

JANUSZ WIERZBICKI

FUNKCJE SYSTEMU FINANSOWEGO PAŃSTWA W WARUNKACH GOSPODARKI PLANOWEJ

1. Działalność systemu finansowego państwa socjalistycznego polega na zastosowaniu środków pieniężnych w sposób określony w planach finansowych dla realizacji społecznych celów państwa. Zadaniem gospodarki pieniężnej państwa socjalistycznego jest osiągnięcie przewidzianego planami rozwoju gospodarczego ostatecznego podziału produktu społecznego i dochodu narodowego. Określone zadania może w tym zakresie wysuwać nie tylko państwo, lecz i inne jednostki decyzji gospodarczej na swoim odcinku działania. W każdym przedsiębiorstwie państwowym oraz spółdzielczym prowadzona jest gospodarka pieniężna w sposób umożliwiający osiągnięcie zamierzonych celów produkcyjnych. Swego rodzaju gospodarkę pieniężną prowadzą także poszczególni członkowie społeczeństwa, czyli tzw. gospodarstwa domowe, które wykorzystują swe dochody dla osiągnięcia celów konsumpcyjnych.

Najszerzej zakrojoną gospodarkę finansową rozwija bez wątpienia państwo socjalistyczne. Cele konsumpcyjne członków społeczeństwa, jak i cele produkcyjne przedsiębiorstw podlegają z reguły modyfikacji wymaganej przez cel wyższego rzędu, jakim jest osiągnięcie ogólnego dobrobytu społecznego. Ten naczelny cel realizowany jest w imieniu całego społeczeństwa przez państwo socjalistyczne, które formułuje konkretne w tym zakresie zadania na bliższą i dalszą przyszłość, z uwzględnieniem obecnych oraz przyszłych potrzeb społecznych. Zadania te, ujmowane w planach gospodarczych, są w szerokiej mierze realizowane w drodze bezpośredniej działalności organów władzy państwowej, częściowo jednak są one także realizowane przez przedsiębiorstwa socjalistyczne. Wymaga to specjalnego oddziaływania ze strony państwa na gospodarkę tych przedsiębiorstw, co zwiększa niepomniernie rolę systemu finansowego.

Specjalne właściwości pieniężnego mechanizmu podziału wiążą się w gospodarce socjalistycznej z tym, że nie przepływ środków pieniężnych jest najczęściej decydujący dla podziału zasobów materialnych, szczególnie zaś środków produkcji. Przepływ środków pieniężnych jest w gos-

podarce socjalistycznej w zasadzie dostosowany do planowych proporcji podziału. Rozdział dochodów pieniężnych może być co prawda szeroko wykorzystywany dla bezpośredniego kierowania podziałem artykułów spożycia osobistego oraz usług nieprodukcyjnych, jednakże suma ogólna tych dochodów dostosowana jest planowo do ogólnej masy dóbr konsumpcyjnych i wartości usług niematerialnych. Natomiast w odniesieniu do środków produkcji rozdział środków pieniężnych może być już tylko wyjątkowo wykorzystywany dla bezpośredniego kierowania podziałem, mianowicie w przypadku gdy stosowanie centralnych rozdziałników materiałowo-technicznych jest ograniczone albo uznane w ogóle za niecelowe. Znaczenie dystrybucyjne rozdziału środków pieniężnych jest z reguły w odniesieniu do podstawowych środków produkcji bardziej lub mniej ograniczone. Konieczność rozchodowania przez przedsiębiorstwa określonych kwot na zakup podstawowych środków produkcji posiada nie mniej duże znaczenie kontrolne. Podział produktu społecznego jest bowiem w ten sposób w każdym razie uwarunkowany przez rozdział środków pieniężnych, to zaś pozwala na wykorzystywanie pieniężnej formy podziału dla kontroli przebiegu całości procesów gospodarczych. Obserwacja zjawisk finansowych pozwala w szczególności na wykrywanie przejawów braku równowagi — odcinkowej albo nawet ogólnej — między wytworzonym oraz podzielonym produktem społecznym czy dochodem narodowym, co ma w systemie planowania gospodarczego szczególne znaczenie. Stąd też jako podstawowe funkcje finansów w gospodarce socjalistycznej określa się powszechnie funkcję rozdzielczą i kontrolną (albo ewidencyjno-kontrolną).

Istotą funkcji rozdzielczej jest wykorzystywanie rozdziału środków pieniężnych dla ostatecznego ukształtowania podziału produktu społecznego. Rola systemu finansowego jest w tym zakresie w rzeczywistości bardziej złożona. Gospodarka finansowa organów państwa, tzn. gospodarka budżetowa i kredytowa służy nie tylko bezpośredniej, lecz i pośredniej realizacji planowych proporcji podziału, mianowicie gdy państwo oddziałuje przy pomocy postawionych mu do dyspozycji instrumentów finansowych na kształtowanie się dochodów ludności, jak i funduszy przedsiębiorstw, które odgrywają ważną rolę w podziale produktu społecznego. System finansowy uwzględniać przy tym musi swoje zasady gospodarki pieniężnej nie uspołecznionych jednostek decyzji gospodarczej oraz specjalne właściwości gospodarki pieniężnej przedsiębiorstw, które mają określoną samodzielność dysponowania środkami pieniężnymi na cele spożycia konsumpcyjnego albo zużycia produkcyjnego.

Funkcja kontrolna finansów występuje nierozłącznie z funkcją rozdzielczą, wynika bowiem na równi ze związków między rozdziałem

środków pieniężnych a podziałem produktów pracy. Według najpowszechniejszego w socjalistycznej nauce finansów sposobu rozumienia tej funkcji, polega ona na wykorzystywaniu tych związków dla uzyskiwania informacji o nieprawidłowościach w przebiegu procesów gospodarczych. Ostatnio w piśmiennictwie polskim formułuje się tę funkcję na ogół znacznie szerzej, obejmując nią mianowicie wszelkie wykorzystywanie finansów dla osiągnięcia przy pomocy rozdziału środków pieniężnych rozmaitych celów gospodarczych, wykraczających poza sam podział produktów, a zwłaszcza dla tworzenia bodźców ekonomicznych¹. Pełna definicja w tak szeroki sposób rozumianej funkcji kontrolnej powinna obejmować wyszczególnienie obu jej zasadniczych członów składowych, funkcja kontrolna finansów polega więc na wykorzystywaniu związków między ruchem pieniądza a ruchem produktów pracy:

a) dla uzyskiwania z obserwacji zjawisk finansowych sygnałów o przebiegu procesów gospodarczych,

b) dla tworzenia bodźców ekonomicznych, przede wszystkim bodźców materialnego zainteresowania, celem wpływania na przebieg procesów gospodarczych w kierunku uznanym za najbardziej pożądany².

Wielu autorów uważa jednak, że tworzenie bodźców ekonomicznych stanowi oddzielną funkcję systemu finansowego, której nie należy łączyć z funkcją kontrolną finansów socjalistycznych³.

W ograniczeniu jedynie do stosunków finansowych, a więc w rozważaniach prowadzonych na wyższym stopniu uogólnienia teoretycznego, funkcje finansów socjalistycznych można rozumieć jedynie w znaczeniu pieniężnego mechanizmu podziału i kontroli, jaki może być wykorzystywany przez organy kierownictwa gospodarczego dla realizacji planowych zadań. Same sposoby wykorzystywania tego mechanizmu stanowią już zagadnienie innego rzędu, należą do problematyki systemu finansowego państwa socjalistycznego.

Rozważania niniejsze odnoszą się właśnie do systemu finansowego państwa jako organu kierownictwa gospodarczego, które może stanowić o kierunkach rozwoju gospodarczego oraz wykorzystywaniu instrumentów finansowych dla najlepszej realizacji planowych zadań. Jest to złożona problematyka, której wyjaśnienie wymaga oparcia się na szerszej znajomości zagadnień redystrybucji pieniężno-finansowej.

¹ Por. T. Kierczyński, *O niektórych zagadnieniach wykładu przedmiotu „Finanse i kredyt”*, „Finanse” 1954, nr 2, s. 27–28.

² Z. Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1960, s. 78–79.

³ Stanowisko takie przeważa u przedstawicieli nauki prawa finansowego, natomiast w nauce finansów, w każdym razie w Polsce, panuje dosyć powszechnie pogląd o celowości obejmowania całej problematyki bodźców ekonomicznych zasięgiem funkcji kontrolnej.

2. Mechanizm redystrybucyjny systemu finansowego państwa jest tak dawny, jak dawne jest państwo, choć dopiero od niedawna ekonomiści zdali sobie w pełni sprawę ze znaczenia społeczno-gospodarczego funkcjonowania tego mechanizmu. Dla właściwego wyjaśnienia sposobu funkcjonowania systemu finansowego w praktyce gospodarczej państw socjalistycznych wskazane wydaje się sięgnięcie do tradycyjnych funkcji tego mechanizmu w gospodarce kapitalistycznej. Funkcje te nie straciły bowiem całkowicie znaczenia w ustroju socjalistycznym.

Z najdawniejszego okresu finansów klasycznych, gdy nie dostrzegano jeszcze redystrybucyjnej roli finansów publicznych, wywodzi się funkcja fiskalna systemu finansowego państwa. Jedynej i zasadniczej funkcji finansów publicznych dopatrywano się wówczas w pokryciu wydatków państwa. Wydatki te, ponoszone w zasadzie tylko na cele nieprodukcyjne, były „stratą” dla społeczeństwa, a każdy podatek złem koniecznym. Redystrybucyjny charakter podatków był długo zapoznany w piśmienictwie finansowym. W finansach nowoczesnych redystrybucyjny charakter dochodów i wydatków publicznych nie ulega już wątpliwości. Na plan pierwszy wysuwa się w związku z tym funkcja interwencyjna systemu finansowego współczesnego państwa. W najnowszym rozwoju finansów kapitalistycznych funkcja ta przybiera postać „systemu wyrównawczego” (compensatory finance). Funkcja fiskalna odgrywa nie mniej w praktyce ciągle dużą rolę, współczesne państwa wymagają bowiem dla realizacji swych celów politycznych znacznych ofiar pieniężnych. W nauce burżuazyjnej chętnie się to jednak przemilcza.

System wyrównawczy finansów kapitalistycznych różni się zasadniczo od zwykłej interwencji finansowej w państwie kapitalistycznym. W przypadku działania interwencyjnego mamy do czynienia z doraźnymi rozwiązaniami, dotyczącymi określonych wycinków gospodarki narodowej. W przypadku systemu wyrównawczego polityki finansowej mamy do czynienia zasadniczo z długotrwałym oddziaływaniem na całą gospodarkę narodową, opartym na teoretycznych założeniach antycyklicznego rozwoju gospodarczego, pełnego zatrudnienia itp.⁴. Zarówno doraźna interwencja, jak i system wyrównawczy są podstawowymi funkcjami nowoczesnych finansów publicznych w kapitalizmie. Ta ostatnia

⁴ Należy tu na przykład uzupełnienie inwestycji prywatnych przez szeroki program robót publicznych. Natomiast pośrednie oddziaływanie na działalność inwestycyjną przedsiębiorstw kapitalistycznych, w drodze na przykład zwolnień podatkowych zachęcających do inwestowania, jest zwykłą formą interwencji gospodarczej. Nowoczesne zasady teorii wyrównawczej finansów pozwalają na znacznie większą skuteczność polityki ekonomicznej, mimo występowania i tu możliwości nieprzewidzianego przeciwdziałania, ograniczającego efekt polityki gospodarczej państw kapitalistycznych. Por. J. Sołdaczuk, *Teoria ekonomiczna J. M. Keynesa*, Warszawa 1958, s. 191–193.

stanowi jedynie wyższą, bardziej doskonałą formę systematycznej interwencji w odniesieniu do całości gospodarki narodowej⁵.

Powyższe funkcje finansów określają w swoim całokształcie zasadnicze kierunki działania systemu finansowego współczesnego państwa kapitalistycznego. Pośrednio mogą one służyć także analizie społecznych procesów podziału, prowadzonej zazwyczaj na wyższym szczeblu abstrakcji teoretycznej.

3. Całkowicie odmiennym punktem wyjścia odznacza się badanie mechanizmu finansowego w socjalizmie. W warunkach społecznej własności środków produkcji finanse socjalistyczne są wprost objęte zasięgiem stosunków produkcji, stąd też w pierwszym rzędzie rozpatrywana jest rola finansów w społecznych procesach podziału. Rolę tę określają tradycyjne już w nauce socjalistycznej funkcje finansów — rozdzielcza i kontrolna. Nie nasuwa ona zresztą większych kontrowersji.

Tych samych w zasadzie ram trzyma się najczęściej badanie kierunków działania systemu finansowego w konkretnych warunkach rozwoju państw socjalistycznych. Inaczej mówiąc, te same funkcje finansów rozpatruje się na ogół w odniesieniu do systemu finansowego państw socjalistycznych, zapominając częstokroć o tym, że przeprowadzana analiza nie dotyczy w tym przypadku sfery stosunków finansowych (tj. stosunków produkcji), lecz działalności państwa, które zmierzając do realizacji określonych planowo zadań, wykorzystuje szeroko instytucje finansowe.

Ograniczenie funkcji systemu finansowego państwa wyłącznie do rozdzielczej i kontrolnej w ich tradycyjnym ujęciu mogłoby być właściwe tylko w odniesieniu do ściśle scentralizowanego i wszechogarniającego układu gospodarki socjalistycznej, gdy rozdział środków pieniężnych wszelkich jednostek gospodarczych jest dostosowany do planowych zadań państwa w zakresie podziału produktów. Bardziej realistyczne warunki gospodarki socjalistycznej uwzględniać muszą występowanie w praktyce w pewnym zakresie układu niesocjalistycznego, jak i występowanie w zasięgu układu socjalistycznego obok ogólnopaństwowego centrum także zdecentralizowanych ośrodków kierownictwa gospodarczego. Poszerza to w istotny sposób rolę systemu finansowego państwa.

System finansów ogólnopaństwowych stanowi bez wątpienia zasadnicze, jednakże nie jedyne narzędzie wykorzystania pieniężnego mecha-

⁵ Różnice między interwencyjną polityką finansową a systemem wyrównawczym polityki finansowej zdają się być analogiczne do różnicy między interwencją gospodarczą w ogólności a systemem „gospodarki kierowanej” (*économie dirigée*). Por. Ch. Bettelheim, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paryż 1951, s. 106—107.

nizmu podziału w gospodarce socjalistycznej. W związku też z tym wypełnia on tylko częściowo rolę redystrybucyjną w ścisłym dostosowaniu do ustalonych przez państwo proporcji podziału produktów, częściowo zaś także z konieczności rolę czynnego oddziaływania ze strony państwa na proporcje tego podziału, realizowane przez inne jednostki gospodarcze układu socjalistycznego oraz niesocjalistycznego. W pierwszym przypadku system finansowy służy bezpośrednio planowemu podziałowi produktów, natomiast w drugim — pośrednio, przy czym skuteczność tego oddziaływania może być rozmaita. W tak złożonych warunkach nie można obejmować działania systemu finansowego państwa zasięgiem jednej, niejako wszechogarniającej funkcji rozdzielczej, bez szkody dla ścisłości prowadzonych rozważań. Najczęściej też wiąże się ją w piśmiennictwie tylko z działaniem pierwszego rodzaju, odnosząc działanie drugiego rodzaju do funkcji kontrolnej. Nie wydaje się i to właściwe, gdyż z kolei ta funkcja obejmowałaby w tym ujęciu nazbyt złożone warunki działania, łącząc znowu w jednej, niejako wszechogarniającej funkcji bezpośrednie wykorzystywanie bodźców ekonomicznych w gospodarce przedsiębiorstw, z pośrednim tylko oddziaływaniem ze strony państwa, mającym na celu tworzenie tych bodźców, które jednak może łatwo zamierzonego skutku nie osiągnąć.

W rzeczywistości występuje więc potrzeba formułowania pewnych dodatkowych funkcji systemu finansowego państwa, niezależnie od obu podstawowych funkcji finansów socjalistycznych. Te specjalne funkcje systemu finansowego obejmują najczęściej elementy zarówno funkcji rozdzielczej, jak i kontrolnej, wyrażają jednak w sposób znacznie konkretniejszy założenia oraz kierunki działalności finansowej państwa socjalistycznego. Mogą być one zresztą formułowane mniej lub bardziej szczegółowo, różnią się więc w rozmaitych ujęciach ilością, mogą następnie odnosić się do systemu finansowego państwa w ogólności albo do systemów poszczególnych członów finansów socjalistycznych (systemu budżetowego, systemu kredytowego, systemu finansowego przedsiębiorstw itp.), różnią się one wtedy także treścią, uwzględniając specjalne właściwości redystrybucji finansowej na danym szczeblu decyzji gospodarczej⁶. Uwypukla się w nich zazwyczaj najważniejsze kierunki gospodarki finansowej z punktu widzenia osiągnięcia celów działania danego podmiotu tych decyzji.

⁶ K. Ostrowski wyodrębnia na przykład w systemie finansowym państwa m. in. funkcje korygowania podziału dochodu narodowego i planowego wykorzystywania środków dochodu narodowego (*Z zagadnień systemu finansowego socjalizmu*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 3, s. 432 i nast.), a M. Kucharski w systemie kredytowym m. in. funkcje gromadzenia zasobów pieniężnych, finansowania środków obrotowych i regulowania obiegu pieniężnego (*Kredyt krótkoterminowy i planowanie kredytowe*, Warszawa 1956, s. 67 i nast.).

Dla bardziej szczegółowego określenia roli systemu finansowego w warunkach rozwoju gospodarczego szczególne znaczenie ma rozpatrzenie występowania w układzie socjalistycznym tradycyjnych funkcji — fiskalnej oraz interwencyjnej, a następnie zyskującej coraz większe znaczenie w nowoczesnej gospodarce planowej — funkcji bilansowej. Bliższe rozpatrzenie funkcji interwencyjnej będzie wymagało uprzedniego postawienia zagadnienia polityki finansowej w gospodarce socjalistycznej, a funkcji bilansowej — zagadnienia równowagi finansowej. Rozpocznijmy od najbardziej chyba oczywistej, choć niejednokrotnie przemilczanej, funkcji fiskalnej systemu finansowego państwa socjalistycznego.

4. Klasyczna funkcja fiskalna straciła pozornie dużo na znaczeniu w gospodarce socjalistycznej, gdzie większość dochodów budżetowych pochodzi z przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z teorią „czystego dochodu państwa” funkcja ta mogłaby odnosić się jedynie do opodatkowania dochodów z pracy oraz niesocjalistycznego układu gospodarczego. Przy takim zaś ujęciu można by łatwo dojść do paradoksalnego wniosku, że jednostki nie ponoszące żadnych płatności na rzecz budżetu, wolne są od jakiegokolwiek obciążenia fiskalnego⁷. Opierając się na marksowskiej teorii „okrojonego dochodu z pracy” można się jednak dopatrywać przejawów działania fiskalnego we wszelkich formach redystrybucji finansowej państwa socjalistycznego, z którymi na równi związane jest rozkładanie na członków społeczeństwa ciężaru zaspokojenia potrzeb ogólnych⁸. W tym ujęciu nie możemy zresztą odnosić zasięgu funkcji fiskalnej tylko do najważniejszej formy gromadzenia akumulacji pieniężnej, tj. akumulacji budżetowej, mimo jej dominującego w państwie znaczenia. Odnosi się ona do całości akumulacji pieniężnej przedsiębiorstw socjalistycznych⁹.

Rozdział akumulacji pieniężnej państwa socjalistycznego następuje w głównej mierze na cele inwestycyjne i spożycia zbiorowego, a więc najistotniejsze cele rozwoju społecznego. Funkcja fiskalna zmienia w tym ujęciu swoje znaczenie w gospodarce socjalistycznej, można by nawet kwestionować stosowanie tej tradycyjnej nazwy dla nowego w istocie

⁷ Por. J. Wierzbicki, *Spór o podatek od wynagrodzeń*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, z. 3, s. 159 i nast.

⁸ Tylko przy tym ujęciu zagadnienia można odpowiedzieć na pytanie, nie rozstrzygnięte w dyskusji o podatku od wynagrodzeń, czy celowe jest ograniczenie istniejącego opodatkowania wynagrodzeń kosztem odpowiedniego zwiększenia akumulacji pieniężnej przedsiębiorstw, tzn. w drodze zmniejszenia płac lub zwiększenia cen dóbr konsumpcyjnych.

⁹ J. Wierzbicki, *O istocie akumulacji pieniężnej w przedsiębiorstwie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 1.

rzeczy zjawiska. Ze względu na zewnętrzny wyraz funkcji fiskalnej w postaci nagromadzenia w systemie finansowym państwa funduszków pieniężnych, przeznaczonych na zaspokojenie ogólnych potrzeb społeczeństwa socjalistycznego, można by określać ją mianem funkcji akumulacyjnej. Jeśli się jednak pragnie uwypuklić głębszy sens tej funkcji, polegający na rozkładzie ciężaru zaspokojenia potrzeb ogólnych między członków społeczeństwa, najwłaściwsze wydaje się pozostanie przy tradycyjnej nazwie funkcji fiskalnej, choć w społeczeństwie socjalistycznym ulega istotnej zmianie rodzaj potrzeb zaspokajanych przy pomocy środków systemu finansowego. W żadnym zaś przypadku nie wyraża właściwego znaczenia tego zjawiska pojęcie funkcji rozdzielczej¹⁰.

Sformułowanie funkcji fiskalnej systemu finansowego państwa stawia przed nauką socjalistyczną zagadnienie „granicy” akumulacji pieniężnej. Zagadnienie to jest przedmiotem badań ekonomii politycznej w nieco innej postaci — udziału akumulacji społecznej w dochodzie narodowym. Nie jest to zupełnie to samo, akumulacja pieniężna obejmuje bowiem nie tylko środki na cele inwestycyjne, lecz i na cele pokrycia kosztu ogółu usług publicznych państwa socjalistycznego. Stosunkowo bliższa tej właśnie problematyce jest teoria tzw. bariery inflacyjnej, uwzględniającej na równi nakłady inwestycyjne oraz wydatki budżetowe na cele nieprodukcyjne¹¹. Zagadnienie to wymaga szczegółowszych studiów, które zostały u nas, jak dotąd, ledwo zapoczątkowane.

5. W przypadku oparcia układu gospodarczego na zasadzie centralizmu demokratycznego, przedsiębiorstwa uzyskują pewne uprawnienia do podejmowania decyzji gospodarczej, co określa się powszechnie mianem samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw. Określanie i realizacja własnych zadań przedsiębiorstw służy niemiennie wykonaniu planów ogólnopństwowych, niezbędne jest zatem zapewnienie przy tym regulującej roli państwa socjalistycznego. Mimo że zadania te dotyczą stosunkowo wąskiego „marginesu”, jaki dla tego rodzaju zdecentralizowanej działalności dopuszcza centralne planowanie, ograniczone są one przy tym jeszcze szeregiem warunków natury administracyjnej, którymi obwarowana jest możliwość podejmowania przez przedsiębiorstwa własnej działalności. Ponieważ jednak kontrola poszczególnych przedsiębiorstw

¹⁰ Można się zgodzić, że zadania fiskalne są jednym z przejawów funkcji rozdzielczej, bardziej wątpliwe jest stwierdzenie, że zostają one podporządkowane potrzebom regulowania podziału dochodu narodowego. Por. M. Weralski, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960, s. 40 oraz 107—108.

¹¹ P. Sulmicki, *Pojęcie inflacji w gospodarce socjalistycznej*, „Myśl Gospodarcza” 1957, nr 5, s. 138—140.

w drodze wyłącznie administracyjnej może łatwo prowadzić do naruszenia granic samodzielności, jakie dla tych jednostek zakłada centralne planowanie, okazuje się niezbędne oddziaływanie ekonomiczne ze strony państwa, przede wszystkim w drodze elastycznego regulowania zasięgu własnych środków finansowych przedsiębiorstw. Oddziaływanie to, realizowane za pomocą środków budżetowych oraz kredytowych, określamy mianem polityki finansowej państwa socjalistycznego.

Polityka finansowa państwa socjalistycznego występuje w ogólności wyłącznie tam, gdzie planowe proporcje podziału określają jedynie ogólne w tym zakresie ramy, pozostawiając szczegółowe ukształtowanie tych proporcji decyzjom indywidualnym, przede wszystkim jednostek gospodarki socjalistycznej, państwowej oraz spółdzielczej, a w pewnej mierze także nie uspołecznionej. Polityka finansowa państwa wobec przedsiębiorstw państwowych występuje więc wtedy, gdy państwo bezpośrednio nie reguluje szczegółowych proporcji podziału w drodze planowych wskazań, pozwala w zasadzie kształtować te proporcje na podstawie indywidualnych decyzji jednostek gospodarczych, ze swej jednak strony czynnie oddziałuje na zakres tych decyzji w drodze regulowania rozporządzalnych przez te jednostki środków pieniężnych. Następuje to w głównej mierze przez wpływanie na podział akumulacji pieniężnej przedsiębiorstw między budżet państwa i fundusze celowe przedsiębiorstw oraz limitowanie kredytów bankowych.

W ten sposób pojęcie polityki finansowej odpowiada zasadniczemu kryterium polityki ekonomicznej, jakim jest akt wyboru między alternatywnymi kierunkami działania państwa¹². Gdzie nie istnieją alternatywy wyboru, tam nie ma polityki. Stąd też nie wszelkie przejawy gospodarki finansowej państwa socjalistycznego można określać mianem polityki finansowej. Różni to zasadniczo zasięg polityki ekonomicznej i polityki finansowej w gospodarce socjalistycznej.

Każda decyzja gospodarcza, szczególnie zaś decyzje związane z określaniem założeń i zadań planów ogólnopaństwowych są przejawem określonej polityki ekonomicznej państwa. Nie można zaś określać mianem polityki finansowej redystrybucji finansowej, która ma na celu jedynie dostosowanie rozdziału środków pieniężnych do wskazań planów gospodarczych, nie ma przy tym bowiem wyboru między alternatywnymi

¹² Według O. Langego, działanie polityki ekonomicznej polega na wprowadzeniu do rzeczywistości przyczyn, które zgodnie z prawami ekonomicznymi wywołują skutki, stanowiące cel polityki ekonomicznej (*Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959, s. 129). To samo wyraża J. Tinbergen w słowach: „polityka gospodarcza polega na rozważnym stosowaniu różnych środków dla osiągnięcia określonych celów” (*Economic Policy-Principles and Design*, Amsterdam 1956, s. XI).

kierunkami działania. Zasięg polityki finansowej państwa socjalistycznego jest zatem istotnie ograniczony przez szczegółowość centralnego planowania.

6. W sektorze socjalistycznym nagromadzenie i rozdział środków systemu finansowego jest w zasadzie podporządkowane planowym proporcjom podziału. Funkcja rozdzielcza systemu finansowego obejmuje tu w ogólności niezmiernie szeroki krąg stosunków pieniężnych: powstawanie dochodów ze sprzedaży produktów pracy, wypłata wynagrodzeń za pracę oraz pierwotny rozrzut akumulacji pieniężnej w przedsiębiorstwach, podział akumulacji pieniężnej państwa na rozporządzalny zysk przedsiębiorstw oraz akumulację budżetową, rozdział akumulacji pieniężnej we wszelkich formach jej występowania na cele spożycia indywidualnego i zbiorowego oraz na cele akumulacji społecznej. Wszelkie te procesy nagromadzenia i podziału środków pieniężnych są zasadniczo wtórne w stosunku do decyzji podejmowanych przez państwo w zakresie planowania proporcji podziału wytwarzanych produktów.

Czynną więc rolę finansów socjalistycznych wiąże się najczęściej z funkcją kontrolną, która w szerokim ujęciu wyraża wszelkie wykorzystywanie finansów dla osiągnięcia przy pomocy rozdziału środków pieniężnych celów wykraczających poza sam podział produktów, a zwłaszcza dla tworzenia bodźców ekonomicznych. Bodźce ekonomiczne realizowane są w ogólności w drodze odpowiedniego — z punktu widzenia potrzeby oddziaływania zgodnie z planowymi wskazaniem na przebieg procesów gospodarczych — ukształtowania warunków nagromadzenia i rozdziału środków finansowych gospodarki narodowej.

Tego rodzaju układ obu tych funkcji systemu finansowego oraz jednolite ich traktowanie we wszelkich fazach gromadzenia i rozdziału funduszy pieniężnych sektora socjalistycznego byłoby możliwe, jak na wstępie już zaznaczono, jedynie w warunkach ścisłej centralizacji kierownictwa gospodarczego. Oparcie gospodarki narodowej na zasadzie centralizmu demokratycznego powoduje jednak, że przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym mogą dzięki rozporządzalnemu zyskowi albo kredytowi kształtować w pewnym zakresie samodzielnie proporcje podziału.

Funkcja rozdzielcza finansów nie polega w tych warunkach na całkowicie biernym dostosowaniu dyspozycji pieniężnych przedsiębiorstw do planowych proporcji podziału produktu globalnego i dochodu narodowego. Decyzje finansowe przedsiębiorstw stanowią w pewnej mierze o proporcjach tego podziału. Dotyczy to zresztą w niejednakowym stopniu decyzji produkcyjnych oraz inwestycyjnych, podobnie jak i decyzji przedsiębiorstw rozmaitych gałęzi gospodarki narodowej.

Całość dyspozycji pieniężnych przedsiębiorstw można by na równi obejmować zasięgiem funkcji rozdzielczej systemu finansowego przedsiębiorstw. Są one bowiem w zasadzie na równi oparte na planach techniczno-ekonomicznych przedsiębiorstw i służą realizacji zadań określonych w tych planach¹³. Nie można by jednak w omawianych tu warunkach przyjmować tej funkcji za równoznaczną z funkcją rozdzielczą systemu finansowego państwa socjalistycznego w ogólności. Ta ostatnia nie obejmuje i z natury rzeczy nie może obejmować stosunków podziału następującego w wyniku samodzielnych decyzji przedsiębiorstw.

Warunki centralizmu demokratycznego nakładają natomiast na system finansowy państwa nowe zadania: regulowania samodzielności finansowej przedsiębiorstw oraz oddziaływania na kierunki jej wykorzystywania w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej. Zadania te związane są jak najściślej z uzupełniającym w stosunku do planu ogólnopaństwowego kształtowaniem szczegółowych proporcji podziału przy pomocy rozdziału środków pieniężnych przez poszczególne przedsiębiorstwa. Oznaczają one w istocie rzeczy działanie mające na celu ograniczenie samodzielności przedsiębiorstw dla nakierowania szczegółowych proporcji podziału zgodnie z centralnie ustalonymi celami rozwoju gospodarczego. Jest to działanie zasadniczo odmienne od bezpośredniego wykorzystywania rozdziału środków pieniężnych dla planowego podziału produktów, co w najpowszechniejszym rozumieniu oznacza funkcja rozdzielcza finansów. Tu należałoby raczej mówić o funkcji interwencyjnej systemu finansowego państwa, wyodrębniając w ten sposób specyficzną w warunkach układu socjalistycznego sferę występowania polityki finansowej państwa¹⁴.

Funkcja interwencyjna ma szczególne znaczenie w warunkach rozwoju gospodarczego, gdy zadania planu centralnego kształtują w głównej mierze ogólne proporcje podziału, a zakres szczegółowej reglamentacji udziału poszczególnych jednostek w produkcji globalnym jest

¹³ Warunki samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw stwarzają bez wątpienia podstawę dla pewnej odrębności funkcji systemu finansowego przedsiębiorstw, podobnie do odrębności funkcji systemu budżetowego czy kredytowego, na ogół jednak nie zajmowano się dotąd tym zagadnieniem w piśmiennictwie finansowym.

¹⁴ Funkcja interwencyjna systemu finansowego państwa nie stanowi bezpośredniego bodźca zainteresowania materialnego dla pracowników przedsiębiorstw socjalistycznych, powoduje ona natomiast takie ukształtowanie sytuacji finansowej przedsiębiorstw, w której mogą pojawiać się bodźce materialne, sprzyjające wykonaniu planowych zadań państwa. Oryginalną próbę sformułowania interwencyjnych zadań socjalistycznego systemu podatkowego przedstawił M. Weralski w pracy *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, s. 103 i nast.

ograniczony do najważniejszych działów produkcji, posiadających kluczowe znaczenie w gospodarce narodowej. Zadania interwencyjne finansów w odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw państwowych dotyczą w głównej mierze zasięgu samofinansowania tych przedsiębiorstw, które odgrywa doniosłą rolę w określaniu oraz zabezpieczeniu warunków ogólnej równowagi gospodarczej i finansowej.

Właściwym polem działania polityki finansowej jest jednak układ niesocjalistyczny gospodarki narodowej. System finansowy państwa jest najważniejszym narzędziem określania udziału jednostek gospodarki nie uspołecznionej w dochodzie narodowym. W tych warunkach specjalnego znaczenia nabierają budżetowe i kredytowe metody rozdziału środków pieniężnych.

7. Wyrazem równowagi gospodarczej jest w planowej gospodarce pieniężnej zgodność między podziałem dochodów pieniężnych i podziałem produktu globalnego¹⁵. Dochodzimy w ten sposób do najogólniejszego sformułowania pojęcia równowagi finansowej albo monetarnej w gospodarce socjalistycznej — w znaczeniu zgodności wartości sprzedażnej produktu społecznego z dochodami pieniężnymi uczestników wymiany w pewnym okresie czasu¹⁶. Utrzymanie stanu równowagi jest istotnym założeniem planowania gospodarczego. Nie widać tu zatem w zasadzie miejsca dla czynnej roli finansów socjalistycznych. Rola systemu finansowego państwa w utrzymaniu równowagi rozwojowej gospodarki socjalistycznej nie może jednak budzić wątpliwości¹⁷.

W gospodarce narodowej występują nieustannie odchylenia od stanu równowagi. Wynikają one najczęściej z tego powodu, że nie każdemu

¹⁵ Podobne definicje formułują: P. Sulmicki, *Równowaga gospodarcza*, „Wiadomości WSP” 1958, s. 208; Z. Fedorowicz, *Zagadnienie równowagi monetarnej w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1959, s. 31; J. Zajda, *Równowaga finansowa gospodarki społecznej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, z. 2, s. 184.

¹⁶ Inaczej mówiąc, stan równowagi, o którym mowa, określa równoważenie podaży z efektywnym popytem przy danym stopniu wykorzystania czynników produkcji, poziomie cen oraz wysokości dochodów pieniężnych. Niektórzy ekonomiści uważają, że jest to tylko zewnętrzny, choć bez wątpienia ważny aspekt problemu równowagi, podstawowym aspektem tego problemu jest zaś równowaga między produkcją a potrzebami społecznymi. Por. K. Łaski, *Warunki równowagi ogólnej między produkcją i spożyciem w gospodarce socjalistycznej*, w: *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warszawa 1960, s. 178 i nast.; Z. Fedorowicz, *Nadwyżka budżetowa a równowaga finansowa gospodarki narodowej*, „Wiadomości NBP” 1961, nr 4, s. 162—164. Prowadzona przy tych założeniach analiza odznacza się jednak wysokim stopniem uogólnienia teoretycznego, co czyni ją mało przydatną z punktu widzenia badania mechanizmu finansowego państwa.

¹⁷ Ograniczamy tu rozważania dla uproszczenia jedynie do zasięgu układu socjalistycznego gospodarki

dochodowi odpowiada przyrost produkcji zdolnej zaspokoić popyt końcowy (przede wszystkim konsumpcyjny, w pewnym jednak zakresie także inwestycyjny), albo — rzadziej — także z tego powodu, że dochody pieniężne nie są w pełni wydatkowane. Pierwsze są odchyleniami typu inflacyjnego, drugie odchyleniami typu deflacyjnego. W gospodarce rozwojowej występują z reguły procesy inflacyjne o charakterze strukturalnym¹⁸. Wynikają one ze znacznego udziału w dochodzie narodowym akumulacji społecznej, zwłaszcza gdy w warunkach przyspieszonego tempa industrializacji krajów słabo gospodarczo rozwiniętych występuje znaczne nasilenie inwestycji w przemyśle ciężkim oraz inwestycji w zakresie infrastruktury¹⁹. Odchylenia inflacyjne pogłębia jeszcze rozwój wydatków państwa na cele nieprodukcyjne. W tej sytuacji wzrost dochodów z pracy może łatwo okazać się szybszy od rozwoju produkcji środków spożycia, co powoduje konieczność zwwyżki cen tych artykułów dla zapewnienia równowagi rynkowej²⁰. Źródła inflacji tkwią tu zasadniczo w proporcjach podziału.

Rola systemu finansowego w tym zakresie polega przede wszystkim na ograniczaniu popytu konsumpcyjnego w drodze zwiększonego oszczędzania ze strony ludności. Jeśli oszczędności dobrowolne nie odpowiadają potrzebom akumulacji społecznej, państwo podwyższa w odpowiednim stopniu akumulację pieniężną. Ważną rolę odgrywa przy tym także przeciwdziałanie samofinansowaniu w drodze przejmowania do budżetu większości nadwyżek bilansowych oraz innych rezerw finansowych przedsiębiorstw²¹. Dużą rolę w zwalczaniu inflacji odgrywa wreszcie także ograniczenie wydatków nieprodukcyjnych oraz pośrednio produkcyjnych w gospodarce narodowej.

Jeśli redystrybucyjna rola systemu finansowego polega tu w ogólności na dostosowywaniu dochodów i wydatków budżetowych do planowych proporcji podziału, trudno dopatrzeć się w tym działaniu polityki finansowej o charakterze „interwencyjnym” czy tym bardziej „wyrównawczym”.

¹⁸ Por. B. Minc, *O przyczynach zjawisk inflacyjnych w gospodarce socjalistycznej*, „Gospodarka Planowa” 1959, nr 8—9.

¹⁹ Największe znaczenie dla uniknięcia w tych warunkach tendencji inflacyjnych ma zwiększenie, równoległe do rozwoju inwestycji w przemyśle, transporcie, w dziedzinie użyteczności publicznej itp., produkcji artykułów żywnościowych. Inwestycje te muszą być więc połączone ze środkami zapewniającymi szybki wzrost produkcji rolnej. Por. M. Kalecki, *Zagadnienie finansowania rozwoju ekonomicznego*, „Ekonomista” (Przekłady) 1956, nr 1—2, s. 180—188.

²⁰ Zwwyżki cen można uniknąć przez wprowadzenie reglamentacji zaopatrzenia rynkowego, co prowadzi do inflacji „utajonej”.

²¹ Specjalnego potraktowania wymagają tu jedynie inwestycje o bezpośrednich efektach produkcyjnych w zakresie środków konsumpcji.

Przyczyny inflacji mogą być w dużej części nieplanowe, gdy wynikają z niewykonywania planowych zadań produkcyjnych, niskiej wydajności pracy, chybionej produkcji, wydłużania cyklu inwestycyjnego oraz niskiej efektywności inwestycji²². Przeciwdziałanie w tym przypadku inflacji należy także w pierwszym rzędzie do organów wykonawczych n. p. g., do resortów i zjednoczeń przemysłowych oraz do aparatu wykonawstwa inwestycyjnego. System finansowy może tu jednak odgrywać znaczną rolę. System finansowy może łatwo maskować zakłócenia gospodarcze pozorami osiągniętej równowagi, szczególnie gdy produkcja „niechodliwa”, zalegająca magazyny, oraz deficyty przedsiębiorstw znajdują pokrycie w dotacji budżetowej albo też w kredycie bankowym. W końcowym rezultacie powoduje to jednak wzrost emisji pieniądza oraz dalsze pogłębienie procesów inflacyjnych²³. Rola systemu finansowego polega więc — z jednej strony — na ujawnianiu istniejących dysproporcji, z drugiej zaś strony — nieplanowe odchylenia inflacyjne stwarzają warunki dla rozwoju polityki finansowej o charakterze wyrównawczym, co stanowi ważny element funkcji bilansowej finansów w socjalizmie.

8. Funkcja wyrównawcza systemu finansowego państwa socjalistycznego nie może, rzecz oczywista, polegać na długotrwałym oddziaływaniu na gospodarkę narodową, chodzi tu raczej o doraźne regulowanie procesów gospodarczych w wyniku podejmowanych restrykcji finansowych — budżetowych oraz kredytowych. W każdym jednak razie jest to działanie obejmujące całość doraźnych interwencji finansowych, jakie dotyczą wszelkich dziedzin gospodarki narodowej, a więc działanie stanowiące wyższą, bardziej doskonałą formę systematycznej interwencji w odniesieniu do gospodarki narodowej jako całości. System finansowy dysponuje w tym celu operatywnymi narzędziami gospodarki planowej w postaci układu wykonawczego budżetów, planów kasowych i kredytowych. Działanie to ogranicza się niemniej głównie do przeciwdziałania ex post ujawniającym się na rynku odchyleniom od równowagi.

Istnieje bez wątpienia wiele przyczyn zarówno natury praktycznej, jak i teoretycznej, częstokroć mało skutecznej realizacji zadań systemu finansowego państwa w tym zakresie. Brak na przykład ciągle naukowych podstaw dla rozwoju polityki finansowej państw socjalistycznych, nie mamy zwłaszcza opracowanej teorii regulowania obiegu pieniężnego. Nauka finansów nie wyjaśniła dotychczas nawet najbardziej podstawowo-

²² Zarówno na skutek przekroczenia planowych kosztów budowy, jak i dokonania w ogóle chybionych procesów inwestycyjnych.

²³ Por. W. Krzyżanowski, *Pieniądz w socjalizmie*, „Finanse” 1960, nr 8, s. 25—36.

wych zagadnień, np. źródeł emisji w gospodarce socjalistycznej, a w szczególności, jaka jest rola budżetu oraz kredytu w zakresie kreacji pieniądza²⁴.

Istotne znaczenie funkcji bilansowej systemu finansowego państwa socjalistycznego sięga bez wątpienia dalej. W gospodarce planowej istnieje możliwość oceny głębszych podstaw równowagi gospodarczej (co w zasadzie pozwala na wyciąganie wniosków co do dalszego rozwoju sytuacji rynkowej) i stąd także przeciwdziałania *ex ante* powstającym odchyleniom od założonego stanu równowagi. Dopiero to przeciwdziałanie *ex ante* powstającym dysproporcjom gospodarczym może określać właściwą treść funkcji bilansowej finansów socjalistycznych, stanowiąc też o zasadniczej jej odmienności i wyższości od systemu wyrównawczego finansów kapitalistycznych. Łączą się z tym jednak, mimo planowania rozwoju gospodarczego, znaczne trudności.

Szybkie tempo rozwoju gospodarczego, charakteryzujące się znacznym udziałem akumulacji społecznej w dochodzie narodowym, łatwo wywołuje naruszenia dynamicznej równowagi gospodarczej. Znaczne nasilenie działalności inwestycyjnej powoduje z reguły nierównomierny przyrost mocy produkcyjnej w różnych gałęziach gospodarki narodowej. W tych warunkach moc produkcyjna w poszczególnych gałęziach może być wykorzystana tylko o tyle, o ile na to pozwala czynnik ograniczający. Gdy moc produkcyjna gospodarki narodowej zostanie wykorzystana w stopniu pełniejszym aniżeli na to pozwalają istniejące „wąskie gardła”, gromadzą się w poszczególnych ogniwach aparatu produkcyjnego nadmierne zapasy. Struktura tych zapasów informuje właśnie o stanie międzygałęziowej koordynacji procesu produkcyjnego. Jednocześnie warunkuje ona w istotnym stopniu zgodność poziomu produkcji i dochodów w następnych okresach. Istniejące bilanse i plany gospodarcze nie określają jednak w dostatecznej mierze stanu równowagi procesu produkcyjnego w konkretnych warunkach podziału mocy produkcyjnej między gałęziami gospodarki narodowej.

Plany finansowe pozwalają też tylko na ogólną ocenę, jak kształtuje się równowaga w trakcie wykonywania planu. System planowania budżetowego, określający najzupełniej skutecznie ogólne warunki prawidłowego udziału akumulacji społecznej w dochodzie narodowym, w żadnym razie nie rozwiązuje zadania koordynacji szczegółowej. Pian kasowy nstawiony jest z konieczności na dosyć powierzchowne badanie zgod-

²⁴ Zapoczątkowaniem studiów teoretycznych w tym zakresie jest prowadzona u nas od pewnego czasu dyskusja o granicach akcji kredytowej oraz o pieniężnej i dochodowej funkcji kredytu. Całkowicie niewyjaśniona pozostaje nadal rola w tym zakresie budżetu państwa.

ności pieniądza znajdującego się w obiegu z jego towarowym pokryciem. Ważnym uzupełnieniem planu kasowego jest tu plan kredytowy, który przedstawia poziom i strukturę zapasów oraz zmiany w ich stanie po upływie planowanego okresu. Pozwala to już na pewnego rodzaju ocenę stanu koordynacji procesu produkcyjnego, a nie samej tylko koordynacji rynkowej. Wysuwa to plan kredytowy na pierwsze miejsce w systemie koordynacji *ex ante* planowego rozwoju gospodarki socjalistycznej.

Jednakże i ten plan nie jest zdolny do głębszego wglądu w działalność aparatu produkcyjnego, nie wystarcza dla stwierdzenia, w jakim stopniu działalność ta zapewni odpowiednie pokrycie towarowe pieniądza w przyszłości. Dla określenia wewnętrznej zgodności działań przedsiębiorstw, przy założonym stosunku spożycia do akumulacji społecznej, z uwzględnieniem zawsze przy tym możliwych dysproporcji rozwojowych, okazuje się niezbędne dodatkowe badania poziomu i struktury zapasów, występujących w tym zakresie nadmiarów itp. Badania te są ściśle związane z działalnością kredytową banków socjalistycznych, dzięki czemu właśnie banki mogłyby odgrywać szczególną rolę w koordynacji szczegółowej²⁵.

Szczegółowość planów gospodarczych ma w ogólności swoje granice, a więc i stopień koordynacji uzyskiwanej przy pomocy planowych wskazań jest zawsze ograniczony. Jeśli zestawia się z tym fakt występowania oczywiście potrzeby zapewnienia zgodności rozwoju wielkiej ilości przedsiębiorstw o określonej swobodzie działania, jest zrozumiałe, że system finansowy może odgrywać ważną rolę w międzygałęziowej koordynacji procesu produkcyjnego państwa socjalistycznego, przede wszystkim w drodze ujawniania, a następnie wyrównywania *ex post* zaistniałych dysproporcji gospodarczych.

Szczególna rola systemu finansowego powinna być związana z realizacją w konkretnych sytuacjach gospodarczych zgodności *ex ante* działań przedsiębiorstw między sobą i między końcowymi odbiorcami produktu społecznego, co stanowi właściwy wyraz funkcji bilansowej finansów socjalistycznych. Wymaga to jednak stworzenia podstaw dla tego rodzaju działania w drodze stosownego rozwoju teorii finansów socjalistycznych.

²⁵ Por. P. Sulmicki, *Tempo i równowaga w rozwoju gospodarczym*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1960, s. 22—23 (maszynopis powielony).