

I. ARTYKUŁY

NATALIA GAJL

INSTRUMENTY FINANSOWE W PROCESIE PLANOWANIA

I. ZAKRES PLANOWANIA EKONOMICZNEGO I FINANSOWEGO

Instrumenty finansowe w procesie (planowania zadań gospodarki narodowej odgrywają w nowoczesnej technice planistycznej współczesnych państw rolę zupełnie szczególną. Można wskazać na szereg przyczyn. Po pierwsze ustalenie planu działania stanowi skonkretyzowanie ogólnych zamierzeń polityki finansowej rządu na określony okres. Po drugie stanowi to punkt wyjścia do ustalenia szeregu postępujących i kryjących się za tym rozwiązań i konstrukcji finansowych, umożliwiających realizację planu. Po trzecie stwarza możliwość „zmierzenia” efektywności zamierzeń i ich skontrolowania, dostosowując je do wielu zmiennych warunków gospodarowania. Po czwarte w końcu, co jest najważniejsze, poprzez instrumenty finansowe następuje ostateczne skonkretyzowanie wszelkich zadań ujętych w pozostałych planach, nadając licznym ustalonym zadaniom formę prawnie wiążącą.

Rozwój planowania gospodarczego i finansowego z założeń strukturalnych w państwach socjalistycznych najwcześniej i najszerzej rozpoczął się w Związku Radzieckim. Po II wojnie rozwinięcie zasad i techniki planowania¹ nastąpiło również we wszystkich innych krajach socjalistycznych. Obserwując na przestrzeni 30 lat po wojnie rozwój procesu planowania, wyraźnie daje się zauważyć nie tylko rozszerzenie się samego zakresu planowania, ale i rozwinięcie się liczby planów, którymi się obejmuje aktualnie rozległe formy działalności państwa. Budżet, który do połowy prawie XX wieku z powodzeniem spełniał rolę jedyne go i wyłącznego rocznego planu finansowego, uzupełniany jest obecnie przez długi szereg wielolet-

¹ Por. *Woprosy prawowego regulirowanija narodno go chozajstwa*. Moskwa 1966, m. in. s. 19 i n.; D. Allachwierdian, *Finansowoje planirowanije w SSSR*, Moskwa 1966; H. Waczew, *Finansy Narodnoj Respubliki Bołgarii*, Moskwa 1971, s. 18 i n.; A. M. Aleksandrow, E. A. Wozniesienskij, *Finansy socjalizma*, Moskwa 1974, s. 182 i n.; J. Vacarel, *Finantele Republicii Sociliste Romania*, Bucuresti 1974, s. 35 i n.; O. Gado, *The Economic Mecanism in Hungary, How it Works in 1976*, Budapest 1976, s. 15 i n. i inni.

nich i rocznych planów finansowych o różnym charakterze i mocy prawnej.

Istotne znaczenie tak dla planowania budżetowego, jak i innych planów finansowych mają zasady i metodologia planowania gospodarczego. Zgranie i dopasowanie tych różnych planów pomiędzy sobą nie jest, jak powszechnie wiadomo, sprawą prostą. Oparte są one bowiem na różnych zasadach, obejmują niejednolite zakresy, a nawet i okresy. Metody powiązania ich są różnie rozwiązywane w państwach socjalistycznych.

Plany gospodarcze we wszystkich państwach socjalistycznych układane i uchwalane są jako odrębne samodzielne plany społeczno-gospodarcze, w różny sposób wiążące budżet i wiążące się z nim. Technika planowania finansowego przybrać więc musiała różne formy wyrażające się tak w nowej technice budżetowania i sporządzania innych planów finansowych i syntetycznych, jak i w metodach powiązania ich z planami gospodarczymi oraz pomiędzy sobą.

Do trudności w posługiwaniu się nowymi instrumentami, które muszą być uruchomione w planowaniu w modelu zdecentralizowanym, przyczynia się także wielość ośrodków planujących. Plany są bowiem sporządzane przez różne jednostki i na podstawie założeń i projektów jednostek zdecentralizowanych. Na organach centralnych ciąży wobec tego konieczność zsynchronizowania planów poszczególnych jednostek z ogólnymi założeniami i polityką państwa, a nadto znalezienie odpowiednich form oddziaływania na działalność nie objętą bezpośrednio planami. Zasada planowości łączy się bowiem integralnie z całym procesem zarządzania gospodarką narodową i stanowi element „czynnej” formy kierowania i wpływania na tę gospodarkę.

Problemy planowania gospodarczego i stosunku tego rodzaju planów rzeczowych do wszystkich innych planów finansowych z budżetem na czele zajmuje od dawna dużo miejsca w literaturze socjalistycznej². Nie sposób byłoby tu referować rozlicznych dyskusji na ten temat. Wybiegałoby to zresztą poza ramy zasadniczego tematu stanowiącego przedmiot rozważań.

² Por. w literaturze polskiej, w szczególności: Z. Rojewski, *Powiązanie NPG z systemem finansowym państwa*; *Gospodarka Planowa* 1958, nr 7; L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*; *Państwo i Prawo* 1961, nr 8-9; J. Lubowicki, *Planowanie budżetowe w ramach planowania ekonomicznego*; *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 1962, nr 1; M. Weralski, *Związki budżetu PRL z narodowym planem gospodarczym i innymi planami finansowymi*; *Problemy Prawne Planowania Gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 108; *System planowania i zarządzania*, Warszawa 1971, s. 187; L. Adam, *Zagadnienia ekonomiczne i prawne samodzielności finansowej rad narodowych*; *Roczniki Ekonomiczne*, t. XV Poznań 1961/63; S. Boland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*; *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 1963, nr 3; J. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa

W modelu scentralizowanym większość zadań ustalana była przez centralnego planifikatora w sposób odgórny, przyjmując formę obligatoryjnej normy. Obecnie, przy przejściu w krajach socjalistycznych do modeli zdecentralizowanych (ewentualnie mieszanych), plan w większym stopniu, generalnie rzecz biorąc, oparty jest na oddolnych ustaleniach, a w jego budowie przechodzi się „od dołu w górę” przy uzgadnianiu przez centralnego planifikatora ogólnych zadań zsynchronizowanych przed ostatecznym zbudowaniem planu w jedną merytorycznie zwartą całość. Przy metodach zdecentralizowanych również szczegółowość planu staje się mniejsza, a w planie operuje się większymi agregatami. Budowa samego planu i operowanie różnymi formami norm obligatoryjnych i orientacyjnych w różnym stopniu zązębiających się, jest dużo trudniejsze niż to miało miejsce w modelu scentralizowanym. W konsekwencji, w modelu tym muszą więc być zastosowane w stopniu dużo szerszym niż uprzednio, specjalne instrumenty finansowe łączące plany gospodarcze i finansowe.

II. FORMY I METODY PLANOWANIA GOSPODARCZEGO

Technicznie rzecz biorąc, w procesie planistycznym plany gospodarcze w zasadzie budowane oddolnie, następnie na szczeblu centralnym są korygowane, sumowane, dopasowywane itp.³, w wyniku czego powstają większe plany zbiorcze układane w bardzo różnych przekrojach przedmiotowych (np. przewidywana ilość przerobu danej konkretnie gałęzi itp.) lub podmiotowych, makroekonomicznie ujętych (np. zadanie produkcyjne, ewentualne inwestycje dla przedsiębiorstw, w konkretnym resorcie dla zjednoczeń, związku spółdzielczego itp.). Różnorodność występuje nie tylko przy układaniu tych planów i łączeniu ich (większe agregatowe zadania i podmioty), ale także bogactwo form ma miejsce przy ujmowaniu tych zadań i ich prezentacji. Zadania gospodarcze określane są w planach różnie. Ma to miejsce w formie wielkości absolutnych (statycznych), obejmujących konkretne wielkości fizyczne (miliony np. ton) lub w złotych (w milionach złotych). Wiele zadań ujmowane jest w sposób relatywny w odniesieniu do poprzedniego okresu planistycznego.

Ze względu chociażby na sam sposób ujęcia, tak zbudowane plany gospodarcze powodują, iż określone zadania planistyczne mają różną moc wiążącą. W dużej części zaś stanowią tylko mniej lub bardziej dokładne prognozy planistyczne.

Zakładając, iż plany gospodarcze w warunkach socjalistycznej gospodarki planowej stanowią niezbędną formę insytucjonalną, na której za-

1965, s. 45; Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974, s. 134; N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s. 272 i n.; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1977 s. 268 in. i inni.

³ Por. szerzej Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974, s. 323 i n.

sadzają się założenia „gospodarki planowej”, powstaje problem wymagający odpowiedzi, jaka jest dyrektywność tych planów w odniesieniu do poszczególnych adresatów oraz stosunek tych planów do innych planów finansowych z budżetem na czele. Sposób ustalenia budowy planów jest niejednorodny w treści i formie, co z punktu widzenia ich zsynchronizowania nasuwa niejednokrotnie szereg trudności.

Technika planowania w każdym z państw socjalistycznych⁴ wykazuje duże różnice i opiera się zwykle na pewnych swoistych założeniach i właściwościach. Wynika to nie tylko ze względu na różne zadania gospodarcze oraz różnice w modelach zarządzania. Jest to w dużym stopniu wynikiem tego, iż zasady planowania gospodarczego opierają się w większości na ustaleniach bieżących, a więc w stosunkowo zmiennych, a często doraźnych zadaniach. Procedura planowania i charakter planów są więc różne, nie tylko przy porównaniu planów różnych państw, ale i w obrębie tego samego państwa w różnych okresach.

Plany gospodarcze, niezależnie od form i zadań ich układania i planowania, są z zasady zatwierdzane przez odpowiednie ciała uchwałodawcze, w większości parlamenty. Są one także z zasady publikowane. Zarówno jednakże sposób ujęcia, jak i fakt, iż są to pewne programy działania na przyszłość, powodują, iż nie nadaje im się w pełni mocy wiążącej prawnie.

W tym względzie mamy, między innymi, do czynienia z tak dziwnym z punktu widzenia natury i formy prawnej aktem, jakim są uchwalane co roku w Polsce przez Sejm plany gospodarcze. Uchwala je Sejm w formie „uchwały”, podczas gdy równolegle uchwalony (zwykle nawet na tym samym posiedzeniu Sejmu) budżet, zgodnie z obowiązującymi zasadami konstytucyjnymi uchwalany jest jako ustawa. Już to samo wskazuje na inną, niejednorodną prawnie, moc budżetu i planu gospodarczego.

Punktem wyjścia dla ustalenia wszelkich zadań finansowych są na pewno plany gospodarcze, wieloletnie i roczne, w których ustalane są głównie kierunki i zadania, które powinny być zrealizowane. Tym niemniej dopiero przez plany finansowe następuje konkretyzacja tych zadań i nadanie im bardziej obligatoryjnego charakteru⁵. Należy wobec tego rozważyć problem, przez jakie formy i konstrukcje norm finansowych realizuje się zadania planowe.

Instrumenty ekonomiczne i finansowe stosowane w planach przybierają różne postacie konstrukcyjne. Generalnie różnice występują w zależności od podmiotów objętych planowaniem. Inne formy stosowane są z natury rzeczy w stosunku do jednostek budżetowych, a inne do jednostek gospodarczych. Ze względu na strukturę organizacyjnoprawną oraz gospodarczy charakter działalności, instrumenty finansowe stosowane w zakresie włączania przedsiębiorstw do ogólnego planowania muszą być

⁴ Por. *Finansowe prawo europejskich socjalistycznych stran*, Moskwa 1971.

⁵ Por. J. Kaleta, op. cit., s. 268 i n.

w dużym stopniu inne, bardziej elastyczne, niż te, którymi obejmuje się i które są przydatne w odniesieniu do jednostek budżetowych. Dalsze różnice wynikają z przyjętych modeli zarządzania gospodarką narodową.

Wytyczne i wskaźniki wydawane przez centralnego planifikatora w modelu zdecentralizowanym są po pierwsze mniej liczne, po drugie, co wydaje się szczególnie ważne, rozdział wielu wskaźników odbywa się za pośrednictwem jednostek pośrednich zarządu gospodarczego, które uprawnione są do indywidualizacji, różnicowania i podziału pomiędzy zgrupowane jednostki. Jest to metoda, która umożliwi dużo większą elastyczność rozdziału i dostosowanie go do realnych możliwości i potrzeb poszczególnych jednostek.

Przy zmniejszonym zakresie wskaźników zjednoczenia w dużej mierze same mogą układać plany zaopatrzenia rynku wewnętrznego na podstawie zawartych umów i biorąc pod uwagę zapotrzebowania. Pozwala to na dużo swobodniejszą politykę wewnętrzną zjednoczenia, a jednocześnie nie narusza ogólnych proporcji zadań eksportowych i inwestycyjnych, które są obligatoryjne. W planowaniu w tym zakresie z powodzeniem i dużo lepszym skutkiem można posłużyć się instrumentami opartymi na normach cywilnych i kryteriach handlowych, rezygnując z norm administracyjnych.

Występuje jeszcze jedna cecha szczególnie charakterystyczna dla aktualnych rozwiązań. W dużo większym stopniu dopuszcza się możliwość dokonywania zmian w trakcie ustalania i wykonywania planów rocznych i potrzeb rynku. Świadczy to o większej elastyczności gospodarowania, co można by poczytać za zaletę nowych form i metod planowania. Tym niemniej można się także odnieść w wielu przypadkach z *pewną* nieufnością do tego zjawiska. Często bowiem wynika ono z przyczyn nieumiejętności zaplanowania, złego ustawienia mocy produkcyjnych, świadomego zaniżania planów dtp.⁶, wskutek czego podważona zostaje sama technika dobrego planowania.

III. FORMY I METODY PLANOWANIA FINANSOWEGO

W planowaniu gospodarczym zadania obejmowane są w różnej postaci określić ilościowych, jakościowych lub wartościowych. Ujmowane są w formie liczb absolutnych, wyrażających zadanie w miarach rzeczowych (np. tonach lub kilometrach) lub w złotówkach (także dewizowych), lub też w procentach ujmowanych w sposób stały lub zmienny w odniesieniu do różnych wielkości porównawczych (wyjściowych). Za takim ujęciem z natury rzeczy kryje się bardzo różny, nieznaczny na ogół, walor prawny.

W zakresie planowania finansowego zestaw instrumentów kształtuje się inaczej. Szereg wytycznych zawartych szczególnie w notach ministra

⁶ Por. S. Marczuk, *Kierunki doskonalenia planowania finansowego*, Finanse 1973, nr 12, s. 26 n.

finansów ma charakter porządkowy formalno-instruktażowy, te pomijamy. Liczne są natomiast pozostałe formy przyjmujące postać różnych wskaźników. Można je zaszerzować generalnie do 3 grup o różnym charakterze prawniczym: 1) instrumentów szacujących wydatki i dochody, 2) instrumentów mających na celu orientowanie i oddziaływanie w pożądanym kierunku oraz do najważniejszej 3) grupy składającej się z instrumentów służących ustaleniu wiążących podmiotowo lub przedmiotowo zadań.

Instrumenty te występują w planowaniu budżetowym, w związku z czym obowiązują w odniesieniu do różnych form jednostek budżetowych oraz gospodarki rad narodowych wszystkich szczebli. W odmiennej nieco formie konstrukcyjnej instrumenty te stosowane są również w odniesieniu do samodzielnych, prawnie wyodrębnionych z budżetu przedsiębiorstw i ich grup. Waga instrumentów jako formy prawnej jest różna, tym niemniej wszystkie one stanowią ważny instrument planowania finansowego, odgrywający znaczną — wiodącą — rolę w całym procesie planowania. Model zdecentralizowany zarządzania powoduje konieczność stosowania szczególnych metod i konstrukcji wskaźników i norm planistycznych, stosowanych tak w obrębie gospodarki budżetowej, jak i pozabudżetowej. Niezbędne jest pewne połączenie obligatoryjności mającej na celu utrzymanie kierunku wytyczonego w planie, z pewną swobodą i elastycznością gospodarowania, niezbędną dla ekonomicznego działania jednostek. Te elementy w szczególności wymagają rozważań, utworzenie bowiem tego rodzaju konstrukcji nie jest proste i pewno długo jeszcze stanowić będzie przedmiot poszukiwań nauki i praktyki.

W grupie pierwszej instrumentów szacujących w procesie tak planowania budżetowego, jak i później przy realizacji zadań, podstawowe znaczenie można przypisać normom budżetowym, ujmowanym i nazywanym bardzo różnie⁷. Mają one na celu szacunkowe ustalenie kosztu jednostkowego przeciętnego danego zadania. Normami tego rodzaju objęta jest przede wszystkim działalność typowa i powtarzalna różnych jednostek budżetowych zarówno planu centralnego, jak i terenowego. Normy są ustalane głównie dla różnych dziedzin działalności nieprodukcyjnej, w tym m. in. dla wydatków w zakresie działalności socjalno-kulturalnej, ochrony zdrowia, szkolnictwa i innych działów. Norma budżetowa ustalana bywa w formie normy szczegółowej prostej, bardziej wiążącej (ilość benzyny na km) lub złożonej, obejmującej szereg czynników (wydatki na wyżywienie dziecka w przedszkolu). Dalszym podziałem są formy różnicujące w obrębie tych norm, części stałych i zmiennych wydatków (kosztów), np. stałe normy na wydatki osobowe i rzeczowe szpitala, ale zmienne na leczenie pacjentów, co ma znaczenie przede wszystkim kalkulacyjne.

⁷ Por. szerzej M. Nieduszyński, *Normowanie wydatków w gospodarce budżetowej*, w: *Studia Finansowe* 1971, nr 11, s. 92 i n.; *Gosudarstwennyj bjużet SSSR* pod red. W. Ławrowa i K. N. Płotnikowa, Moskwa 1975, s. 27 i n.

Dla sprawnej gospodarki budżetowej, która na obecnym etapie zarządzania i ekonomizacji budżetu, przy rozległych formach finansowania przez państwa socjalistyczne zadań w zakresie infrastruktury, ma miejsce, sposób i metody ustalania norm szacunkowych stanowią zagadnienie istotne dla całego planowania.

Od wielu lat wzrasta stale zainteresowanie budową norm szacunkowych. Dwa są tego powody. Pierwsze wynikają z konieczności ulepszania techniki planowania dochodów i wydatków jednostek budżetowych. Normy ustalane na poziomie zwykle przeciętnego kosztu mają szereg wad. Często nie odpowiadają realnym kosztom poniesionym faktycznie, nie uwiadcniają w dostatecznym stopniu zmian, jakie występują w warunkach gospodarowania. W nieznacznym stopniu uwzględniają indywidualne warunki gospodarowania jednostek itd. Często wadą jest to, iż normy przez jednostki określające wielkość szacunkową są zaniżane, podczas gdy równocześnie u podmiotów wykonujących zadania występuje odwrotna tendencja do zawyżania średnich kosztów zadań. Te dwie przeciwstawne tendencje w sumie nie zawsze prowadzą do wypracowania właściwego szacunku kosztowego. Zagadnienie jest bardzo istotne, bowiem ustalona norma decyduje o prawidłowym i racjonalnym działaniu.

Drugą przyczyną wzrostu badań i analiz nad budową norm jest dążenie do wprowadzenia w sposób maksymalny zasad gospodarności i rachunku ekonomicznego do gospodarki budżetowej i metod działania jednostek budżetowych. Powoduje to konieczność zmiany metod działania, a także sposobu administrowania jednostkami. W sumie intencją tych zmian jest więc nie tylko polepszenie metod (kalkulacyjnych), ale doprowadzenie również do innych bardziej nowoczesnych form działania i „gospodarowania” posiadanymi środkami przez jednostki budżetowe. Jednostki te — jak powszechnie wiadomo — przy działaniu na podstawie tradycyjnych form budżetowania brutto, w niedostateczny sposób wynikami swej działalności były, a i nadal często są, za mało zainteresowane. Występuje więc zjawisko łączenia dochodów z wydatkami drogą ustanowienia form — środków specjalnych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i innych. Formy te pozwalają wykorzystywać w części osiągnięte dochody na finansowanie własnych potrzeb, co zwiększa zainteresowanie jednostek dobrymi wynikami.

Z punktu widzenia oceny prawnej norm szacunkowych można stwierdzić, iż mają one charakter swoisty. Normy szacunkowe stanowią formę zabezpieczającą wielkość racjonalnych wydatków. W tym tkwi element zabezpieczenia wydatku z punktu widzenia jego użyteczności i efektywności. Z konstrukcją normy łączy się jednocześnie charakter prawny normy limitującej w sposób obligatoryjny górną nieprzekraczalną wielkość wydatku. Jest to więc norma kombinowana o charakterze mieszanym — szacunkowym i limitowym.

Wśród finansowych instrumentów planistycznych mających odniesienie

do przedsiębiorstw uspołecznionych najczęściej występują trzy formy: wskaźniki finansowe, limity finansowe i normy finansowe.

Wskaźniki finansowe można zakwalifikować do pierwszej grupy norm szacunkowych. Ma to miejsce głównie wtedy, gdy tego rodzaju wskaźniki są ustalane celem umożliwienia oceny działalności przedsiębiorstwa. Pełnią one w tych przypadkach rolę miernika oceny. Do takich instrumentów można zaliczyć wskaźniki finansowe ustalające rentowność przedsiębiorstwa. Sposób obliczenia rentowności jest bardzo różny w odniesieniu do poszczególnych grup przedsiębiorstw. W praktyce polskiej ustala się rentowność według różnych kryteriów, w tym jako wskaźniki netto, jako wskaźniki brutto lub też jako stopa zysku, a także nieraz, choć rzadziej, także jako wynikowy wskaźnik kosztów. W wielkich organizacjach gospodarczych stosuje się obecnie formę wskaźnika produkcji dodanej.

W literaturze przedmiotu w bardzo różny sposób ocenia się skuteczność stosowania poszczególnych konstrukcji wskaźników⁸. Wydaje się, iż nie może to być jeden schemat. Działalność przedsiębiorstw jest tak różnorodna, iż nie można w sposób jednolity mierzyć ich działalności.

Oceniając charakter wskaźników finansowych, stosowanych w odniesieniu do przedsiębiorstw w różnej postaci konstrukcyjnej, wysuwa się na pierwsze miejsce sprawa ich umiejscowienia wśród innych norm planistycznych. Wskaźniki finansowe mają bardzo specjalne zadania, określają bowiem w sposób obligatoryjny określone wyniki finansowe, którym ma odpowiadać działalność przedsiębiorstw. Są to więc wielkości planistyczne szacujące nie koszty ich działania, jak to ma miejsce w stosunku do jednostek budżetowych, ale końcowy efekt — wynik finansowy. W tym kryje się pierwsza różnica konstrukcyjna.

Druga różnica wynika z tego faktu, iż ustalone wskaźniki służą następnie jako podstawa dla oceny właściwych efektów działalności przedsiębiorstw. Rola wskaźników wykracza więc poza samą formę miernika szacunku. Jest to nie tylko instrument oceny; od ustalonej przez wskaźnik wielkości „zysku” (wyniku) zależy bowiem wielkość odpisów na fundusze przedsiębiorstw i inne bodźce materialnego zainteresowania załogi. Jest to więc nie tylko instrument o znaczeniu szacunkowym i oceniającym, ale również aktywna forma oddziaływania, od której zależy bieżąca gospodarka przedsiębiorstw. Normy stanowią jeden z instrumentów „czynnego” zarządzania, przez co można przypisać im po części charakter norm prawnie wiążących.

⁸ Por. J. Kaleta, *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Warszawa 1972, s. 37 n.; T. Kierczyński, U. Wojciechowska, *Koła zysku w systemie ekonomiczno-finansowym*, Warszawa 1972, s. 19; *Zarys systemu funkcjonowania przemysłowych jednostek inicjujących* (praca zbiorowa pod red. B. Glińskiego), Warszawa 1975, s. 76 i n., Z. Fedorowicz, *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 75 i n., W. Jaworski, H. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1977 s. 113 i n.

W drugiej grupie instrumentów znajdują się te, które można określić jako „sterujące”. Ich zadaniem jest orientować, zalecać, współdziałać, oddziaływać, inspirować postępowanie adresata normy. Sam charakter zalecenia wskazuje na nie wiążącą w zasadzie formę tego rodzaju ustaleń. Jednostka może wziąć pod uwagę przedmiot zalecenia i zastosować się do niego lub go odrzucić, kierując się swobodnym „uznaniem” przede wszystkim własnych interesów i korzyści. Można więc przyjąć, iż w grupie tej interes mikroekonomiczny wysunięty został jako wiodący.

W grupie tej mieszczą się bardzo różne mało precyzyjne formy wskaźników określane jako orientacyjne i podobne. Taki charakter ma wskaźnik orientacyjny udziału środków własnych jednostek budżetowych lub rad narodowych w budownictwie mieszkaniowym. Mogą to być jednakże i inne konstrukcje. Umieszczane w formie wskaźników orientacyjnych są również np. przewidywane wpływy z podatku obrotowego od określonej grupy podatników itp. W tych przypadkach forma wskaźnika jest inna. Na czoło wysuwa się charakter szacunkowy albo rachunkowy. W tej formie ma miejsce szacowanie przewidywanych dochodów, przez co normy zbliżone są do norm grupy pierwszej. O „orientacji” można mówić o tyle, iż umożliwia to poszczególnym jednostkom, radom narodowym itp. zapreliminowanie przyszłych dochodów własnych.

Przejście do metod zdecentralizowanych zarządzania gospodarką narodową stanowi o tworzeniu się warunków nie do mnożenia się różnych form obligatoryjnych wskaźników i limitów, ale właśnie odwrotnie, poszerzenia wachlarza instrumentów finansowych inspirujących, oddziaływających i orientujących. Właśnie ta grupa instrumentów ma szansę, jak się wydaje, dalszego rozwoju i to w formie wskaźników częściowo szacujących i orientacyjnych.

Trzecią i ostatnią grupę instrumentów finansowych występujących w procesie planowania stanowią konstrukcje określające w sposób obligatoryjny zadania lub obowiązki jednostek. Mogą to być konstrukcje podmiotowe lub przedmiotowo wiążące. Z grupą tych instrumentów, które przyoblekają różne konstrukcje finansowe, łączy się jedna wspólna tym formom cecha. Mają one charakter obligatoryjny i stanowią dla jednostek formę prawnie obowiązującą.

W ramach tej grupy występują wszelkiego rodzaju limity oraz wskaźniki nazywane dyrektywnymi. W niektórych nomenklaturach używa się niesłusznie także pojęć „wytyczne” dyrektywne, co w gruncie rzeczy jest swoiście ujętym administracyjnie ustalonym obowiązkiem. „Wytyczne” w zasadzie nie mają same przez się rygorystycznego charakteru. Tym niemniej są one zwykle niesłusznie łączone z formą polecenia typu służbowego, co z zasady pociąga za sobą następnie obowiązek wykonania polecenia.

Inne formy są w pełni obligatoryjne. Do takich należą limity. W gospodarce budżetowej mają one na celu ustalenie ogólnych kierunków

i wielkości wydatków. Limity określają prawnie nieprzekraczalną górną granicę wydatków na poszczególne cele. Muszą one być ściśle przestrzegane.

Limity są instrumentem oddziaływania stosowanym w gospodarce budżetowej. Z tego też względu w prawie budżetowym różnych państw ustala się w formie w pełni wiążącej górne granice wydatków zwykle ujętych rzeczowo (np. limity ustalane są dla pewnych typów inwestycji, dla wydatków bieżących administracji, wielkości poszczególnych funduszy itp.). Limitami są także, w zależności od stosowanej polityki, obejmowane dolne lub górne granice dochodów dla poszczególnych jednostek (rad narodowych) oraz wielkości dotacji podmiotowych lub przedmiotowych, najczęściej rzeczowo określonych. W tym przypadku konstrukcje limitu inne spełnią zadanie. Przestają być normą wiążącą jednostronnie i obligatoryjnie jednostkę. Stają się formą dofinansowania, określającą wysokość pomocy finansowej udzielanej przez jednostki stopnia wyższego. Nie wiąże się jednakże z tak ustalonym limitem charakter „dyrektywny”. Na przykład bowiem przy wygospodarowaniu dostatecznej ilości środków własnych, dotacja udzielona jest w formie niższej lub wręcz zostaje cofnięta. Limity w przewadze ustalane są kwotowo, choć nic nie stoi na przeszkodzie ujęcia limitu w formie procentowej.

W konstrukcji prezentującej dyrektywne wskaźniki ustalane są zadania, które mają być sfinansowane w budżecie rad narodowych lub też w budżecie centralnym przez określone jednostki. Wskaźniki dyrektywne wynikają głównie z przeniesienia zadań ujętych w planie narodowym, z tą jednakże różnicą, iż przez ujęcie zadań w formie wskaźnika finansowego zadanie zostaje skonkretyzowane w wielkościach wiążących finansowo⁹. Wskaźniki określone są w formie szczegółowej ze wskazaniem konkretnego adresata lub też innego podmiotu, który we własnym zakresie upoważniony jest do przekazania wskaźnika na rzecz dysponenta niższego szczebla.

Wskaźnikami finansowymi objęte są bardzo różne zadania. Trudno jest tu ustalić zakres, ponieważ jest to odpowiednik zadań gospodarczych i socjalnych oraz innych, które są zmienne. Na ogół przez wskaźniki finansowe ujmuje się czy zabezpiecza realizacje najważniejszych zadań, które takiego prawnofinansowego zabezpieczenia potrzebują, np. ogólne kwoty (dolna granica) dochodów, ustalane w sposób generalny dla danego podmiotu (np. dla resortu i rady narodowej) lub też z podziałem dalszym na konkretne formy dochodów: górne granice wydatków, dopłat budżetu dla poszczególnych resortów i rad narodowych, górne granice wielkości

⁹ Por. A. W. Zawadzki, *Analiza porównawcza systemów budżetowych państw socjalistycznych*; w: *System budżetowy państw socjalistycznych*, t. 1. Warszawa 1973 s. 20 i n.; W. Jaworski, H. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1977, s. 81 i n.

udziałów itp. Nadto wskaźnikami obejmuje się często górne granice funduszu płac administracji, najważniejsze zadania inwestycyjne oraz najważniejsze zadania produkcyjne, z wyodrębnieniem najczęściej zadań eksportowych oraz wydatków na towary importowane.

Wskaźniki obligatoryjne określone są w cyfrach absolutnych, co konkretnie wyznacza dopuszczalne wielkości graniczne zadania (wydatku lub dochodu). W wielu przypadkach ustalane wskaźniki dochodów, choć w innym zakresie niż przy planowaniu gospodarczym, wyrażane są procentowo. Ma to miejsce w szczególności przy ustalaniu udziałów rad narodowych w dochodach budżetu centralnego (rady narodowej wyższego stopnia). W tym przypadku ryzyko nieosiągnięcia dochodu, a jednocześnie możliwość partycypacji w większych dochodach stwarzają szersze granice zainteresowania. Ta forma wydaje się być konstrukcyjnie dużo bardziej korzystną i nowoczesną formą oddziaływania, niż ściśle rygorystyczne określanie zadań kwotowo.

W odniesieniu do przedsiębiorstw uspołecznionych, podobnie jak i w odniesieniu do jednostek budżetowych, limity są stosowane jako forma ustalenia wielkości pewnych wydatków. Najczęściej występującą formą jest limit określający wielkość dopuszczalną inwestycji. Limit pozornie ma tę samą konstrukcję, która obowiązuje jednostki budżetowe itp. Różnice sprowadzają się jednakże do form i źródeł finansowania.

W odniesieniu do przedsiębiorstw uspołecznionych ustalanie limitu inwestycyjnego nie jest powiązane, w szczególności w świetle aktualnych koncepcji finansowania inwestycji, z finansowaniem dotacyjnym. W odniesieniu do wielu grup przedsiębiorstw inwestycje są obecnie finansowane z dochodów własnych i kredytów. Limit inwestycyjny oznacza określenie tylko górnej dopuszczalnej granicy finansowania¹⁰, nie zabezpiecza jej jednakże finansowo.

Ustalony limit inwestycyjny stanowi natomiast dla banku formę finansowo o tyle „wiązącą”, iż bank jest najczęściej w wyniku tego zobowiązany do udzielenia kredytu antycypacyjnego na całość w tym trybie zaplanowanej inwestycji. Można byłoby więc założyć, iż w ten sposób i w tym przypadku za obligatoryjnym limitem kryje się pełne czasowe zabezpieczenie finansowe.

Nie można jednakże wykluczyć, iż w wielu przypadkach odpowiednie środki finansowe na spłatę kredytu nie zostaną wygospodarowane, co może pociągnąć za sobą szereg komplikacji finansowych. W tym przypadku w dyrektywności formy tak ustalonego limitu można się doszukać pewnej niekonsekwencji. Intencją limitów w ogóle jest zabezpieczenie zwykle maksymalnej granicy wydatków (w przypadku limitów minimalnych jest to na ogół wskazane *expressis verbis*). Natomiast w przypadku antycypa-

¹⁰ Por. Z. Fedorowicz, *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 230 i n.

cyjnego postawienia do dyspozycji przedsiębiorstw i ich grup kredytu w wysokości zgodnej z wielkością ustalonego limitu górnego inwestycji, sam przez się limit przekształca się w instrument nakazowy nie zabezpieczony w pełni finansowo. Wydaje się, iż w przypadku, gdy w grę wchodzi środki własne przedsiębiorstw, limity nie powinny być zbudowane w ten sposób, aby obligatoryjnie „zmuszać” do podjęcia się w całości zadań planistycznych. Powinny w takim przypadku stanowić tylko normę wiążącą w zakresie wyznaczania górnego pułapu, którego przekroczyć przedsiębiorstwo nie powinno.

Limity finansowe w systemie finansowym przedsiębiorstw uspołecznionych ustalane bywają dla różnych przejawów działalności¹¹, nie tylko inwestycyjnej. Dotyczą na przykład wysokości szeregu dotacji przedmiotowych na pokrycie cen planowo deficytowych. W tym przypadku charakter tego rodzaju limitów jest finansowo-rzeczowy. Ma on bowiem za zadanie określenie rzeczowe wielkości produkcji. Działanie limitu nie ma w pełni obligatoryjnego charakteru. Przedsiębiorstwa mogą produkować ponad limit ustalony, w tym przypadku jednakże nie otrzymują dotacji.

Zupełnie inną rolę, niż w odniesieniu do jednostek budżetowych spełniają w systemie finansowym przedsiębiorstw normy finansowe. Sama zresztą nazwa „normy finansowej” nie jest najszcześniejsza. Norma bowiem w odniesieniu do przedsiębiorstw nie oznacza przede wszystkim konstrukcji analogicznej do norm budżetowych szacujących na ogół koszt zadania. Brak jest nadto dostatecznie precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy pojęciami „wskaźników dyrektywnych” oraz „norm finansowych”. W wielu aktach normatywnych pojęcia te są używane zamiennie. Bardzo często mianem wskaźników obejmowane są bardzo różne formy regulacji o charakterze obligatoryjnym, w tym również normy finansowe.

W całokształcie instrumentów finansowych normy finansowe w odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw i ich grup odgrywają rolę zupełnie specjalną. Stanowią one szczególną formę instrumentu finansowego, nie mającą odpowiednika w innych systemach finansowych. Od wskaźników finansowych normy finansowe różni przede wszystkim to, iż wskaźniki finansowe ustalane są na etapie planowania według różnych konstrukcji i mocy prawnie obowiązującej i one mają skłaniać lub zobowiązywać przedsiębiorstwa do osiągnięcia odpowiednich rezultatów. Norma finansowa nie to ma zadanie. Przez normy finansowe określa się w sposób obligatoryjnie wiążący wielkość środków finansowych przeznaczonych na różne cele i zadania (np. przez normy finansowe określone są zasady podziału zysku w przedsiębiorstwie na rzecz przedsiębiorstwa, zjednoczenia i budżetu, określone są wielkościami poszczególnymi fundusze, zabezpieczone jest finansowanie niektórych zadań itp.).

Normy stanowią instrument obligatoryjny podziału środków finan-

¹¹ Por. J. Kaleta, W. Romanowska, *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1976, s. 303 i n.

sowych. Przedmiotowe określenie samego podziału wynika z ustalonych zasad systemu finansowego. Przez normy finansowe ma miejsce następnie wielkościowa konkretyzacja tego podziału. Jest to więc instrument o szczególnej wadze w systemie finansowym nie tylko jako forma kierowania w sposób planowy działalnością przedmiotową samych przedsiębiorstw, ale również jako forma zapewnienia realizacji zadań makroekonomicznych oraz zabezpieczenia interesów fiskalnych budżetu państwa.

Do charakterystycznych cech gospodarki zdecentralizowanej należy zaliczyć aktualny model, w którym wszelkie normy, wskaźniki i limity ustalane przez centralnego planifikatora są następnie rozdzielane i różnicowane na niższym szczeblu zależności od konkretnych warunków i potrzeb oraz w sposób możliwie jak najbardziej efektywny pomiędzy bezpośrednich wykonawców zadań planowych.

Można stwierdzić, iż zarówno ze względu na strukturę polityczno-ustrojową rad narodowych, jak i techniczno-prakseologiczne przesłanki warunkujące dobrą administrację we wszystkich państwach socjalistycznych obowiązuje zasada podziału i różnicowania w prawnie określonych granicach norm, wskaźników i limitów przez rady narodowe w terenie, przez odpowiednie ministerstwa w obrębie resortu, a dalej także przez zjednoczenia i inne jednostki grupujące przedsiębiorstwa. W ten sposób zapewniona zostaje właściwa redystrybucja środków i zadań oraz uruchomione zostają, co należy szczególnie podkreślić, bodźce do sprawnego i elastycznego zarządzania gospodarką narodową przez hierarchicznie różne podmioty zarządzające.

Istoty norm finansowych z punktu widzenia ich charakteru nie da się zaklasyfikować w sposób jednoznaczny. Stanowią one instytucję obligatoryjną tak w zakresie samego etapu planowania, jak i następnie stają się instytucją obowiązującą, związaną integralnie z całokształtem systemu finansowego przedsiębiorstw i ich grup. Znaczenie norm, jako instrumentu planowania oraz instytucji systemowej czynnie określającej wielkość i kierunek finansowania jest bardzo duże. Można je zaliczyć do jednych z najistotniejszych instrumentów finansowych.

Normy mogą przybierać różne kształty konstrukcyjne. Charakteryzując istotę norm warto jest w tym względzie zwrócić uwagę na zmiany w ich budowie, które mają obecnie miejsce. W zamian norm ustalanych w sposób bardzo ścisły i skonkretyzowany, bardzo wiele norm, tak w Polsce, jak i innych krajach socjalistycznych, konstruowanych jest w formie opartej na zasadach parametrów. Ma to miejsce na przykład w normach obowiązujących przy podziale zysku przez powiązanie i ustalenie procentowo normy odpisu z zysku do budżetu, nie wiążąc jej z wielkością samego zysku, ale przez zastosowanie odpisu do wielkości majątku trwałego oraz środków obrotowych posiadanych przez przedsiębiorstwa. Stwarza to warunki zachęcające przedsiębiorstwa do racjonalnego i ekonomicznego gospodarowania posiadanymi zasobami, od tego zależy bowiem wielkość

wpłaty na rzecz budżetu. Kryje się w tej normie, podobnie jak i w wielu innych normach opartych na podobnych zasadach parametrycznych zachęta do dobrej i sprawnej ekonomicznie gospodarki. Działanie tego rodzaju normy jest więc podwójne — są one instrumentem obligatoryjnego podziału, ale jednocześnie spełniają rolę instrumentu sterującego i oddziałującego na gospodarkę przedsiębiorstw.

Normy parametryczne stanowią nowoczesny instrument finansowy o dużej roli dla całokształtu ekonomicznych metod zarządzania. W literaturze spotkać można różnorodne określenia norm parametrycznych od łączenia ich po prostu z różnymi wielkościami ekonomicznymi ustalonymi w systemie gospodarki planowej, do podkreślających i eksponujących słusznie nieodzowny element związanego z tym bodźcowego oddziaływania. Określając normy parametryczne na gruncie prawa można posłużyć się definicją ustaloną uprzednio¹², iż norma parametryczna jest to norma obwarowana przymusem prawnym, która tym się różni od innych norm, iż ustalana jest w jednostkach mierzalnych, ale w sposób stosunkowy, w zależności od jednego lub kilku elementów zmiennych. Na wielkość poszczególnych elementów stanowiących podstawę normy, a co się za tym kryje, na treść obowiązku prawnego, adresaci norm mogą czynnie wpływać. Połączenie przymusu prawnego z możliwością oddziaływania na jego zakres stanowi nowoczesną formę sterowania działalnością jednostek.

Instrumenty finansowe wysuwają się na czoło wśród innych instrumentów planistycznych nie tylko jako forma szacunku zadań (wydatków) oraz efektów (dochodów) planistycznych, choć i tę rolę spełniają. Znaczenie ich polega przede wszystkim na możliwości wykorzystywania ich jako instrumentów sterujących i nadających planom ekonomicznym moc wiążącą drogą wskazania określonych podmiotów oraz przez konkretyzację wielkościową określonych zadań planowych. Na tym polega ich szczególna wiodąca rola w całokształcie procesu planowania.

IV. CHARAKTER PRAWNO-EKONOMICZNY NORM FINANSOWYCH W PROCESIE PLANOWANIA

W literaturze, szczególnie administracyjnej, wiele miejsca poświęca się od szeregu lat problemom „norm planowych”¹³. Charakteryzuje się je jako normy szczególnego typu. Ogólny charakter łączy się z pewnym

¹² Patrz N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1975, s. 126 i n.

¹³ Por. W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, w: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 57 in.; K. Secomski, *Podstawy planowania perspektywicznego*, Warszawa 1967, s. 254 in.; K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza*, Warszawa 1971, s. 206 i n.; T. Rabska, *Prawa przedsiębiorstw w dziedzinie planowania*, w: *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1972, s. 185 i n.; A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań*. Acta Universitatis Wra-

skonkretyzowaniem podmiotowym i przedmiotowym o różnym stopniu szczegółowości, zależnym od rodzaju planu. Różni je to od klasycznych norm prawnych, które w większości formułowane są w sposób bardziej abstrakcyjny bez konkretyzacji sytuacyjnej adresatów norm. Powstała w ten sposób, chociaż oparta na bardzo ogólnych założeniach teoria budowy norm planowych.

Powstaje zagadnienie, jak należy zakwalifikować normy planowe w zakresie prawa finansowego, a szerzej, inne normujące systemy finansowe gospodarki narodowej. Na to pytanie nie da się odpowiedzieć w sposób jednoznaczny. Podmiotowo i przedmiotowo zakres regulacji finansowych jest bowiem ogromnie rozległy. W wyniku tego stosowane są różne formy i konstrukcje normatywne, od tradycyjnych, typowo administracyjnych form, w mniejszym stopniu stosowanych, w aktualnym modelu zarządzania i planowania, po bardziej nowoczesne formy ekonomicznego oddziaływania, które nie mają pierwowzorów w konstrukcjach normatywnych.

Można naturalnie z powodzeniem zastosować ogólnie stosowany w prawie podział na akty prawne generalne i indywidualne. Taka klasyfikacja jest przydatna i musi być stosunkowo często sterowana, nie wyjaśnia jednakże charakteru i istoty właściwej normom finansowym.

Można by generalnie przyjąć założenie, iż szereg norm finansowych należy nadal do norm typu administracyjnego. Pojęcia te wywodzą się i bazują na zasadach budowy aktu administracyjnego ustalonego w prawie administracyjnym. W teorii finansów dokonano wielu prób dostosowania tych pojęć do potrzeb prawa finansowego¹⁴.

Definicje aktów finansowych są w literaturze przedmiotu różnie formułowane. Bardziej tradycyjne definicje aktów finansowych wywodzą je z władczych atrybutów wydawanych decyzji finansowych¹⁵. W konsekwencji ma miejsce dalszy logiczny podział na akty finansowe zewnętrzne, obejmujące podmioty nie podporządkowane organom państwowym oraz na akty finansowe wewnętrznie, adresowane do jednostek gospodarki społecznej. Podział ten bardzo ogólny o tyle jest użyteczny, iż wskazuje na pewne różnice, jakie w praktyce występują w charakterze i treści aktów stosowanych do gospodarki społecznej.

W innych definicjach podnosi się, iż akt finansowy¹⁶ ustala konkretne a nie ogólne, jak w innych normach prawnych, zobowiązania. W dziedzi-

tislaviensis, 1973; Prawo XXXVIII, Z. Jaśkiewicz, *Prawo zarządzania gospodarką narodową, cz. ogólna*, Gdańsk 1975, s. 167 i n.; Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza europejska w krajach RWPG*, Warszawa 1975, s. 273 i n. i inni.

¹⁴ Por. m. in. K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1973 s. 31 i n.; Z. Jaśkiewicz, op. cit., s. 203 i n.

¹⁵ Por. K. Ostrowski, op. cit., s. 26 i n.

¹⁶ Por. L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1976, s. 39 i n.

nie wydatków jest to nakaz lub upoważnienie do dokonywania określonego wydatku. W dziedzinie dochodów jest to decyzja pobrania określonych dochodów, co równocześnie stanowi akt nałożenia na jednostkę zobowiązania do świadczenia.

Szerokie pojęcie treści aktu finansowego formułuje definicja, zgodnie z którą¹⁷ przez pojęcie aktów finansowych należy rozumieć „akty władzy i administracji państwowej w zakresie tworzenia i wykorzystania społecznych funduszy pieniężnych”. W tym ujęciu na pojęcie aktu finansowego składają się łącznie normy prawne lub źródła prawa oraz akty planowania finansowego i akty indywidualne.

Można wskazać w obecnym modelu zarządzania na inne, ważne, a nowe cechy norm finansowych. Podkreśla się już od dawna w literaturze przedmiotu¹⁸, iż rozwiązania prawnofinansowe nabierają w coraz większym stopniu charakteru ekonomicznego. Z ekonomiczną treścią planowania i wydawanych decyzji wiąże się więc szczególna właściwość tych norm. Współczesne rozwiązanie socjalistycznego prawa finansowego tak na etapie planowania, jak i zarządzania gospodarką uspołecznioną wykraczają poza tradycyjny zakres form i środków działania właściwych prawu administracyjnemu¹⁹ posługując się obok lub zamiast zakazu i nakazu działania, konstrukcjami normatywnymi, w których tkwią odpowiednie bodźce finansowe.

W teorii prawa administracyjnego część aktów generalnych nie stanowiących źródeł prawa, lecz głównie wytyczne, zaklasyfikowana została do norm szczególnego typu — do tak zwanych „norm technicznych”²⁰. Obok ekonomizacji, która wyraźnie występuje w normach, szczególnie prawa finansowego, ma miejsce także i pewna technizacja procesów gospodarczych. Wiąże się z tym potrzeba obejmowania zjawisk technicznych normami prawnymi. Stąd konieczność budowania nowych konstrukcji normatywnych, ujętych w formie prawnej — tak zjawiska techniczne, jak i ekonomiczne, związane z nowoczesnymi formami gospodarowania i planowania współczesnych administracji publicznych. Wydaje się, iż w dużym stopniu rolę tę spełniają omówione wyżej niektóre formy instrumentów planistyczno-finansowych.

Normy finansowe na etapie planowania, a także i w trakcie realizacji zadań planowych wykorzystywane są aktualnie szeroko dla stymulacyjnego zarządzania gospodarką uspołecznioną. Służą one jako instrument

¹⁷ Por. L. Adam, *Prawo finansowe. Część ogólna*, z. 1, Warszawa—Wrocław 1971 s. 100 i in.

¹⁸ Por. M. Weralski, *Prawo finansowe, zagadnienia przedsiębiorstw socjalistycznych*, Warszawa 1969, s. 82 i n.; K. Ostrowski, M. Weralski, op. cit., s. 47 i n.

¹⁹ Por. M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1976, s. 8 i n.

²⁰ Por. W. Brzeziński, *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1966, nr 9, s. 277 i n.; A. Michalska, *Pojęcie normy technicznej*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1965, nr 2; F. Gojny, *Norma prawna a norma techniczna*, Studia Prawnicze, 1966, nr 3, s. 111 i n.

programowania i typowego planowania, w tym szacowania zadań planowych, ale równocześnie odgrywają rolę instrumentu sterowania i oddziaływania na gospodarkę jednostek uspołecznionych. Stąd też płynie ich specjalny odmienny od innych norm jurysdykcyjnych charakter normatywny, wyrażający się w powiązaniu w normie prawnej łącznie elementów nakazowych z elementami bodźcowymi (stymulacyjnymi), ujętymi w formie konstrukcji parametrycznych i innych.

Można więc, w moim przekonaniu, w aktualnym modelu zarządzania gospodarką narodową przyjąć, iż normy finansowe w odniesieniu do gospodarki uspołecznionej zawierają nowe bodźcowe elementy konstrukcyjne, przez co wyodrębniają się i różnią swym charakterem od szeregu innych norm, stanowiąc połączenie instrumentu oddziaływania z nakazową formą prawną. Tego rodzaju normy finansowe można określić mianem „finansowych aktów zarządzania”.

LES INSTRUMENTS FINANCIERS DANS LE PROCESSUS DE LA PLANIFICATION

Résumé

Dans l'article on a considéré le rôle et l'acceptation de différentes formes des instruments financiers, qui sont appliqués dans le processus de la planification. L'importance des instruments financiers est très essentielle de beaucoup de causes, dont deux paraissent spécialement importantes. Premièrement par les formes constructives fixées on fait possible la mesure de l'efficacité des devoirs planifiés. Deuxièmement par les instruments financiers a lieu une concrétisation définitive des devoirs économiques, en leur conférant le pouvoir liant de droit. Dans la première partie de l'élaboration on a présenté la sphère, les formes et constructions appliquées dans la planification économique dans le modèle centralisé et décentralisé de la gestion. Dans la deuxième partie, les mêmes problèmes ont été présentés dans la sphère de la planification financière. Dans la troisième partie on a considéré en détail les formes particulières des instruments financiers appliquées dans le processus de la planification en rapport aux unités budgétaires et entreprises socialisées. Dans ce domaine on a analysé les constructions de normes taxatives, des indicateurs directifs et d'orientation, des limites financiers et des normes de la division. On a consacré une attention particulière aux nouvelles formes des normes paramétriques et d'autres constructions ayant pour devoir l'influence sur le procédé et l'économie des unités, en dirigeant de leur activité dans le sens planifié. Les normes paramétriques constituent un instrument moderne de l'influence de stimulation. En le définissant du point de vue juridique on peut les déterminer comme les normes munies de la contrainte, qui se diffèrent d'autres normes, car elles sont déterminées de la façon relative, selon l'un ou quelques éléments variables. Les adressats des normes peuvent activement influencer sur la grandeur des normes particulières, c'est-à-dire sur le contenu de l'obligation juridique. La liaison de la contrainte juridique avec la possibilité d'influer sur le choix convenable de l'action, constitue une forme moderne de diriger des unités économiques. Dans la dernière, quatrième partie on considère le caractère juridique-économique des normes financières, paraissant dans la planification. On a présenté de différentes divisions des actes normatifs, réalisés dans la doctrine du droit administratif et du droit financier.

On a souligné les traits spéciaux des normes financières liées à l'économisation des processus de la planification et de la gestion, évidents dans l'économie budgétaire ainsi que dans le système juridique-financier des entreprises nationalisées. Les normes financières dans le modèle actuel de la gestion de l'économie nationale sur l'étape de la planification ainsi que dans l'accomplissement des devoirs sont exploitées de la manière vaste non seulement en tant que des instruments de la planification directive et de taxer des devoirs planifiés. Elles jouent aussi le rôle d'un instrument influant de la manière planifiée et stimulant les unités économiques de l'opération. Dans les normes de ce genre a lieu une liaison des éléments de l'influence avec la forme d'ordre juridique. Les normes financières de ce genre on peut déterminer comme les „actes financiers de la gestion".