

BUDGET ELLER PLAN?

BUDGETÆNDRINGEN I RUSLAND¹⁾

AF KURT HEINIG

DEN statslige Planlæggelse af Finanser og Økonomi fik ved Verdenskrigen fra 1914 til 1918 et vældigt Skub fremad. De i Krigen deltagende Stater blev afsluttede, nationaløkonomiske Omraader. Mennesker og Økonomi blev som sjældent i Historien underordnet et totalt Formaal. Med den personlige Mobilisering begyndte Økonomiens: Ophævelse af Retten til at bosætte sig, hvor man vilde, statslige Indgreb i Varefordelingen, i Pris- og Lønpolitiken. Nationer trak i Uniform og overlod sig betingelsesløst til Statsledelsens Befaling.

Meget af det, man i Efterkrigstiden med moralsk Forfærdelse kaldte »bolschevikisk«, er dybere set ikke andet end det, som i Krigsaarene af mange — og ikke sjældent af de samme Mennesker — blev fejret som det nationale Indbegreb af det kategoriske Imperativ og som Inkarnationen af Statsklogskab.

¹⁾ Denne Artikkel er et Afsnit af et Kapitel »Budget eller Plan« i et større Arbejde, der skrives med Understøttelse af »Institutet for Historie og Samfundsøkonomi«. Kapitlet »Budget eller Plan« behandler først Principperne for et Budgets Varighed (det politisk-statistiske og det økonomisk-funktionelle Princip), derpaa vises Udviklingen i det 19. Aarhundrede henimod et etaarigt Budget, der under Verdenskrigen 1914—1918 undergaar først krigsfinansielle, derpaa krigsøkonomiske Deformationer. De indre og ydre Krigsbyrder fører til en Gældsbelastning, især af de europæiske Statsbudgetter, som strækker sine Virkninger frem næsten til Aar 2000. Det af Verdenskrisen opstaaede Problem, at skaffe Arbejde, sprænger de gamle Rammer for Budgetdispositioner. Men samtidig spores med bestandig tiltagende Kraft en Modbevægelse tilbage mod virkelige Regnskaber med etaarige balancerende Budgetter. Denne Udvikling bliver dog paany trængt af et andet Princip: Ny-Militarismens, der betragter Budgettet som militærøkonomisk Funktion. Under Indflydelse af disse Ændringer har ikke mindst Budgetprincipperne i Rusland gennemløbet en betydningsfuld Udvikling. Det er den, som behandles i Afsnittet »Budgetændringen i Rusland«.

BUDGET ELLER PLAN?

BUDGETÆNDRINGEN I RUSLAND¹⁾

AF KURT HEINIG

DEN statslige Planlæggelse af Finanser og Økonomi fik ved Verdenskrigen fra 1914 til 1918 et vældigt Skub fremad. De i Krigen deltagende Stater blev afsluttede, nationaløkonomiske Omraader. Mennesker og Økonomi blev som sjældent i Historien underordnet et totalt Formaal. Med den personlige Mobilisering begyndte Økonomiens: Ophævelse af Retten til at bosætte sig, hvor man vilde, statslige Indgreb i Varefordelingen, i Pris- og Lønpolitiken. Nationer trak i Uniform og overlod sig betingelsesløst til Statsledelsens Befaling.

Meget af det, man i Efterkrigstiden med moralsk Forfærdelse kaldte »bolschevikisk«, er dybere set ikke andet end det, som i Krigsaarene af mange — og ikke sjældent af de samme Mennesker — blev fejret som det nationale Indbegreb af det kategoriske Imperativ og som Inkarnationen af Statsklogskab.

¹⁾ Denne Artikkel er et Afsnit af et Kapitel »Budget eller Plan« i et større Arbejde, der skrives med Understøttelse af »Institutet for Historie og Samfundsøkonomi«. Kapitlet »Budget eller Plan« behandler først Principperne for et Budgets Varighed (det politisk-statistiske og det økonomisk-funktionelle Princip), derpaa vises Udviklingen i det 19. Aarhundrede henimod et etaarigt Budget, der under Verdenskrigen 1914—1918 undergaar først krigsfinansielle, derpaa krigsøkonomiske Deformationer. De indre og ydre Krigsbyrder fører til en Gældsbelastning, især af de europæiske Statsbudgetter, som strækker sine Virkninger frem næsten til Aar 2000. Det af Verdenskrisen opstaaede Problem, at skaffe Arbejde, sprænger de gamle Rammer for Budgetdispositioner. Men samtidig spores med bestandig tiltagende Kraft en Modbevægelse tilbage mod virkelige Regnskaber med etaarige balancerende Budgetter. Denne Udvikling bliver dog paany trængt af et andet Princip: Ny-Militarismens, der betragter Budgettet som militærøkonomisk Funktion. Under Indflydelse af disse Ændringer har ikke mindst Budgetprincipperne i Rusland gennemløbet en betydningsfuld Udvikling. Det er den, som behandles i Afsnittet »Budgetændringen i Rusland«.

Det er ikke muligt nøjagtigt at fastslaa, hvor store materielle Værdier, der under Verdenskrigen blev reguleret efter totalitære Grundsætninger. Størrelsesordenen kan maaske antydes ved, at Krigsomkostningerne er blevet beregnet til 850 Milliarder Guldmark. Det er en Sum, man ikke kan forestille sig; den lader sig vel kun begribe ad en Omvej: naar man overskuer Virkningerne af de Ødelæggelser, den forvoldte.

Krigsøkonomiens Indvirkning paa Statsbudgettet var ganske overordentlig. Den viser sig imidlertid først i fuldt Omfang efter Krigen, men da til Gengæld ikke blot i Tallene for Gælden. Store Stater bevarede den økonomiske Struktur, som var blevet dem paa tvunget under Krigen. Det gjaldt først og fremmest Rusland.

Ordet Plan steg op som en Sol i Øst. Men samtidig forsvandt Aaret som Maaleenhed med Resterne af det gamle Samfund. Hvorledes kunde det ogsaa være anderledes i en Tid, hvor ti Dage var i Stand til at ryste Verden? En forsigtig aarlig finansiel og økonomisk Foruddisponering maatte i Skæret af de nye Statsformer, der dannede sig, forekomme latterlig, som noget, der var dømt til Undergang, hørende Fortiden til. De tykke Bind med Staternes Aarsbudgetter henvistes sammen med Kroner, Alter og Forfatning til Verdenshistoriens Affaldsdyng.

I Rusland ophørte man med at føre Budget, da den hidtidige politiske Statsform opløstes, ikke blot økonomisk-funktionelt, men ogsaa organisatorisk. Det samlede Finanssystem blev gennem den principielle Fornægtelse af Bytte- og Pengeøkonomi, radikalt ødelagt. Der er vel i Historien faa Eksempler paa en saa gennemgribende Omdannelse. Med Pengesystemets Ødelæggelse vendte man tilbage til Naturaløkonomien¹⁾.

Denne Opløsnings- og Omdannelsesproces gik ikke for sig med eet Slag, men krævede adskillige Aar. Længe efter den nye Udformning af det politisk-statiske Princip, hvor alle Forudsætninger for Opstilling af et Budget blev ødelagt, fortsatte Forvaltningen af Skatterne efter de hidtidige Linier; Skatterne blev stadig automatisk opkrævet af de gamle Embedsmænd.

I Perioden fra 1918 til 1920 blev fem Budgetter opstillet, fire halvaarlige (Januar-Juni 1918, Juli-December 1918, Januar-Juni 1919, Juli-December 1919 og et for hele Aaret 1920). Desuden blev

¹⁾ *Bucharin, N.*, Oekonomik der Transformationsperiode, Hamburg 1922. Autorisierte Uebertragung aus dem Russischen. S. 53—54, 167, 168.

der udstedt talrige nye Regler angaaende Budgettet af forskelligt Indhold. I det af Folkekommisariatet for Finanser udgivne Værk »Den sociale Revolution og Finanserne« fremhæves, at den russiske Budgetlovgivning fra 1918 til 1922 flød »som en bred og rivende Strøm«. I dette Tidsrum blev der paa Budgetrettens Omraade udstedt flere Love og Forordninger end i de 55 Aar, Budgetforskriften fra 1862 havde Gyldighed¹⁾).

I Begyndelsen havde man kun til Hensigt at bygge Statsbudgettet op paa dets Urceller, med Udgangspunkt i de laveste lokale Myndigheder. Med stor Grundighed blev der udarbejdet et teoretisk Udkast til et saadant System. For at arbejde praktisk efter det maatte de underste Instansers Budgetudkast imidlertid have taget deres Begyndelse overordentlig lang Tid før Budgetperiodens Begyndelse. »Denne Omstændighed alene — og dertil kom desuden Pengeøkonomiens Sammenbrud — gjorde Budgettet til et praktisk værdiløst Dokument«.

Kommentarerne til Budgetudkastet for det første Halvaar 1918 mener, at man kommer Virkeligheden nærmere ved halvaarlige Overslag. Den Proces, hvorigennem en ny statslig og samfundsmæssig Orden opbyggedes, foregik i et saa uhørt rask Tempo, at det ikke var muligt at tvinge Reformerne ind i paa Forhaand fastlagte Rammer. Snart gik man da ogsaa over til endnu kortere Frister.

Budgetterne blev paa dette Tidspunkt officielt kaldt »Orienteringsplaner«. De indeholdt kun ganske almindelige Angivelser om, hvorledes de maanedlige Budgetoversigter, de saakaldte »Emissionsplaner«, havde truffet Dispositioner for Trykning af Penge²⁾. Disse maanedlige Budgetoversigter, der udgjorde det virkelige Budget, skulde fastsætte, hvor stor Udgivelsen af Papirpenge skulde være i den kommende Maaned³⁾).

Da alt, hvad man kalder det økonomiske Livs »Kommandoposter«, var overgaaet i Statens Hænder: Bankerne, Storindustrien, Handelen, Transportvæsenet og Jorden og de dertil knyttede Privatejendomsrettigheder tilintetgjorte, maatte der lægges Budget paa en helt ny Maade. Statsbudgettet kom nu til at omfatte hele den store og forskelligartede samlede statslige

¹⁾ *Markow, A.*, Das Budgetrecht, i: Das Recht Sowjet-Russlands, Tübingen 1925, S. 216—218.

²⁾ *Bogolepoff, M.*, Das Budget Sowjetrusslands als Wirtschaftsplan. Festausgabe für G. v. Schanz, Tübingen 1928, I; S. 273 ff.

³⁾ *Hessen, Wl.*, Das Staatsbudget Sowjetrusslands, Berlin 1925, S. 83—85. Nationalekonomisk Tidsskrift. LXXIV.

Økonomi. Hvad man tidligere havde kaldt Budget, udgjorde nu kun en lille Sektor af Statens Finansplan. Der var imidlertid ikke blot sket en rumlig Udvidelse næsten uden Grænser; ogsaa tidsligt opstod der afgørende Nydannelser. Budgettet blev kun »et Udtryk for de enkelte Administrationsgrenes Anskuelse og Arbejdsprogram, saavel som for de almindelige Tendenser i Sovjets Politik«. (Beretning fra Folkekommissariatet for Finanser til den VIII Alrussiske Sovjetkongres).

Sovjetregeringens økonomiske Politik i disse Aar kan sammenfattes paa omtrent følgende Maade: Nationalisering og Statsfinansiering af den samlede Industri, Annulering af Statsgælden, Afskaffelse af Skatter og Indførelsen af gratis Tjenesteydelser fra Statens Side. Statens Indkomster skulde bestaa af Udbyttet af den nationaliserede Industri, saavel som den Bondestanden paalagte Naturalafgift, den saakaldte Kornligning. Produktionsprocessen, Byttet og Fordelingen blev fuldstændig koncentreret i Statens Hænder.

I Overensstemmelse hermed førte Finanspolitikken i den russiske Revolutionstids første Periode til »Kamp med Kapitalismen og til Ekspropriation fra Borgerskabet ved finanspolitiske Forholdsregler, til en Omdannelse af det tidligere Statsbudget til et, som vedrørte hele Landets Økonomi, og til en Ændring af det tidligere Finansapparat til et centralt Bogholderi, saavel som til Indførelsen af pengeløse Regnskaber som et Middel til Ødelæggelsen af Penge-systemet overhovedet¹⁾.

Ved et Dekret udstedt af Folkekommissærernes Raad den 4. Marts 1919 blev det bestemt, at »den eneste Indkomstkilde for samtlige Statsvirksomheder (nationaliserede, tidligere fiskale, beslaglagte o. s. v.) er Kreditbevillinger paa den Russiske Socialistiske Føderative Sovjetrepublikks Rigsindkomst- og Udgiftsbudget²⁾. — De gamle Afgifter blev erstattet af nye Revolutionsskatter. Allerede en Forordning af 30. Oktober 1918 havde beordret Optrædelse af et ekstraordinært Bidrag fra de besiddende Klasser som »en overordentlig Revolutionsafgift engang for alle«. Kort Tid efter blev der ogsaa indrømmet de lokale Sovjetter den samme Ret. — Derpaa forkyndte man i en hel Række Dekreter, at alle af Staten ydede Tjenester skulde være gratis. I Marts 1920 bliver Telegram- og Telefonskatterne

¹⁾ Oversigt over Finanslovgivningen i Aarene 1917—1921, Moskau 1922, Folkekommissariatet for Finansen. Russisk. Paa Tysk hos Hessen, S. 15.

²⁾ Hessen, S. 15.

afskaffede, efter den 16. August samme Aar er Benyttelsen af Jernbanerne fri, og fra den 11. Oktober skal man overhovedet ikke længere betale noget for Sovjetvirksomhedernes Tjenester og faar Brændselmateriale og Varer gratis.

Paa Budgettets eller rettere Budgetplanens Indkomstside forsvinder Skatterne dog ikke straks. Det store Bidrag paa 10 Milliarder Zarrubler skulde lette Overgangen til den nationaliserede Økonomi som Indtægtskilde. I Programerklæringen fra det andet halvaarlige Forslag (Juli til December 1918) hedder det, at der skal skaffes Dækning for Udgifterne gennem en Udvikling af de nationaliserede Bedrifters Virksomhed saavel som gennem en Forøgelse af Landbrugets Produktivitet¹⁾. Som eneste Skatteindtægt beholdt man Kornligningen, en Naturalafgift, der med hele sin Byrde hvilede paa Landbefolkningen. Ligningen gav imidlertid ikke det ventede Resultat; i 1919 kun 44 000 Pud og 1920 ca. 199 000 Pud. Det blev derfor Trykningen af Penge, som foreløbig blev den eneste virkelig betydende af Statens Indkomstkilder. I det Omfang Budgetregnskaerne er blevet færdige og bekendtgjorte, viser de, hvor konsekvent gennemført denne Udvikling er. Følgen var, at Pengene blev fuldstændig værdiløse. Forsøget paa at gaa over fra Pengeøkonomi til Naturaløkonomi viste sig ligeledes uigennemførligt. Det økonomiske Centralstyre bestod til sidst kun i meningsløse Tal i Statens Hovedbøger.

Statsbudgettet omfattede nu den samlede Økonomi i hele dens Omfang og mangesidede Indhold; Budgetplanen skulde som økonomisk Plan ikke blot være Ledetraad for Statens Økonomi, men ogsaa opsuge den private Økonomis resterende Sektor. Disse Bestræbelser viste sig dog umulige at gennemføre. Budgettet mistede sin Betydning som foreløbigt Udkast for Statens Husholdning. Ved Siden af de oprindelige Forslag, der blev udfærdiget ved Aarets Begyndelse, maatte der hele Aaret igennem gives Efterbevillinger, som undertiden overskred det oprindelige Udkast adskillige Gange, da der manglede enhver Grænse for de enkelte Administrationsgrenes Udgiftsbudget. Under disse Omstændigheder kunde Budgettet først definitivt fastslaas efter Aarets Udløb — saaledes beretter Folkekommissariatet for Finanser i Værket »Finanspolitiken 1920—1921«.

¹⁾ Budgetforslag Juli-December 1918, udgivet med Kommentarer af Folkekommissariatet for Finanserne, S. 57—58.

Den daværende Folkekommissær for Finanserne, Krestinskij, erklærede paa den 9. Alrussiske Raadskongres, at ved Udarbejdelsen og Vedtagelsen af Budgettet blev der ikke stillet bestemte Krav med Hensyn til Dækning af Udgifterne, men Udgangspunktet var altid Højden af de nødvendige Udgifter. »For Indtægter interesserede man sig ikke, da Statens Seddelpresse vilde være istand til at fremstille Sedler i tilstrækkeligt Omfang«. For 1921 blev et egentlig Budget overhovedet ikke opstillet. Der findes kun Angivelser for Anvendelsen af Banksedler paa de enkelte Omraader.

For Aarene 1918 og 1919 er en Sammenligning mellem det opstillede Budget og det faktiske Budget mulig og ligeledes en Sammenligning med Førkrigsrubler. For Indtægterne faar man følgende Billede:

	Det opstillede Budget		Det faktiske Budget	
	I Millioner		I Millioner	
	Sovjetrubler	Førkrigsrubler	Sovjetrubler	Førkrigsrubler
1918.....	15.580	199.6	3.361	42.9
1919.....	48.960	63.1	6.298	8.07
1920.....	159.604	19.4	Tallene mangler	

Misforholdet mellem Finansplan og Regnskab androg 1918 ca. 91 pCt., 1919 over 97 pCt. Hovedaarsagen var Skatternes Forsvinden, og dernæst Tabene i de Statsvirksomheder, hvorpaa Statsindtægterne skulde bero. Staten havde opløst sig i sine Bestanddele; Menneskene levede i enhver Henseende af Substansen, først af Forraad og Reserver, derpaa af Kapital. Det galdt ikke blot for det offentlige Virksomhed, men ogsaa for den enkeltes.

Imidlertid var en anden Faktor begyndt at gøre sig gældende. Det var Statsbanken med dens Ret til Udstedelse af nye Pengesedler — Tschervonez. Saaledes raadede det russiske Kreditsystem over en fast Møntfod paa et Tidspunkt, hvor Budgettet saa sig nødsaget til at tage til Takke med de værdiløse gamle Papirpenge, der historisk var forbundet med det førrevolutionære Ruslands Penge. Tschervonez blev Grundlaget for det nye Pengevæsen, og Kreditsystemet blev herefter i flere Aar en meget givende Kilde for Finansieringen af det offentlige Økonomi.

Saaledes var Budgettets Betydning som Rettesnor ringest i det Øjeblik, hvor det ikke blot repræsenterede Statens Finansplan, men ogsaa var udbygget til en økonomisk Plan. I dets Sted var der traadt et andet Grundlag for Planlægning og Beskatning.

Adskillelsen mellem Budget og Finansplan (Økonomisk Plan) var begyndt. Man fastslog nu, at »Finanspolitikens Hovedopgave skal bestaa i at formindske Underskudet dels derved, at Skatter igen bliver indført og Befolkningen igen betaler Staten for leverede Varer og ydede Tjenester, dels ved at Udgifterne bliver sat ned og først og fremmest ved, at man undgaar uøkonomisk Drift i Statsvirksomheder«¹⁾. Saaledes blev Betalingspligten igen indført for de Tjenester, som blev ydet Befolkningen f. Eks. af Jernbaner, Post, Telegraf og Sporvogne samt for kommunale Tjenesteydelser af forskellig Art, Bølligudlejning, Benyttelse af Badeanstalter, Kuranstalter etc., og Taksterne skulde holde Skridt med Pengenes Føringelse. Der skulde endvidere ydes Betaling for de uddelte Levnedsmiddellationer, idet de paagældende Bidrag skulde holdes tilbage af Lønnen. Parallelt dermed gik Genindførelsen af Skattesystemet. Ved Dekret af 26. Juli 1921 blev en Næringssskat paabudt. I 1922 bliver der opkrævet en Skat en Gang for alle, paalagt alle Borgere²⁾. Der indførtes en hel Række Afgifter: Stempelskatter, forskellige Gebyrer, Konsulatsafgifter og Havnepenge. I Løbet af et halvt Aar udvikler der sig et System af indirekte Skatter, der bestaar af 13 forskellige Afgifter og Toldsatser. Der blev opstillet en lang Liste over lokale Afgifter og Skatter, som de lokale Raad kunde benytte³⁾.

Budgettet begynder med Indførelsen af den ny økonomiske Politik — NEP — at faa et nyt Udseende. Folkekommissariatet for Finanser skulde efter en Forordning fra Folkekommissærernes Raad af 21. August 1923 om Forberedelsen af Overslag »fastsætte de sandsynlige Beløb for de ventede Indtægter i det kommende Finansaar, og paa Grundlag af disse Beregninger udtale sig om Størrelsen af de Beløb, inden for hvis Rammer de enkelte Sovjetrepublikers Budgetter kan holde sig«. Disse Summer blev indtil 1925 kaldt Kontroltal. De skulde angive de højest tilladte Beløb. — Budgetplanens Udgiftsside bliver op-

¹⁾ Finanspolitikken 1920—1921. Moskau 1921. Folkekommissariatet for Finanserne, S. 134. Russisk. Paa Tysk hos Hessen, S. 20.

²⁾ Skatten til Gunst for de Sultende. Centraladministrativkomitéens Dekret af 11. Februar 1922.

³⁾ *Haensel, P.*, Das Steuersystem Sowjetrusslands, Berlin 1926. (Nach der zweiten russischen Auflage). *Haensel, P.*, Die Finanz- und Steuerverfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepublik, Jena 1928, XIII, 285,40. *Brjuchanow, N. P.*, Das Staatsbudget der Sowjetunion und der wirtschaftliche Aufbau des Landes, Berlin 1926.

løst i Kvartalsbudgetter, som man kalder »haarde« (uforanderlige) Budgetter. Da imidlertid heller ikke disse »haarde« Budgetter blev overholdt af de enkelte Forvaltningsgrene, delte man dem i Maanedstal. Saaledes blev der, for at forhindre Overskrivelser, kun udbetalt Myndighederne Midler for en Maaned. — Paa Indtægtssiden skulde man endnu først gennemgaa en Periode med Skuffelser. De direkte Skatter gav kun Halvdelen af det anslaaede. Det ministerielle Organ for Folkekommisariatet for Finanser opregner Vanskelighederne:

Nedgang i Skattedisciplinen, der fører til en Formindskelse af Tallet af frivillige og rettidige Betalinger og gør mange Advarsler og Tvangsforanstaltninger nødvendige,

Den indifferente, undertiden endog fjendtlige Holdning, Befolkningen indtager over for Skatteembedsmændene,

Kooperative Virksomheders, Trusters og Syndikaters uøkonomiske Ledelse,

Repræsentanter for Stats- og kommunale Virksomheder, Fagforeninger og Syndikater udnyttede deres undertiden meget høje Stilling i den Hensigt at opnaa Skattelettelser i Form af Udskydelse af Betaling, Anerkendelse af Afslag i Betalingerne, Fritagelser o. s. v.¹⁾

Det er derfor ikke mærkeligt, at der af Restancerne den 1. Januar 1923 falder omtrent 70 pCt. paa Statsvirksomheder.

Endnu en Ejendommelighed ved Budgettet for 1923—24 er, at man genindførte Inddelingen af Indtægter og Udgifter i ordentlige og overordentlige. Til de overordentlige hører Indtægter ved Salget af udenlandsk Valuta, ved Kreditoperationer og ved Emissioner. Disse overordentlige Indtægter er først og fremmest bestemt til Dækning af Budgetunderskud. Til de overordentlige Udgifter hører Finansieringen af Industri og Landbrug.

Budgetaaret 1923—24 var begyndt den 1. Oktober, men endnu seks Maaneder efter var der ikke sket nogen Vedtagelse af Budgettet hos de højere Instanser. Den vedholdende skarpe Kontrol med Indtægter og den strænge Regulering af Udgifterne førte dog til en Ændring af den offentlige Økonomi.

Lignende Ændringer skete i Forholdet mellem Statsbudget og Lokalbudget. Ved Siden af Rigsfinansvæsenet og Rigsbudgettet, som omfattede Budgettet for Unionen og Enkeltstaterne, udviklede man det lokale Finansvæsen og Kommunalbudgetterne. Som allerede nævnt krævede den strengt centralisti-

¹⁾ USSR's National- og Statsøkonomi i Aarene 1922—1923. Moskau 1923. S. 678—679. Russisk. Paa Tysk hos Hessen, S. 91.

ske, absolutistiske og totalitære Opfattelse i den russiske Revolutions første Tid en fuldstændig Opløsning af alt finansielt Selvstyre lige til Statssamfundets Urceller, Kommunerne. De dannede imidlertid stadig en Dødvægt overfor alle centrale Dispositioner. Derfor brød NEP med Centralisationen ogsaa paa dette Omraade. Lokalbudgetternes Selvstændighed gennemførtes paa den Maade, at Lokalforvaltningen — Kommunalforvaltningen — fik overdraget bestemte Opgaver til Aflastning af Rigsbudgettet, saaledes f. Eks. Undervisningen i Folkeskolen, Sundhedsvæsenet, social Forsorg. Paa Landbrugets Omraade blev der ogsaa overdraget den lokale Forvaltning vigtige Opgaver. Samtidig blev der igen givet Kommunerne selvstændige Skattekilder. I de kommunale Virksomheder indførtes paany Tariffer; kommunale Byggeskatter og Tillæg til Statsskatterne blev iøvrigt Lokalbudgetternes Indkomstsider.

De overordnede Budgetter — Budgetterne for Enkeltstaterne og Rigsbudgettet — virker over for de mange tusind lokale Budgetter i Byer og Landkommuner som en regulerende Kraft, som Udligning — Finansudligning. For en Del gaar bestemt fastsatte Andele af Statsskatterne til Lokalbudgetterne.

Saaledes blev der ikke blot igen overdraget den lokale Forvaltning bestemte Opgaver eller opstillet nye, der blev ogsaa stillet bestemte Kilder og Midler til Disposition. Dermed blev den lokale Forvaltning igen for virkelig at kunne opfylde sine Opgaver tvunget til en nøje Budgetføring, der krævede Balance inden for kortere Tidsrum. Og da Kommunernes Behov steg langt hurtigere end de lokale Dækningsmuligheder, var Finansudligning paa alle Trin — fra Rigsbudget til Enkeltlandenes Budgetter, altsaa fra de regulerende Budgetter til de egentlige lokale Budgetter — en tvingende Nødvendighed.

Hvor stærk Ændringen paa dette Omraade var, kan nogle Tal vise. 1923—24 omfattede de regulerende Budgetter endnu 60 pCt. af alle Udgifterne, de grundlæggende Budgetter 31 pCt. i Byerne og 9 pCt. i Landsbyerne. Tre Aar senere behandlede de regulerende Budgetter kun 32 pCt. af Udgifterne, Byerne 43, Landsbyerne 25 pCt.¹⁾ Parallelt med denne Udvikling gaar Byernes og Landsbyernes Skattebetalingsevne.

Og nu begyndte den gamle Kamp om Budgetlige-

¹⁾ *Dobbert, C.*, Die lokale Finanzwirtschaft der USSR. Finanz-Archiv, 1929, S. 616—631.

vægten, som vi kender den fra Staternes Historie. Bogolepoff betoner, at de fiskale Hensyn blev trukket stærkt frem ikke blot paa Statsindtægternes Omraade, men ogsaa for Statsudgifterne. Men et Budget, der er behersket af Omsorgen for Ligevægt mellem Indtægter og Udgifter, kan ikke fremme Planøkonomien, hvis Maal stadig er at udvide sig og opsuge de Dele af Landets Økonomi, som den endnu ikke omfatter. Saaledes kom der endnu en Inddeling, der maa opfattes som en Konsekvens af Delingen i et ordentligt og overordentligt Budget: Udgifterne til Forvaltning, Rustning og sociale og kulturelle Formaal skulde dækkes ved Skatter. Finansieringen af Landets Økonomi skulde komme fra Indtægterne af Statsvirksomhederne og fra Statens Formue saavel som fra Laan. »Heraf udviklede den Tanke sig, som stadig er blevet mere virkeliggjort i USSR's Budgetpolitik og Budgetpraksis, at ved den aarlige Projektering af Udgifter af social-kulturel Art og ved Planlæggelsen af disse Udgifter for længere Tid, maa Stigningen i Udgifterne holde Skridt med Væksten i Skatterne, som i Virkeligheden bestemmer hele Budgettets Omfang«¹).

Budgettet havde nu ogsaa skiftet Udseende paa et andet Punkt. Jernbanerne, Post-, Telegraf- og Telefonvæsenet bliver som Dele af Statsbudgettet opført med Bruttobeløb; de optræder altsaa med deres samlede Indtægter og Udgifter. Den øvrige Del af Statens Virksomhed følger *Nettoprincippet* i Statsbudgettet. Den bliver altsaa holdt udenfor Statsbudgettet ligesom den Del af Landets Økonomi, der ikke falder ind under den socialiserede Sektor. Den fra Budgettet udskilte Statsvirksomhed har nu faaet sin egen faste Organisationsform. Disse Virksomheder bliver selvstændige kvasi-privatretlige økonomiske Magter. De har finansielt Autonomi. Da de forskellige Statsvirksomheder og Administrationsgrene selv administrerer deres Aktiver og den Del af Overskudet, de faar Lov at beholde, og saaledes fører en selvstændig Tilværelse, kan Budgettet, selv om det stadig er en Finansplan (for saa vidt angaar mulige Tilskud til Virksomhederne), dog ikke længere være den økonomiske Plan.

De Statsvirksomheder, som holdes uden for Finansloven, danner set fra et Budgetstandpunkt sammen med den øvrige økonomiske Virksomhed i Samfundet et Hele og udgør saa at sige Rammen omkring Budgettet, og overfor disse Virksomheder bringer Bud-

¹) *Bogolepoff*, *ibid.*, S. 288.

gettet de samme Metoder til Anvendelse som over for den egentlige private Økonomi. Staten lod først og fremmest det almindelige Skattesystem faa Gyldighed for alle sine økonomiske selvstændige Virksomheder, og lod Nettogevinsten af disse Virksomheder indgaa helt eller delvis i Budgettet. Desuden maatte disse Statsvirksomheder, naar de anvendte Dele af Statens faste Formue, som f. Eks. Skove eller Bjergværker, betale en Rente til Statsbudgettet. Endelig kunde eller maatte de Statsvirksomheder, der faldt uden for Finansloven, tage Del i Statslaanene, idet de anvendte de Pengemidler, som de frit raadede over, deres Reservekapital eller hvad de iøvrigt maatte have til Disposition af Kapital til Anlæg heri. »Paa denne Maade kunde de finansielle Midler fra den Sektor af det økonomiske Liv, som faldt uden for Finansloven, stilles til Disposition for den Sektor, som hørte under Finansloven«.

Endnu for nogle Aar siden blev den Tanke forfægtet af russiske Økonomer, at det russiske Statsbudget egentlig er en Finansplan. Det indeholder:

1. Et Program for Beskatningen i Budgetperioden.
2. Et Program for den fuldstændige eller delvise Inddragelse af Nettogevinster og Rente fra Statsvirksomheder og Formue, som falder uden for Finansloven.
3. Et Program for Transportvæsenet.

I Punkt 2 findes der endog — efter den russiske Finansvidenskabs Mening — Kærnen i den økonomiske Plan, »da dette Program med Inddragning af Overskudet staar i nøjeste Sammenhæng med den finansøkonomiske Plan for Statsindustrien, Statshandelen og Statskreditte og selv udgør en aktiv Faktor, der bestemmer Retningen for Industriens Finans- og Produktionsplaner«¹⁾.

Men i Virkeligheden er idag den samlede økonomiske Plan kun en statistisk Oversigt over Landets Økonomi. Der findes i Rusland et System af økonomisk-statistiske Aarsplaner. De deler sig i Enkeltplaner. Men hver af disse Planer har to Sider, en produktiv og en finansiell. Dette er ikke andet end Metoden med »Kontroltal«. Men disse Kontroltal er bundet af de Grænser, Budgettet sætter. Af de aarlige Orienteringsplaner udviklede sig den femaarige Perspektiv-

¹⁾ *Bogolepoff*, *ibid.*, S. 276—277.

plan. I den bliver der ogsaa indarbejdet en tilsvarende Budgetplan, men »Budgettet har sin egen Balance, der sætter snævre Grænser for Budgetfriheden . . . Under saadanne Omstændigheder maa Opstillingen af Aarsplanerne betegne en Revision og nærmere Udformning af den i den femaarige Plan opstillede Prognose¹⁾. Ved Siden af Perspektivplanen er der yderligere blevet opstillet en Generalplan for Landets Økonomi, den gælder for 15 Aar. Den tilsigter ikke at søge eller fastsætte en Ligevægtstilstand, men antyder de almindelige Udviklingslinjer.

Resultatet bliver saaledes, at Statsledelsen i Rusland er naaet til, at saavel den økonomiske Plan som Finansplanen er knyttet til Budgettet. Den etaarige Budgettering og Afregning har sammenkædet Fremtid og Nutid. Det er forstaaeligt, at Statstrusterne foretrækker fleraarige Budgetplaner og den størst mulige Dispositionsret fremfor den snævre Forbindelse med det etaarige Statsbudget. Men det etaarige Budget giver Statens finansielle Centralledelse større Dispositionsfrihed. »The rule of annualité is observed — that is to say, in principle, credits not expended at the end of the year are cancelled«. Og videre: »Since 1931, the budgetary year extends from January 1st to December 31st. Certain credits provided for constructional work remain available for three months after the end of the budgetary year, expenditure relating to them is charged to the account of the year during which the disbursement is made«²⁾.

Saaledes optræder det aarlige Budget med alle sine væsentlige Elementer igen i Rusland med fuld Styrke. Det er det økonomisk-funktionelle Princip, der har sat sig igennem ved den praktisk-experimentelle Gennemførelse af Finansplanerne og de store økonomiske Planer. Long-term Planlægningen har ikke ført til long-term Budgetter, men til etaarige Budgetter. Nu som før gælder Sætningen: »Finansplanen udspringer af den skabende

¹⁾ *Bogolepoff*, *ibid.*, S. 295.

²⁾ Summary of the Information supplied to the Technical Committee on the Subject of the National Defence Expenditure of the Union of Soviet Socialist Republics. League of Nations, Geneva, 1933. (Addendum to Conf. D. 159) B. 4. Videre Oplysninger findes i den »List of Documents«, som den tekniske Kommission har forelagt. Se ogsaa Reply of the Soviet Delegation to the Questionnaire of the Technical Committee (Document Conf. D./C.D./C.T./28).

Tanke, Budgettet er dens Konsekvens, Finansplanen tilstræber at opnaa Retskraft, Budgettet har den allerede¹⁾.

Med andre Ord: Omvæltningen i Rusland har ikke ændret eller tilsidesat det økonomisk-funktionelle Princip med etaarige Budgetter, men er vendt tilbage dertil. I Rusland har det politisk- statiske Princip og Maalene for Statsledelsen ændret sig. Derved er Ideen om økonomisk Planlægning opstaaet.

Set fra et Budgetstandpunkt er det paafaldende, i hvilket Omfang Finansforvaltningens og Beskatningens Indretning under den russiske Revolution først blev ødelagt fra Grunden af; det samme skete iøvrigt ogsaa under den store franske Revolution. Alt hvad der syntes at afspejle det gamle Herskersystem og have været et Led i dets Magtapparat, blev tilintetgjort — for paany at genopstaa. Det, der er sket, er i Form, Indhold og Formaal ikke andet end en Genfødselse. Det økonomisk-funktionelle Princip med etaarige Budgetter, med alle dets Egenskaber og Konsekvenser, saaledes som det fik sin højeste Udtryksform i det 19. Aarhundredes Demokratier, er her vendt tilbage som Princip for en strængt absolutistisk Statsledelse. Deraf følger en efter vor Opfattelse meget vigtig Erkendelse: Man kan ganske vist hælde ny Vin paa gamle Lædeflasker, men kun naar man har Flaskerne. Eller: Man kan lægge Statens Indtægter om paa en anden Maade end hidtil, man kan fordele Udgifterne paa en ny Maade, man kan lade en ny Klasse beherske Staten, man kan tilintetgøre de Rettigheder, som er opstaaet i det menneskelige Statssamfund og danne nye, men man kan, naar man vil forme Fremtiden, teknisk og funktionelt kun administrere paa kort Sigt og med regnskabsmæssig Balance. Det drejer sig, som det russiske Exempel beviser, slet ikke om Alternativet: Budget eller Plan, men om Nødvendigheden af at budgettere, naar Planer skal realiseres.

¹⁾ Schanz, G. v., Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Jena 1926, Bd. III, S. 86.