

JERZY LUBOWICKI

PLANOWANIE BUDŻETOWE W RAMACH PLANOWANIA EKONOMICZNEGO

WSTĘP

Uspołecznienie środków produkcji, we wszystkich lub kluczowych gałęziach gospodarki narodowej, stwarza nowy ustrój i nie znany dotychczas rodzaj gospodarowania, który rządzi się prawami właściwymi temu ustrojowi¹. W warunkach socjalizmu państwo staje się podmiotem gospodarki narodowej, rzeczywiście kierującym procesami jej funkcjonowania i rozwoju. Racjonalność gospodarowania traci charakter prywatno-gospodarczy, a staje się społeczno-gospodarczą. Przedsiębiorstwo socjalistyczne w działalności nie kieruje się zasadą maksymalizacji zysku, lecz podporządkowuje ją celowi ogólnospołecznemu.

Główną treść polityki gospodarczej państwa socjalistycznego stanowi planowanie gospodarki narodowej, tj. kierowanie gospodarką narodową według z góry ułożonego planu². Planowanie to obejmuje plany gospodarcze oraz środki niezbędne do realizacji i kontroli wykonania planów. Środki realizacji planów są wielostopniowe, a sposoby — mniej lub więcej bezpośrednie. Jedne i drugie ulegają ewolucji i rozwijają się wraz z rozwojem socjalistycznego sposobu produkcji i praktyki planowania. Powstają pierwsze początki planowania międzypaństwowego.

Planowanie w socjalistycznej gospodarce towarowo-pieniężnej ma dwa oblicza: rzeczowe i finansowe. Jedno i drugie planowanie wyraża te same zadania, choć w różnym ujęciu i przy zastosowaniu odmiennych środków działania. Organiczna jednolitość tego planowania, z małymi wyjątkami dotyczącymi marginesowego zakresu gospodarki nie uspołecznionej, wynika z zasady powiązania procesu gospodarczego z przebiegiem pieniądza, jako miernika przebiegu i rezultatów procesu,

¹ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1959, s. 157.

² B. Minc, *Planowanie i polityka gospodarcza*, Warszawa 1961, s. 6.

i z charakteru władzy politycznej państwa jako ośrodka planowania i realizacji ogólnych dyspozycji gospodarczych.

W krajach socjalistycznych planowanie kształtuje się z zachowaniem odmienności wynikających z czasu jego powstawania i właściwości gospodarstw narodowych. Jednakże w podstawowych założeniach planowanie to jest jednolite, albowiem wynika z jednorodnych podstaw ustrojowych i korzysta z doświadczeń i wzorów powstałych najpierw i od dawna w Związku Radzieckim.

Metodą planowania socjalistycznego stały się bilanse społeczno-gospodarcze, materiałowe i pieniężne, które łącznie dają bilans gospodarki narodowej, przedstawiający proces tworzenia i podziału produktu globalnego.

W tych ramach przedmiotem naszych rozważań są bilanse finansowe i planowanie budżetowe w najogólniejszych ustaleniach, jakie w naszej ocenie, mogłyby być uznane w zasadzie za wspólne dla krajów, które kroczą drogą socjalizmu. Szukanie wspólnych cech prowadzi nas do poszukiwania i formułowania ogólnych założeń planowania budżetowego w ramach planowania ekonomicznego i ich wzajemnych powiązań, bez poruszania nawet bardzo interesujących, ale szczegółowych rozwiązań finansowych stosowanych w poszczególnych krajach socjalistycznych.

JEDNOŚĆ PLANOWANIA EKONOMICZNEGO I FINANSOWEGO

Zadaniem planowania w ustroju socjalistycznym jest dokonywanie podziału pracy społecznej w sposób zapewniający ciągły i szybki wzrost zaspokajania materialnych i kulturalnych potrzeb całego społeczeństwa, przy oparciu się na stałym wzroście i ulepszaniu produkcji. Podstawą odbywającego się rozwoju gospodarczego jest akumulacja, tj. część dochodu narodowego przeznaczona na rozbudowę aparatu produkcyjnego i inwestycje nieprodukcyjne. Punktem wyjścia sporządzania planu jest aktualny stan rozwoju sił wytwórczych kraju i możliwość najbardziej efektywnego ich wykorzystania dla szybkiego rozwoju gospodarczego kraju, a na tej podstawie do stałego podnoszenia stopy życiowej ludności. Treścią planowania jest kierowanie przez państwo społecznymi procesami produkcji, podziału, wymiany i spożycia. Naukową podstawę takiego kierowania stanowi marksistowska teoria reprodukcji społecznej, określająca zasady zarówno odtwarzania produktów, jak i socjalistycznych stosunków produkcji, i ujawniająca zasadnicze związki zachodzące w procesie tworzenia, podziału i użytkowania produktu społecznego i odtwarzania siły roboczej. Wychodząc z tych założeń naczelne organy państwowe ustalają dyrektywne zadania dla

poszczególnych podmiotów gospodarujących w zakresie wzrostu produkcji, obrotu towarowego, urządzeń socjalno-kulturalnych i zatrudnienia, biorąc pod uwagę zgłoszone przez te podmioty propozycje.

Zadania te dotyczą w zasadzie najogólniejszych lub uznanych za najważniejsze zagadnień (np. wartość produkcji, płace, zatrudnienie), które w formie dyrektywnych wskaźników obowiązują poszczególne gałęzie i odpowiednie przedsiębiorstwa. Decyzje gospodarcze mniejszej wagi i sposoby realizacji planów stanowią w zasadzie samodzielny zakres działalności gospodarczej jednostek społecznych. Plany więc mogą wyznaczać cele osiąmane różnymi metodami ich realizacji, jak obowiązujące dyrektywy, wskazania, zalecenia, szacunki.

Niezależnie od zadań wyrażanych we wskaźnikach naturalnych, w planach gospodarczych ustala się zadania w postaci wskaźników wartościowych (pieniężnych). Planowanie wartościowe (pieniężne) ma szerszy zasięg i pozwala ważyć i porównywać wszelkiego rodzaju zadania gospodarcze. Wyznaczenie w planach gospodarczych wskaźników produkcji globalnej, kosztów produkcji, funduszu płac oraz rozmiarów inwestycji pozwala ustalić w kategoriach wartościowych ogólne wielkości planowanego zużycia środków produkcji, konsumpcji i akumulacji, z uwzględnieniem nie rozdzielonych rezerw.

Takie ujęcie w planach gospodarczych wskaźników wartościowych umożliwia zestawienie planowego bilansu powstania produktu społecznego i dochodu narodowego — z jednej strony — oraz planowego bilansu podziału produktu społecznego i dochodu narodowego — z drugiej strony. Bilanse te stanowią najogólniejszą syntezę socjalistycznego planowania gospodarczego. Wskaźniki wzrostu dochodu narodowego oraz wzrost akumulacji i konsumpcji stanowią najbardziej syntetyczne wskaźniki oceny rozwoju gospodarczego kraju i wzrostu stopy życiowej jego ludności.

Różnorodność wyznaczonych w planach gospodarczych zadań wymaga ich wzajemnej koordynacji zabezpieczającej określone proporcje pomiędzy poszczególnymi zadaniami. Planowe zadania w zakresie wzrostu produkcji wymagają koordynacji z zadaniami w zakresie planowego zatrudnienia i wzrostu wydajności pracy, zaopatrzenia materiałowego oraz w zakresie zbytu i zużycia gotowej produkcji. Planowy wzrost wydajności pracy musi wynikać — obok przesłanek organizacyjnych i podniesienia kwalifikacji — także z określonych zadań w zakresie inwestycji produkcyjnych. Planowane inwestycje wymagają z kolei skoordynowania z określonymi zadaniami w zakresie produkcji, importu itd. Wszystkie te wzajemne zależności i proporcje zadań planowych decydują o wewnętrznej spójności planu gospodarczego oraz o realności jego wykonania.

Nie tylko jednak różnorodność planowych zadań w ramach danego rocznego planu gospodarczego wymaga zachowania określonych proporcji. Nieprzerwany planowy rozwój krajów socjalistycznych i ciągły planowy wzrost stopy życiowej ludności wymagają zachowania perspektywicznych proporcji pomiędzy różnymi planowymi zadaniami, będącymi wyrazem długofalowej polityki gospodarczej państwa. Konieczność taka wynika z działania prawa proporcjonalnego rozwoju. Założenia te znajdują swój wyraz w wieloletnich planach gospodarczych, których syntetycznym wyrazem są planowane wskaźniki tempa wzrostu dochodu narodowego i jego podziału na akumulację i konsumpcję.

Proporcje których zabezpieczenie wymaga wzajemnej koordynacji zadań zarówno w planach rocznych, jak i wieloletnich, mają bardzo różnorodny charakter. Dotyczą one zarówno całego procesu reprodukcji, jak i poszczególnych części tego procesu. Podstawowe proporcje całego procesu reprodukcji wynikają ze znanych schematów reprodukcji rozszerzonej K. Marksa. Charakter proporcji w dziedzinie podziału, obrotu towarowego i konsumpcji bada współczesna nauka, opierając się na działaniu socjalistycznej gospodarki planowej³.

Koordynacji zadań planowych, zmierzających do zabezpieczenia proporcjonalnego rozwoju gospodarki narodowej, służą różnorodne bilanse planowe, które umożliwiają ujawnienie dysproporcji planów i usunięcie tych dysproporcji przez skorygowanie zadań planowych. Bilanse planowe polegają na zestawieniu strony czynnej i biernej planowych zadań, tzn. zapotrzebowania i pokrycia tego zapotrzebowania. Zrównoważenie zapotrzebowania i pokrycia oznacza, że zadania planu gospodarczego są skoordynowane.

Istnieją dwa rodzaje bilansów planowych: wyrażanych w jednostkach naturalnych i wartościowych. Bilanse naturalne, wśród których najważniejsze są bilanse materiałowe, zmierzają do koordynacji rzeczowych wskaźników planów. Bilanse wartościowe zmierzają do koordynacji wartościowych wskaźników planów. Największe znaczenie wśród tych bilansów posiadają wartościowe bilanse syntetyczne, takie jak bilans tworzenia i podziału produktu globalnego i dochodu narodowego oraz bilanse finansowe, o których jest mowa dalej.

Do bilansów syntetycznych należą bilanse tworzenia i podziału produktu globalnego i dochodu narodowego, bilans finansowy państwa i bilans dochodów i wydatków pieniężnych ludności. Skoordynowanie bilansów syntetycznych uzyskuje się przez zbilansowanie ostatecznych

³ A. D. Kurski, *Ekonomiczeskije osnovy narodnochozjaistwiennogo planirovanija w SSSR*, Moskwa 1959; G. M. Sorokin, *Planirovanije narodnogo chozjaistwa*, Moskwa 1961, oraz B. Minc, op. cit.

dochodów podmiotów, które uczestniczą w pierwotnym i wtórnym podziale dochodu z ich wydatkami na zakup produktów końcowych. Bilanse odzwierciedlają zatem cały proces przesuwania dochodów od ich wytworzenia i pierwotnego podziału, poprzez poszczególne ogniwa podziału wtórnego do ukształtowania się ostatecznych dochodów i ich wydatkowania. Ważne jest, aby w poszczególnych stadiach tego procesu występowała bilansowa zgodność pomiędzy dochodami i wydatkami podmiotów występujących w podziale dochodu narodowego, w szczególności zgodność pomiędzy bilansem tworzenia dochodu narodowego a jego pierwotnym i wtórnym podziałem dokonywanym za pośrednictwem bilansu finansowego państwa. Kierunki te z kolei powinny być zgodne z podziałem produkcji końcowej w bilansie podziału dochodu narodowego. Syntetyczny bilans koordynujący umożliwia jednocześnie przeprowadzenie szeregu analiz niezbędnych w planowaniu. Powstaje on i rozwija swój zakres i szczegółowość w miarę rozwoju prac planistycznych.

Procesowi produkcji, wymiany, spożycia i akumulacji towarzyszy w każdej gospodarce towarowo-pieniężnej gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych, a więc tworzenie i dysponowanie funduszami (zasobami) pieniężnymi. Wspomniane procesy pieniężne są w gospodarce socjalistycznej odzwierciedleniem procesów rzeczowych, a jednocześnie narzędziem warunkującym ich planowy przebieg i kontrolującym gospodarność podmiotów realizujących te procesy. Bez posiadania odpowiednich funduszy pieniężnych trudno sobie dziś wyobrazić wymianę wytworzonych produktów na cele produkcji, na inwestycje i na spożycie. Tego znaczenia funduszy pieniężnych nie zmniejsza fakt, że w gospodarce socjalistycznej procesy rzeczowe są ustalane w planie gospodarczym. Plan ten wyznacza wielkość i kierunki procesu rzeczowego, a fundusze pieniężne zapewniają jego realizację.

Fundusze (zasoby) pieniężne są gromadzone i wydatkowane w sektorze państwowym i spółdzielczym (sektor socjalistyczny) oraz poza nim. W miarę rozwoju sektora socjalistycznego zwiększa się zasięg funduszy w gestii państwa i jego organizacji. Poza gestią państwa pozostaje dysponowanie funduszami pieniężnymi przeznaczonymi niemal wyłącznie na spożycie indywidualne, przy czym i w tym przypadku źródłem tych funduszy są środki pieniężne wydatkowane przez państwo i jego organizacje. Chodzi tu przede wszystkim o dokonywane na rzecz ludności wypłaty z tytułu jej udziału w procesie pierwotnego i wtórnego podziału dochodu narodowego, natomiast w mniejszej mierze dotyczy to dochodów pieniężnych gospodarki nie uspołecznionej (rolnicy, rzemieślnicy), alimentującej zasadniczo rynek uspołeczniony.

Wielkość podmiotów realizujących procesy pieniężne powoduje konieczność tworzenia planów finansowych, ujmujących operatywnie kształtowanie funduszy pieniężnych w przekrojach dostosowanych do form organizacyjnych gospodarki narodowej.

Również w gospodarce finansowej konieczne jest zachowanie określonych proporcji. Wymaga to wzajemnej koordynacji planowych zadań finansowych pomiędzy sobą, jak również wzajemnej koordynacji planowych zadań finansowych z zadaniami planu gospodarczego. Koordynacji tej służą bilanse finansowe.

W państwach «socjalistycznych sporządza się dwa podstawowe bilanse finansowe:

- a) bilans finansowy państwa⁴,
- b) bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności⁵.

Jeden bilans reprezentuje fundusze odpowiadające części produktu społecznego (dochodu narodowego) dysponowanego przez państwo na spożycie zbiorowe i akumulację (inwestycje i wzrost zapasów) oraz wypłaty na rzecz ludności, a drugi — fundusze przeznaczone na indywidualne spożycie innej części produktu społecznego (dochodu narodowego) oraz świadczenia finansowe i wzrost zasobów pieniężnych ludności. Teoria podnosi bardzo trudne dla praktyki zagadnienie sporządzania bilansu finansowego w przekroju terytorialnym⁶.

Bilans finansowy państwa obejmuje dochody i wydatki poszczególnych planów systemu finansowego w formie syntetycznej (netto), tzn. bez wykazywania wzajemnych rozliczeń i przelewów pomiędzy operatywnymi planami systemu finansowego. Najważniejszymi pozycjami dochodów tego bilansu są: dochody z gospodarki socjalistycznej, dochody z gospodarki drobnotowarowej i kapitalistycznej, wpływy od ludności, saldo obrotów zagranicznych i wzrost zapasów pieniężnych ludności. Najważniejszymi pozycjami wydatków bilansu są: wydatki bieżące na konsumpcję zbiorową, wydatki na płace pracowników zatrudnionych poza produkcją oraz inne świadczenia pieniężne na rzecz ludności (renty, stypendia, zasiłki itd.), akumulacja i saldo obrotów z zagranicą.

Bilans dochodów i wydatków ludności obejmuje z jednej strony całość planowanych pieniężnych dochodów i wydatków ludności uzyskiwanych zarówno w procesie produkcji, jak i w wyniku wtórnego po-

⁴ I. Chodak, B. Minc, *Zagadnienia programu finansowego państwa*, Warszawa 1954, oraz Instrukcja do opracowania bilansu finansowego państwa, wydana przez Komisję Planowania, Warszawa 1960.

⁵ J. Czarkowski, B. Oyrzanowski, *Bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności*, Warszawa 1957.

⁶ D. A. Ałłachwierdjan, *Finansy socjalistycznego gosudarstwa*, Moskwa 1961, s. 263.

działu dochodu narodowego, jednak bez uwzględnienia wzajemnych przelewów dochodów pomiędzy ludnością. Najważniejszymi pozycjami dochodów otrzymywanych od jednostek gospodarki społecznej są: płace pracowników, dochody pieniężne członków spółdzielni, dochody indywidualnie gospodarujących chłopów, rzemieślników i wolnych zawodów, emerytury, zasiłki i stypendia oraz inne dochody (odszkodowania ubezpieczeniowe, pożyczki, wygrane itd.). Ponadto bilans obejmuje wydatki ludności na zakup różnych produktów i inne świadczenia. Najważniejszymi pozycjami wydatków bilansu są: zakup towarów, opłacanie usług, podatki, składki ubezpieczeniowe, opłaty, spłata pożyczek, wzrost zasobów pieniężnych ludności itd.

Oba bilanse są ze sobą powiązane poprzez wzajemne przelewy środków pieniężnych. Dochody bilansu finansowego państwa pochodzące z podatków, opłat, oszczędności itp. są jednocześnie wydatkami bilansu pieniężnych dochodów i wydatków ludności i na odwrót — wydatki bilansu finansowego państwa na wynagrodzenia, renty itp. stanowią dochody bilansu pieniężnych dochodów i wydatków ludności. Obydwa bilanse są również powiązane z bilansem tworzenia i podziału dochodu narodowego (przede wszystkim przez dochody bilansu finansowego państwa z gospodarki narodowej i dochody ludności zatrudnionej w produkcji z bilansami pieniężnych dochodów i wydatków ludności — z jednej strony, i przez wydatki na konsumpcję zawarte w obu bilansach — z drugiej strony). Sprawdzianem koordynacji narodowego planu gospodarczego jest równość sald obu bilansów syntetycznych. Bilans finansowy państwa planuje się zwykle z określoną nadwyżką finansową, która stanowi rezerwę dyspozycyjną państwa na regulację płac, cen, podwyżkę rent itp. Stwierdzenie istniejących dysproporcji pociąga za sobą konieczność rewizji bądź planowych zadań finansowych, bądź zadań planu gospodarczego.

Powyższe wskazuje na to, że planowanie finansowe w ramach planowania gospodarczego umożliwia porównanie i dostosowanie funduszy pieniężnych państwa i ludności do wydzielonych do ich dyspozycji części produktu globalnego albo dochodu narodowego. Z tego wynika możliwość wykorzystania niektórych elementów bilansów do planowania gospodarczego. Tak na przykład wydzielenie dochodów ludności miejskiej i wiejskiej lub poszczególnych grup społecznych może być podstawą do planowania konsumpcji tych grup ludności.

Planowanie finansowe w ramach planowania gospodarczego umożliwia nie tylko planowanie i skoordynowanie funduszy pieniężnych z odpowiednią częścią produktu globalnego, ale i koordynację operatywnych planów finansowych. Jest to możliwe dlatego, że w bilansie finansowym poszczególne elementy operatywnych planów finansowych

są doprowadzone do wspólnej podstawy. Tak na przykład dochody budżetu z przedsiębiorstw, fundusze rozdysponowane bezpośrednio przez przedsiębiorstwa oraz wolne środki przedsiębiorstw gromadzone na rachunkach bankowych nie mogą przekraczać nadwyżki wpływów ze sprzedaży produkcji nad kosztami ich uzyskania (akumulacja finansowa); środki przeznaczone na inwestycje w ramach budżetu państwowego oraz fundusze przedsiębiorstw na te cele, a także odpowiednie środki ludności nie mogą przekraczać wielkości nakładów inwestycyjnych. Niedostateczne wykształcenie metod koordynacji operatywnych planów finansowych z bilansem finansowym utrudnia wykorzystanie bilansów dla koordynacji operatywnych planów finansowych. Zadanie to jest tym trudniejsze, im większa jest ilość operatywnych planów finansowych.

Syntetyczne bilanse finansowe nie mają charakteru operatywnego. Służąc sprawdzeniu, czy wzajemne powiązania ze sobą poszczególnych planowych zadań finansowych, jak również powiązania całości planowych zadań finansowych z zadaniami narodowego planu gospodarczego są właściwe; zawierają one zasadniczo zadania ujęte w formie syntetycznej dla naczelnych państwowych organów planujących. Nie są one uchwalane przez odpowiednie organy i nie mają formy i siły aktów normatywnych. Wyznaczają one zmiany w ogólnych planowych zadaniach finansowych i rzeczowych⁷.

Nieoperatywny charakter syntetycznych bilansów finansowych stwarza konieczność zestawienia, niezależnie od planu gospodarczego, planów, w których zadania finansowe zostają ujęte w sposób operatywny. Do najważniejszych finansowych zadań planowych należą: dochody i wydatki poszczególnych ogniw systemu finansowego, wkłady w instytucjach bankowych, kredyty i rozliczenia finansowe z zagranicą.

Różnorodność planowych zadań finansowych oraz wielkość i różnorodność adresatów tych zadań uzasadniają ujmowanie tych zadań w wielu planach finansowych. Najważniejszymi planami finansowymi są:

1. budżet państwa, będący podstawowym planem finansowym gromadzenia i wydatkowania scentralizowanych funduszy państwowych,
2. plany finansowe przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, zawierające zadania finansowe warunkujące wykonanie przez te przedsiębiorstwa planowych zadań gospodarczych,
3. plany finansowe funduszy pozabudżetowych obejmujące dochody i wydatki państwowe,

⁷ M. Weralski, *Niektóre prawno-finansowe aspekty powiązań budżetu i narodowego planu gospodarczego związane z emisją pieniądza*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 3.

4. plan kredytowy obejmujący zarówno zadania w zakresie kredytowania gospodarki narodowej i ludności, jak i zadania w zakresie źródeł pokrycia działalności kredytowej,

5. plan kasowy stanowiący uzupełnienie planu kredytowego w zakresie planowych zmian obiegu pieniądza gotówkowego i związanych z tym zadań emisyjnych,

6. plan rozliczeń zagranicznych obejmujący zadania w dziedzinie obrotu pieniężnego z zagranicą.

BUDŻET SOCJALISTYCZNY W PLANOWANIU GOSPODARCZYM

Plan gospodarczy obejmuje i reguluje całokształt procesów związanych z tworzeniem i podziałem produktu globalnego, w budżecie zaś znajdują swój wyraz procesy związane z podziałem (przeznaczeniem) przeważającej części dochodu narodowego. Pierwotny podział dochodu narodowego, odbywający się na szczeblu producentów, oraz odcinkowe procesy podziału dokonywane przez podmioty pozabudżetowe (ubezpieczenia osobowe i majątkowe, banki i kasy oszczędności) i przez przedsiębiorstwa pomiędzy sobą, znajdują swój wyraz w bilansie finansowym państwa, który jest narzędziem koordynacji planowania finansowego z planowaniem gospodarczym, a jako część składowa narodowego planu gospodarczego wiąże wszystkie plany finansowe w jeden system planowania finansowego. Obejmuje on wszystkie zasoby finansowe kraju, zatem jego zbilansowanie w toku sporządzania narodowego planu gospodarczego oznacza również zbilansowanie dochodów i wydatków budżetu państwa i wszystkich innych planów finansowych⁸.

Jednakże główne znaczenie bilansu finansowego państwa jest analityczne i badawcze w dziedzinie polityczno-gospodarczej. Może więc i powinien on być pomocny w kształtowaniu ogólnego kierunku polityki ekonomicznej i proporcji jej części składowych wyrażanych w pieniądzu, lecz nie jest jej realizatorem finansowym. Bezpośrednio realizacyjnego wpływu bilansu można by się dopatrywać tylko w ustalaniu tych proporcji. Zadanie koncentracji dyspozycji finansowej o charakterze operacyjnym przypada wyłącznie budżetowi państwowemu, który przez swoje zasady, strukturę i moc prawną może pełnić normatywną funkcję, wynikającą z zasad gospodarki planowej⁹.

Dokonywany przez budżet podział dochodu narodowego jest uwarunkowany gromadzeniem i wydatkowaniem w ramach budżetu odpo-

⁸ N. S. Margolin, *Planowanie finansowe*, Moskwa 1961, s. 38.

⁹ J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*, Warszawa 1948, s. 15.

wiednich dochodów pieniężnych¹⁰. Umożliwia to wykorzystanie budżetu jako narzędzia bezpośredniego kierowania przez państwo procesami gospodarczymi, w szczególności procesami inwestycyjnymi i działalnością oświatową i socjalną. Następuje to przez powiązanie z budżetem wszystkich operatywnych planów finansowych oraz specjalizację wydatków budżetowych, które są ustalane w odpowiedniej szczególności i mają charakter adresowy, tj. uwzględniają jednostki organizacyjne realizujące poszczególne zadania. Możliwość takiego wykorzystania budżetu pozwala na odpowiednie ograniczenie wskaźników dyrektywnych w planowaniu gospodarczym. Konstrukcja planu gospodarczego, która bierze pod uwagę fakt, że część działalności państwa jest realizowana przy wykorzystaniu budżetu państwowego, pozwala ograniczyć planowanie gospodarcze w tym zakresie do planowania założeń i kierunków rozwojowych oraz ogólnych proporcji. W tej dziedzinie budżet spełnia rolę analogiczną do planu gospodarczego.

Przez budżety socjalistyczne przechodzi z reguły ponad 50% dochodu narodowego, wskutek czego budżet jest podstawowym ogniwem redystrybucji tego dochodu. Ta bezpośrednia rola budżetu powiększa się przez jego oddziaływanie na pełne plany przedsiębiorstw i instytucji włączanych do budżetu netto, czasem kilku drogami, w toku ustalania kwotowych powiązań z budżetem. Skupienie w ręku państwa decyzji dotyczących redystrybucji przeważającej części dochodu narodowego powoduje, że budżet staje się planem kierowniczym, wpływającym na kształtowanie innych finansowych planów operatywnych.

Budżet jest podstawowym źródłem finansowania wzrostu gospodarczego i spożycia zbiorowego. Finansowanie wzrostu gospodarczego charakteryzuje się wysokim udziałem dotacji budżetowych decydujących o procesie finansowania inwestycji. W zakresie finansowania spożycia zbiorowego wysoki jest udział budżetu w świadczonych przez państwo na rzecz ludności różnych bezpłatnych i niskopłatnych usług o charakterze socjalnym i kulturalnym. Szczegółowe funkcje budżetu są bardziej różnorodne i mogłyby stanowić przedmiot odrębnych rozważań.

Rola budżetu w finansowaniu wzrostu ekonomicznego, który występuje, gdy produkcja — m. in. wskutek zwiększonych inwestycji — rośnie dużo szybciej niż ludność, polega na przejmowaniu środków pieniężnych powstających w przedsiębiorstwach i na kierowaniu ich do tych gałęzi gospodarki narodowej czy przedsiębiorstw, w których są dokonywane nakłady inwestycyjne lub w których zakładany wzrost

¹⁰ „Opierając się na zbiorczym planie finansowym, państwo przy gromadzeniu i redystrybucji środków posługuje się budżetem” (B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1961, s. 395).

produkcji wymaga zwiększenia środków obrotowych. Konieczność dokonania przesunięcia tych środków wynika z faktu, że środki pieniężne, które gromadzą się w poszczególnych przedsiębiorstwach lub w gałęziach gospodarki narodowej, nie odpowiadają wielkości nakładów inwestycyjnych lub potrzebom w zakresie wzrostu środków obrotowych (jeżeli w tej ostatniej dziedzinie aktualny system finansowy przewiduje metodę budżetowego finansowania). W zasadzie gromadzą się one — przy istniejącym układzie cen — w gałęziach przemysłu lekkiego i spożywczego, natomiast nakłady inwestycyjne są dokonywane w gałęziach, które nie osiągają tak wysokich nadwyżek, a także w nowych gałęziach przemysłu.

Zadaniem budżetu jest dostosowanie środków pieniężnych do zadań rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej i przedsiębiorstw, tj. dokonanie odpowiedniego przemieszczenia środków pieniężnych w obrębie sektora państwowego i w pewnym stopniu między sektorami.

W sektorze państwowym osiąga się to w większości krajów socjalistycznych przez scentralizowanie wpływów budżetowych głównie drogą podatku obrotowego, który posiada strukturę dostosowaną do gospodarki uspołecznionej¹¹. Zabiera on bieżąco do budżetu dużą część akumulacji finansowej przedsiębiorstw, której pozostałość wyraża w stosunku do zaplanowanej wpływ przedsiębiorstwa na pozostające w przedsiębiorstwie środki pieniężne. Dostosowanie tych środków do zadań rozwoju gałęzi i przedsiębiorstw osiąga się w większości krajów socjalistycznych przez coroczny podział zysku na część pozostawianą do dyspozycji przedsiębiorstw na pokrycie ich potrzeb rozwojowych i na część odprowadzaną do budżetu, który z kolei kieruje je do innych gałęzi i przedsiębiorstw. Jest to bardziej elastyczny system wyznaczania funduszy pieniężnych przedsiębiorstw od systemu podziału za pośrednictwem podatków, w których w zasadzie ustabilizowana skala podatkowa określa część zysku przejmowanego przez budżet.

Podatkowe formy przemieszczania środków mają zastosowanie także wobec podmiotów gospodarczych, w których występuje własność grupowa niepaństwowa i indywidualna. Przemieszczenie to może odbywać się na rzecz gospodarki uspołecznionej, ale także bez naruszenia podstaw gospodarki niepaństwowej w interesie jej wzrostu gospodarczego¹².

¹¹ A. Baczurin, *Zysk i podatek obrotowy w ZSRR*, Warszawa 1956, oraz J. Lubowicki, *Les impôts sur les transactions et les transmissions en Pologne*, Archives Internationales de Finances Publiques, t. II, 1959.

¹² W Polsce istnieje obciążenie w naturze rolników wyrażające się w różnicy cen dostaw obowiązkowych niektórych płodów gospodarstwa rolnego w stosunku

Szczególne znaczenie budżetu państwa w zakresie wzrostu gospodarczego i jego roli regulującej ten wzrost wynika ze struktury budżetu obejmującego w jeden system wszystkie budżety częściowe: budżet centralny, budżety lokalne, budżety ubezpieczeń i innych funduszy. Nie-równy z przyczyn historycznych lub przyrodniczych poziom gospodarczy poszczególnych rejonów i stopień zaspokajania potrzeb ludności danego kraju mogą być zmniejszane i usuwane przy pomocy budżetu drogą przemieszczania zasobów finansowych z rejonów bardziej do mniej rozwiniętych. Ta rola budżetu i jej rezultaty najwyraźniej ujawniają się na przykładzie sfederowanych republik radzieckich.

Zakres redystrybucji budżetowej jest oczywiście różny w różnych krajach i różnych okresach rozwojowych. Jest on większy w czasie podstawowej industrializacji (przemysł ciężki, budowa nowych gałęzi przemysłu), a stosunkowo mniejszy przy rozbudowie istniejących przedsiębiorstw lub gałęzi; w tym ostatnim przypadku mogą być w większym stopniu wykorzystywane środki pieniężne wygospodarowane w danych gałęziach lub przedsiębiorstwach.

Regulująca rola budżetu ma podstawowe znaczenie dla równowagi pomiędzy środkami pieniężnymi a tą częścią produktu globalnego, która jest zużywana w sektorze państwowym. Znaczenie tej roli budżetu jest tym większe, im większy jest zakres samodzielności przedsiębiorstw, co z kolei jest zależne od ilości i rodzajów wskaźników planu gospodarczego, wiążących przedsiębiorstwa w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Jeśli o podejmowanych decyzjach rozstrzygają fundusze pieniężne przedsiębiorstw, to rola budżetu, który w planowaniu budżetowo-finance-mowym określa te fundusze, jest większa niż wówczas, gdy decyzje są wyznaczane wskaźnikami rzeczowymi. Jeśli natomiast o wielkości, np. inwestycji, decyduje limit nakładów określonych przez plan gospodarczy, to rola budżetu maleje w tym znaczeniu, że posiadanie odpowiednich środków pieniężnych nie upoważnia do przekroczenia limitu inwestycyjnego określonego w planie gospodarczym. Stąd przy decentralizacji decyzji gospodarczych i zwiększaniu samodzielności przedsiębiorstw rola budżetu wzrasta, mimo że zakres redystrybucji budżetowej może być stosunkowo mniejszy¹³.

do cen wolnorynkowych. Różnica ta od 1959 r. jest zwracana rolnikom na zespołowy zakup maszyn służących potrzebom ich indywidualnych gospodarstw. Jest to oryginalna forma zwrotności (ogólnej i indywidualnej), z której korzystają zrzeszeni podatnicy podejmujący zadanie wzrostu produkcji ich gospodarstw rolnych.

¹³ *Politicheskaja ekonomija socjalizma*, Moskwa 1960, s. 518.

Znaczenie budżetu dla utrzymania równowagi rynkowej, tj. równowagi pomiędzy dochodami pieniężnymi ludności a ilością towarów i usług postawionych do dyspozycji przez przedsiębiorstwa uspołecznione, należy rozpatrywać na tle całości elementów kształtujących tę równowagę. Wydatki budżetu określające dochody pieniężne ludności w stosunku do ogólnej sumy dochodów pieniężnych ludności są stosunkowo niewielkie, albowiem podstawowa ich część pochodzi z wypłat przedsiębiorstw. Oddziaływanie pośrednie na zwiększenie produkcji w drodze zwiększenia popytu ludności nie odgrywa większej roli, ponieważ planowanie produkcji umożliwia określenie jej rozmiarów w drodze ustalenia zadań produkcyjnych zarówno dla gałęzi gospodarki narodowej, jak i dla poszczególnych przedsiębiorstw. Ustalanie przez państwo cen i płac pozwala kształtować dochody pieniężne i dostosowywać je do wytworzonych ilości towarów i usług. Stąd wykorzystanie budżetu i jego rola w kształtowaniu dochodów ludności jest stosunkowo nieduża i mniejsza niż w zakresie stale wzrastających rozmiarów finansowania przez budżet potrzeb zaspokajanych w sposób zbiorowy.

Te główne cechy budżetów powodują, że budżety krajów socjalistycznych noszą charakter przede wszystkim gospodarczy. Budżety te można określić mianem budżetów gospodarki narodowej.

Taki charakter budżetów stwarza warunki dla udziału społeczeństwa w kształtowaniu i realizacji procesów gospodarczych. Znajduje to swój wyraz w uchwalaniu budżetów przez ciała przedstawicielskie i nadaniu budżetowi państwa formy ustawy. Siła nakazu ustawowego zawarta w praktycznej realizacji budżetu gospodarki narodowej nadaje mu rangę naczelnego i bezpośredniego wykonawcy zadań finansowych wynikających z państwowego planu gospodarczego. Taki stan rzeczy czyni dyskusyjnym zagadnieniem zakresu i korekty form publicznych aktów finansowych.

WYKONANIE BUDŻETU I PLANU GOSPODARCZEGO

Z jednolitości planowania rzeczowego i finansowego w gospodarce socjalistycznej nie wynika, że realizacja zgodności planu gospodarczego, planów finansowych i budżetu jest automatyczna lub że odbywa się bez trudności.

Brak równowagi pomiędzy środkami pieniężnymi i środkami rzeczowymi może wynikać z nieprawidłowości planowania. Prawo planowego proporcjonalnego rozwoju jest realizowane drogą praktycznej działalności ludzi, różnymi drogami, przez ogromną ilość instytucji i zbiorowisk. Trudności te są natury organizacyjnej i występują w toku sporządzania planu, a nieprzewidywane występują w toku realizacji planu.

Punktem wyjścia przy sporządzaniu planu gospodarczego jest ustalenie ogólnych wskazań, tzn. wskaźników w rzeczowym i podmiotowym ujęciu. Rozmiary ich wynikają z ustaleń planu wieloletniego, oceny realizacji planu bieżącego, powiązań z gospodarką innych krajów itp. W miarę podnoszenia się poziomu prac planistycznych i zwiększania uprawnień wykonawców maleje ilość wskaźników obowiązkowych, a wzrasta — analitycznych i orientacyjnych. Niektóre wskaźniki są ustalane na okres planu wieloletniego. Współcześnie realizowana zasada centralizmu demokratycznego powoduje, że plany są sporządzane odpowiednio do zakresu działania na dwóch poziomach, centralnym i lokalnym. Organy centralne opracowują resortowe projekty planu gospodarczego, planu finansowego i budżetu. Organy lokalne przy sporządzaniu planu i budżetów są wiązane dyrektywami i wytycznymi narodowego planu gospodarczego i rozmiarem przyznawanych im dochodów regulujących (udziały w podatkach budżetu centralnego lub dotacje), wynikającym z szacunku ich przyszłych dochodów i wydatków budżetowych. Projekty planów gospodarczych są podstawą sporządzanego przez centralny organ planistyczny ogólnego planu gospodarczego, a projekt budżetu państwa sporządza resort finansów. Sporządzanie tych projektów odbywa się odrębnie.

Często zdarza się w praktyce planistycznej, że podsumowanie projektów planów resortowych i lokalnych nie daje zbilansowania planu ogólnego. Odpowiednio do tego nie zamyka się bilans finansowy państwa oraz projekt budżetu państwa (wydatki są wyższe od dochodów). Tak więc ciężar prac planistycznych leży w zbilansowaniu projektu planu gospodarczego. Bilansowanie to osiąga się przez wykrywanie rezerw (wzrost produkcji, obniżanie kosztów), przez zwiększenie akumulacji finansowej (rewizja planu zatrudnienia i płac), przez zmniejszenie dotacji budżetowej (rewizja planów inwestycyjnych), korzystanie z posiadanych rezerw itd. Przy pomocy przykładowo wymienionych korekt planu otrzymuje się jego zbilansowanie. Wymienione korekty wywołują odpowiednie zmiany w budżecie, powodujące również jego zbilansowanie. Tak więc istnieje tu równoległość prac planistycznych na odcinku budżetu i planu gospodarczego, z tym, że dopiero odpowiednie zmiany w proporcjach planu mogą dać zbilansowanie budżetu. Może jednak powstać i sytuacja odwrotna, że proporcje w projekcie planu zostaną w pewnym zakresie ukształtowane przez projekt budżetu. Wiele pozycji bieżących budżetu nie jest limitowanych wskaźnikami planu bądź też, jeżeli nawet są limitowane (np. łóżka w szpitalach, oddziały w szkole), to przez odpowiednie podwyższenie np. norm rzeczowych na jednostkę poziom wydatków może być wyższy lub niższy. Jeśli poziom wydatków bieżących wynikający z budżetu łącznie z innymi elementami

projektu planu nie pozwala na zrównoważenie bilansu finansowego państwa, następuje zmniejszenie wydatków, bądź bieżących, bądź majątkowych. W ostateczności plan gospodarczy wyznacza w zasadzie zakres i proporcje budżetu.

Drugim powodem braku zgodności pomiędzy środkami pieniężnymi a środkami materialnymi mogą być poważniejsze odchylenia w wykonaniu zadań od ustaleń planu gospodarczego. Może się to wiązać z niedostatecznym zaopatrzeniem materiałowym, może to również mieć miejsce przy szybkim ponadplanowym wzroście funduszy pieniężnych w przedsiębiorstwach lub innych organizacjach, jeśli mogą one we własnym zakresie, a więc samodzielnie, podejmować decyzje co do ich wydatkowania.

Brak równowagi powodowany jest ogólnie odchyleniami od planu; równocześnie może on powodować dalsze odchylenia lub niewykonanie zadań planowych. Niezgodność między środkami pieniężnymi a zaopatrzeniem materiałowym w zakresie inwestycji może np. powodować niewykonanie inwestycji podstawowych, a więc istotnych dla osiągnięcia założonego tempa rozwoju gospodarczego, przy równoczesnym przekroczeniu rozmiarów inwestycji drugoplanowych. Następuje to w tym przypadku, gdy fundusze pieniężne dysponowane przez przedsiębiorstwa we własnym zakresie na inwestycje przekroczą poziom założony w planie i na tej podstawie przedsiębiorstwa podejmą i zrealizują dodatkowe decyzje inwestycyjne.

Najdalej posuniętym rezultatem naruszenia równowagi w sektorze państwowym mogą być zmiany proporcji w podziale produktu globalnego, a więc zmiany rozmiarów inwestycji produkcyjnych lub nieprodukcyjnych. Również zwiększenie dochodów pieniężnych ludności może w pewnych warunkach (przy braku dostatecznej kontroli płac) prowadzić do braku równowagi. Także i zwiększenie zużycia środków materialnych w sektorze państwowym (wyższe koszty materiałowe, większe inwestycje) może powodować zmniejszenie, w stosunku do planowanej, ilości środków materialnych stawianych do dyspozycji ludności. W tych dwóch przypadkach rezultaty braku równowagi w sektorze państwowym powodują brak równowagi w sektorze ludności.

Dla celów bieżącej kontroli i koordynacji planu praktyka korzysta m. in. z planów kwartalnych, które są albo częściami planu gospodarczego albo planami finansowymi, bądź też z obydwu rodzajów planów. Planami finansowymi są plany kredytowe i plany kasowe. Nie oznacza to, że w trakcie wykonywania planu gospodarczego istnieje rozerwanie założeń rzeczowych i finansowych planu. Jedność planowania rzeczowego i finansowego osiąga się w praktyce przez sporządzanie kwartal-

nych bilansów syntetycznych (bilans finansowy państwa i bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności), które obejmują bezpośrednio lub wynikowo wszystkie podstawowe wskaźniki planu gospodarczego. Bilanse te stanowią podstawę do opracowania kwartalnego planu kredytowego i kasowego i jako takie stanowią materiał analityczny przy uchwalaniu planu kredytowego i kasowego. Tak więc również i w kwartalnych planach finansowych podstawowe wielkości wynikają ze wskaźników narodowego planu gospodarczego, korygowanych zdolnością mobilizacyjną systemu finansowego.

Plany kwortalne mogą wprowadzać zmiany i korekty planu rocznego wynikające z aktualnej sytuacji gospodarczej państwa. Zmiany te mogą być zgodne lub niezgodne z założeniami planu rocznego.

Do zmian zgodnych z założeniami planu rocznego można zaliczyć przykładowo:

a) rozdysponowanie założonej w planie rocznym nadwyżki finansowej przez podwyżkę płac, rent, zasiłków itp., lub obniżkę cen artykułów rynkowych, co powoduje rozdysponowanie (zmniejszenie) rezerwy lub nadwyżki budżetowej;

b) przekroczenie zadań założonych w planie, dające dodatkową produkcję przemysłową lub rolną, powodujące tym samym możliwość przekroczenia zadań na odcinku spożycia indywidualnego i zbiorowego, dodatkowych inwestycji, zapasów, eksportu; znajduje to swój wyraz w budżecie, gdyż dodatkowa produkcja daje dodatkową akumulację finansową, zaś podział produkcji wymaga zaangażowania odpowiednich wydatków budżetowych.

Do zmian niezgodnych z założeniami planu rocznego można zaliczyć przykładowo:

a) zmiany zachodzące w gospodarce światowej, w szczególności zmiana cen na artykuły importowane, co powoduje, że wykonanie założonego ilościowo planu importu wymaga wyeksportowania ponadplanowej ilości towaru; dodatkowy eksport może zmniejszyć rezerwę (nadwyżkę) towarową przewidzianą do rozdysponowania wśród ludności;

b) powszechna tendencja bezpośrednich inwestorów do początkowego pomniejszania przewidywanych kosztów inwestycji często powoduje, wobec zaangażowania robót, konieczność zwiększania dla poszczególnych inwestorów limitów nakładów inwestycyjnych, co pociąga za sobą potrzebę dofinansowania tych inwestycji przez budżet;

c) nadmierna decentralizacja finansowa może powodować oderwanie środków finansowych od pokrycia rzeczowego, stwarzać dodatkową siłę nabywczą, która przekroczywszy założone w ogólnym planie rozmiary wywiera niekorzystny wpływ na rynek towarowo-pieniężny.

Powyższe wskazuje, że sporządzenie planu nie kończy prac planistycznych na odcinku rzeczowym i finansowym, które mają na celu w toku realizacji planu przystosowywać go do zmieniającej się sytuacji na rynku światowym, do warunków atmosferycznych, które wpływają na wyniki rolnictwa, do wymagań konsumentów, do coraz szybszego postępu technicznego¹⁴. Prace te nadają planowi i budżetowi charakter środków elastycznie realizujących założenia planu rozwoju gospodarczego.

Wykonanie tych zadań wymaga ściślejszego oddziaływania budżetu na procesy gospodarcze, tworzenia rezerw budżetowych i zapewnienia organom budżetowym odpowiedniego wpływu na wzajemne ustalenia narodowego planu gospodarczego i budżetu.

PLANOWANIE W USTROJU KAPITALISTYCZNYM

Przedstawionym zasadom planowania finansowego i budżetowego w ustroju socjalistycznym nie odpowiadają zasady planowania w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych ustroju kapitalistycznego.

Jest faktem, że planowanie budżetowe ma długie stosunkowo tradycje i że posiada duży zasób doświadczeń. Ale początkowo zamykało się ono w granicach środków i wydatków na utrzymywanie aparatu państwowego, choć miało skutki gospodarcze. Dopiero zmiany, jakie powoduje kapitalistyczny rozwój stosunków produkcji¹⁵, wywołują interwencję gospodarczą państwa przy pomocy środków polityki finansowej, znajdującej coraz szerszy wyraz w budżecie. Pod wpływem rozwoju sił wytwórczych, zmiany form prywatnej własności środków produkcji, powstawania korporacji wywierających wpływ nie tylko w dziedzinie gospodarczej, lecz i politycznej, socjalnej itp., wreszcie wskutek wzrostu znaczenia sił społecznych, które domagają się interwencyjnej działalności ciał publicznych, interwencja gospodarcza i budżetowa państwa w ostatnich kilkudziesięciu latach nabiera cech stałości. Jako przejaw ogólnego kryzysu ustroju kapitalistycznego prowadzi to do stałego powiększania jej zakresu, aż do konieczności upaństwowienia niektórych przemysłów i instytucji finansowych.

Zwiększenie interwencji państwa wyraża się we wzroście publicznej gospodarki finansowej oraz stwarza potrzebę i poszerza zakres koordynacji działalności przedsiębiorstw i ich związków oraz państwa, a więc konieczność jakiegoś planowania gospodarczego występującego pod

¹⁴ S. Jędrychowski w „Trybunie Ludu” z 14 III 1961 r., nr 73.

¹⁵ E. Lipiński, *Teoria ekonomii i aktualne zagadnienia gospodarcze*, Warszawa 1961, s. 168-185.

różnymi nazwami¹⁶. Jednakże prywatna własność środków produkcji powoduje, że tworzone plany nie mogą objąć całości gospodarstwa narodowego, a sprzeczności interesów zniekształcają racjonalność planów.

Budżety państwowe stale rosną, lecz sam wzrost budżetów mało zmienia ich charakter. Zadania finansowane z budżetu są nadal realizowane, przede wszystkim przy zastosowaniu środków polityki finansowej, które nie dają gwarancji czy też nie są równoznaczne z realizacją założonego celu gospodarczego¹⁷. Manewrowanie środkami pieniężnymi w gospodarce towarowej wywiera niewątpliwie wpływ na zamierzony i nie zamierzony przebieg procesów gospodarczych, na podział dochodu narodowego, ale oddziaływanie to ma charakter pośredni, którego cel przełamuje się w soczewce prywatnej kalkulacji. Pewien wyjątek stanowi odcinek przedsiębiorstw znacjonalizowanych, gdzie dyspozycja finansowa ma charakter narzędzia bezpośrednio wyrażającego planowanie ekonomiczne.

W ustroju kapitalistycznym, mimo jego pewnych osiągnięć, powstają nowe sprzeczności, które mają w naszej dziedzinie poważne znaczenie. W każdym kraju, nawet wysoce rozwiniętym, z małymi geograficznymi wyjątkami, istnieją okręgi opóźnione bądź zacofane oraz istnieją potrzeby podjęcia wielkich inwestycji, których — jednych i drugich — inicjatywa prywatna nie jest w stanie rozwinąć. To musi prowadzić do centralizacji planowania finansowego. Kierunek ten staje się warunkiem sine qua non dla narodów, które chcą przyspieszyć rozwój gospodarczy swego kraju zagrożonego konkurencją innych narodów, bardziej dynamicznych.

W tych różnicach w planowaniu ujawniają się jednak tendencje rodzące się w gospodarce kapitalistycznej, jak interwencjonizm jako system i częściowa nacjonalizacja, pośrednie i bezpośrednie planowanie finansowe oraz konieczność centralizacji. Jednakże tendencje te napotykają na przeciwdziałanie ze strony gospodarki, która rządzi się interesem prywatnym, zasadniczo motywem maksymalizacji zysku. Stąd płynie dalsza różnica w planowaniu finansowym, które nie może się w kapitalizmie rozwijać zgodnie z naturą rzeczy, bez większych oporów, bez wejścia w konflikt z interesem prywatnym, z prywatną własnością środków produkcji, przynajmniej w podstawowych gałęziach produkcji.

Wszystko to występuje najwyraźniej w krajach gospodarczo opóźnio-

¹⁶ *Etude et pratique de la planification*, „Unesco Revue Internationale des Science Sociales” 1959, nr 3.

¹⁷ Por. Ch. Bettelheim, *Problemes theoriques et pratiques de la planification*, Paryż 1951, i N. N. Lubimow, *Finansy kapitalistycznych gosudarstw*, Moskwa 1956.

nych¹⁸. Doświadczenie tych krajów wskazuje, że gromadzenie funduszy pieniężnych dostosowane do rozmiarów i zadań ich rozwoju gospodarczego odbywa się drogą akumulacji państwowej (nacionalizacja, podatki, pożyczki, pomoc międzynarodowa), przy pomocy planów gospodarczych przekształcających w pewnym zakresie strukturę gospodarczą tych krajów, drogą stosowania także czynnego i dyrektywnego planowania gospodarczego, przy równoczesnym rozszerzaniu się zakresu własności państwowej. Walka o pełną niezależność tych krajów, potrzeba wysokiej akumulacji, umożliwiającej nagromadzenie zasobów środków produkcji i planowe inwestycje, które zapewniłyby rozwój przemysłu środków produkcji i podstawy rozwoju rolnictwa, rodzą nowy typ, zakres i środki polityki gospodarczej państwa, a co za tym idzie — nowe metody finansowania i planowania budżetowego. Nie trzeba przypominać jakim zmianom, pod względem treści i metody, uległo w ostatnich latach na całym świecie planowanie budżetowe.

Podniesiony rodzaj, zakres i metody planowania są wynikiem historycznej ewolucji, jaką dyktuje rozwój sił wytwórczych i społeczny charakter stosunków produkcji. Zachęcającym przykładem w kształtowaniu się tego procesu jest widoczny dla wszystkich wzrost gospodarki krajów socjalistycznych, których produkcja przemysłowa powiększyła się prawie siedmiokrotnie w porównaniu z przedwojenną, a poziom zaspokajania potrzeb najszerzych mas ludności bardzo korzystnie odbiegają od stosunkowo niedawnej przeszłości.

*

Na tle całości powyższych rozważań nasuwają się istotne — z punktu widzenia teoretycznego i potrzeb praktyki — następujące sprawy:

a) równoczesnej i wzajemnej koordynacji prac nad projektami narodowego planu gospodarczego, planów finansowych i budżetu państwowego,

b) bieżących uzgadniania już w toku samej realizacji planów i budżetów,

c) konieczność prowadzenia, tak przez teoretyków, jak i praktyków, szczegółowych badań opartych na materiałach źródłowych nad metodami planowania finansowego i budżetowego w różnych ustrojach społeczno-gospodarczych i w różnych państwach o jednakowym ustroju.