

*Tadeusz Ławicki*

INSTRUMENTY PRAWNE I EKONOMICZNO-FINANSOWE  
W NOWYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ

W przeszłości dwukrotnie podejmowano próbę przeprowadzenia reformy gospodarczej. Po październiku 1956 r. toczyła się dyskusja na temat modelu gospodarczego. Dokonano wówczas znacznych zmian w systemie funkcjonowania gospodarki: zwiększono samodzielność przedsiębiorstw, redukowano centralną administrację gospodarczą itp. Brakowało jednak konsekwencji we wdrażaniu tych zmian i szybko zaczęto się z nich wycofywać.

Po grudniu 1970 r. podjęto znowu prace nad unowocześnieniem funkcjonowania gospodarki; rozpoczęto wdrażanie systemu wielkich organizacji gospodarczych. Działania te nie zostały jednak uwieńczone powodzeniem, ponieważ obejmowały tylko częściowe zmiany w systemie zarządzania i planowania. Pozostały natomiast nietknięte zhierarchizowane struktury organizacyjne, których istnienie spowodowało, iż realizacja programu zmian systemowych została w istocie rzeczy po pewnym czasie zablokowana. Przyczyniło się to do jaskrawego ujawnienia słabości i rozkładu dotychczasowego systemu zarządzania i planowania oraz wystąpienia głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego, którego skutków nie da się przezwyciężyć w warunkach stosowania systemu nakazowo-rozdzielczego.

Podstawowym zadaniem obecnej reformy gospodarczej jest wprowadzenie w życie takich zasad i takiego mechanizmu funkcjonowania gospodarki, które zapewnią wysoką społeczną efektywność gospodarowania. Osiągnięcie tego celu warunkowane jest jednak przyjęciem nowej konstrukcji reformy gospodarczej, głównie kompleksowości rozwiązań, nowego modelu zarządzania, stosowaniem instrumentów prawnych i ekonomiczno-finansowych dla wypełnienia celów polityki społeczno-gospodarczej oraz zapewnienia zgodności działalności przedsiębiorstw z interesem społecznym.

Komisja ds. Reformy Gospodarczej powołana jesienią 1980 roku przez Biuro Polityczne KC PZPR i Prezydium Rządu zakończyła pierwszy etap prac opublikowaniem *Kierunków Reformy Gospodarczej*, w których w sposób syntetyczny przedstawiła również przyszłe rozwiązania i kierunki w procesie zarządzania gospodarką narodową.

W procesie tym instrumentom ekonomiczno-finansowym wyznaczono nową rolę, traktując je jako podstawowe narzędzie polityki państwa i jeden z trzech podstawowych filarów mechanizmu funkcjonowania gospodarki narodowej (obok uspołecznionego planowania w skali całej gospodarki i samodzielnego przedsiębiorstwa). Określono je jako ekonomiczne narzędzia polityki gospodarczej. Organy państwowe w nowym systemie zarządzania mają posługiwać się instrumentami pośrednimi i bezpośrednimi<sup>1</sup>.

Do instrumentów pośrednich zaliczono:

- ceny, marże i sposoby ich korygowania w formie cel oraz podatków i dotacji obrotowych;
- zasady tworzenia funduszy przedsiębiorstw i płacone przez nie podatki dochodowe;
- narzędzia regulacji dochodów i płac indywidualnych;
- normy efektywności zasobów, w tym opodatkowanie czynników produkcji, oprocentowanie kredytów bankowych, kursy walut;
- powszechnie obowiązujące zasady organizacji rynku i obrotu.

Do instrumentów bezpośrednich zaliczono:

- gwarancje kredytowe;
- obciążenia i dopłaty (dotacje) kwotowe;
- koncesje, licencje, zakazy i akceptacje niektórych rodzajów przedsięwzięć podejmowanych przez przedsiębiorstwo;
- prawne zasady lokalizacji inwestycji;
- przepływ informacji o założeniach planistycznych.

*Kierunki Reformy Gospodarczej* stanowią jednak zbyt ogólny i syntetyczny dokument by na jego podstawie dokonać analizy poszczególnych instrumentów ekonomiczno-finansowych, ponadto posługują się szeregiem pojęć, czasami zamiennie, bliżej nie precyzując ich. Przyjmy więc więc podstawowym sformułowaniami interesującym nas z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania.

Termin „instrument” jest używany powszechnie w ustawodawstwie i w piśmiennictwie, znaczenie jego nie jest jednak jednoznaczne. W języku potocznym instrument rozumiany bywa jako narzędzie, przyrząd używany zwłaszcza do czynności wymagających precyzji, dokładności. Jest to urządzenie techniczne proste albo bardziej złożone, umożliwia-

<sup>1</sup> *Kierunki Reformy Gospodarczej*, Warszawa 1981, s. 37.

jące wykonanie jakiejś czynności lub pracy<sup>2</sup>. Można wreszcie spotkać definicję ujmującą instrument jako układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki się ma osiągnąć przy jego zastosowaniu<sup>3</sup>.

Z przytoczonych przykładów wynika, iż pojęcie „instrument” jest najczęściej rozumiane jako przyrząd lub narzędzie będące orężem celowej działalności człowieka. Cele tej działalności mogą jednak przybierać rozmaite formy i rodzaje: od czysto manualnych, prostych aż po skomplikowane i abstrakcyjne, jak np. polityka społeczno-gospodarcza będąca przedmiotowo wyodrębnioną polityką państwa. Takie ujęcie instrumentu zgodne jest z prakseologią, w której owo „narzędzie” to przedmiot zrobiony z zewnętrznego tworzywa i służący do wywierania nacisku bezpośredniego lub pośredniego na daną rzecz oraz do przenoszenia tego nacisku z obiektu naciśniętego na inny obiekt. Narzędzie tak rozumiane — a więc będące wytworem do specjalnych zadań — nazywa się przyrządem, instrumentem, urządzeniem etc. zależnie od rodzaju zadania, rozmiarów i stopnia komplikacji narzędzia<sup>4</sup>.

Opierając się na powyższych danych, można by określić instrument jako „środek” oddziaływania bezpośredniego lub pośredniego, mający określoną strukturę i cechy zależne od celu, jaki chce się przy jego zastosowaniu osiągnąć<sup>5</sup>. Terminu tego nie należy jednak rozumieć jako zespół środków oddziaływania celowego dla realizacji określonego zamierzenia; właściwiej jest więc mówić o systemie środków czy też ich układzie, gdyż nie mamy do czynienia z działaniem pojedynczego instrumentu, a ich zespołem (systemem).

Zastrzeżenie to wydaje się być zasadne, gdy przyjrzymy się funkcjonowaniu różnorodnych instrumentów w procesie zarządzania gospodarką narodową. Proces ten wymaga bowiem wielokanałowego oddziaływania na podmioty gospodarujące dla zapewnienia z ich strony realizacji polityki gospodarczej państwa. Oddziaływanie to przybiera najczęściej formę prawną, szczególnie gdy chodzi o ich gospodarkę finansową. Powstaje w związku z tym pytanie: czy instrument można utożsamiać z normą prawną?

Jednoznacznie twierdzącej odpowiedzi na to pytanie trudno jest udzielić, albowiem należałoby wówczas postawić znak równości po-

<sup>2</sup> W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1961, s. 224; *Leksykon PWN*, Warszawa 1972, s. 446.

<sup>3</sup> Por. M. Kempisty, *Mały słownik cybernetyczny*, Warszawa 1973, s. 272.

<sup>4</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 48 i n.

<sup>5</sup> E. Georgjew, *Pojęcie instrumentu prawno-finansowego*, „Zeszyty Naukowe UE” 1979, S. I, z. 65, s. 63.

między instrumentem prawnym a normą prawną, na co nie zezwala teoretycznoprawne rozumienie normy prawnej<sup>6</sup>. Wydaje się jednak, iż można mówić o prawnych instrumentach zarządzania gospodarką narodową, analizując problematykę prawnej regulacji procesów mierzalnych<sup>7</sup>, jakimi *de facto* są procesy gospodarcze. W tym wypadku instrument prawny będzie normą prawną, ale szczególnego rodzaju normą — normą parametryczną.

Termin „parametr” jest rozumiany na terenie różnych nauk (matematyka, nauki techniczne, fizyka) w różny sposób, jednak cechą wspólną jest traktowanie go jako wielkości, od której zależy jakiś układ. Określa on lub wyznacza jego stan. Norma parametryczna zaś to taka norma prawna, której przedmiot współwyznaczają wielkości liczbowe (parametry). W przypadku normy parametrycznej nie tylko wielkości liczbowe określają zachowanie się adresata, dlatego w definicji<sup>8</sup> wskazano na to, iż parametry współwyznaczają przedmiot normy. Przedmiot normy rozumiany jest tutaj jako zachowanie się adresata normy, które według normy powinno nastąpić w warunkach przez nią przewidzianych<sup>9</sup>.

Ekonomiści słusznie chyba wiążą istotę tych norm z bodźcowym oddziaływaniem<sup>10</sup>, a także z możliwością dokonywania przez jednostkę gospodarczą stosunkowo swobodnego wyboru kierunku działania<sup>11</sup>. Łącząc te określenia z interpretacją prawną, można przyjąć, iż normy parametryczne obwarowane przymusem prawnym różnią się od pozostałych norm. Co na to wskazuje? Chociaż są ustalane w sposób stosunkowy w zależności od jednego lub kilku elementów zmiennych, to jednak ich adresaci mogą czynnie oddziaływać na kształtowanie się wielkości elementów stanowiących podstawę obliczenia normy oraz wybierać najlepszy dla nich wariant dopuszczony konstrukcją normy. Następuje to drogą podjęcia przez nich odpowiednich kierunków dzia-

<sup>6</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 312 i n.

<sup>7</sup> Por. L. Martan, *Niektóre aspekty prawnej regulacji procesów mierzalnych*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 8—9, s. 113.

<sup>8</sup> W. Nykiel, *Norma parametryczna*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1977, S. I, z. 19, s. 138 i n.

<sup>9</sup> J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1962, S. I, z. 23, s. 7 i n.

<sup>10</sup> Z. Fedorowicz, *Ceny i akumulacja finansowa w gospodarce społecznej*, Studium teoretyczne, Warszawa 1971, s. 90; A. Firlejczyk, *Finansowe instrumenty zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, Warszawa 1972, s. 15 i n.

<sup>11</sup> Z. Dresler, *Niektóre problemy parametrycznego zarządzania*, „Finanse” 1972, nr 4.



lania, co prowadzi do zmniejszenia lub zwiększenia ich obciążeń (np. wielkości odpisu)<sup>12</sup>.

W myśl innych poglądów aspekt prawny nadaje instrumentom fakt szerokiej prawnej regulacji posługiwania się nimi, w konsekwencji czego stają się one instrumentami prawnymi<sup>13</sup>, przy czym instrument jest tu rozumiany — jak wyżej przytaczano — jako urządzenie służące człowiekowi w jego działalności dla realizacji określonego celu.

Powyższe rozważania na temat prawnego charakteru instrumentów udowadniają, iż niekwestionowaną sprawą dla wielu autorów jest aspekt owych „narzędzi celowej działalności ludzkiej”, różnice ujawniają się dopiero w miejscach szczegółowych analiz form ich występowania oraz ich konstrukcji prawnych.

Naświetlenia wymaga także kwestia rozumienia pojęć instrumentów finansowych i ekonomicznych mających szerokie zastosowanie w postulowanym przez reformę gospodarczą modelu pośredniego sterowania jednostkami gospodarczymi. Rola instrumentów ekonomiczno-finansowych nabiera w nim szczególnego znaczenia. Reforma zakłada bowiem docelowo niestosowanie w stosunku do podmiotów gospodarujących systemu nakazowo-rozdzielczego, a stosowanie tzw. parametrycznego. Poprzez pośrednie sterowanie gospodarcze — polegające z jednej strony na rozszerzeniu decyzji podejmowanych przez poszczególne jednostki gospodarcze, z drugiej zaś na wpływaniu na te decyzje za pośrednictwem instrumentów ekonomiczno-finansowych — osiągnie się pożądany kierunek ich działalności uwzględniający interesy społeczne.

W literaturze finansowoprawnej i ekonomicznej brak jest szerszych rozważań teoretycznych na temat pojęcia instrumentu finansowego. Na gruncie prawa finansowego najczęściej wskazuje się, iż instrumenty finansowe to pewnego rodzaju konstrukcje prawne mające za cel bezpośrednie lub pośrednie wywieranie określonych wpływów (oddziaływanie) na pewne podmioty, a zwłaszcza na ich gospodarkę finansową, decyzje gospodarcze itp., w drodze uruchomienia strumieni pieniężnych między poszczególnymi podmiotami gospodarczymi a elementami systemu finansowego państwa (budżet, kredyt, ubezpieczenia), przez co wpływają na rozmiary funduszy pieniężnych pozostających do dyspozycji tych podmiotów<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 36.

<sup>13</sup> M. Weralski, *Instrumenty prawno-finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 1, *Instytucje ogólne*, Wrocław 1982, s. 210.

<sup>14</sup> Georgjew, *op. cit.*, s. 71; K. Sawicka, *Instrumenty prawno-finansowe w systemie finansowym organizacji gospodarczych*, „Organizacja Metody Technika” 1980, nr 7, s. 12; S. Nieckarz, *Rola instrumentów finansowych w systemie zarzą-*

Utożsamianie natomiast instrumentu finansowego z metodą zarządzania wydaje się niesłuszne, ponieważ instrument finansowy może być różnie zbudowany i umożliwiać realizację zamierzonego celu przy zastosowaniu nakazowych, jak i parametrycznych metod zarządzania. Stąd też pojęcia instrumentu finansowego nie można wyłącznie kojarzyć z parametrycznymi formami zarządzania<sup>15</sup>.

W działalności gospodarczej podejmowane są różne decyzje i realizowane różne cele o charakterze mniej lub bardziej częściowym i szczegółowym. Rozbicie pojęcia celu na cel nadrzędny i cele o charakterze podporządkowanym umożliwia przeprowadzenie w miarę wyraźnego rozgraniczenia między instrumentem prawnofinansowym a instytucją prawnofinansową.

Instytucja prawnofinansowa jest urządzeniem prawnofinansowym. Składa się z szeregu instrumentów (zespołu norm) prawnofinansowych wyrażających złożone zespoły norm postępowania w zakresie publicznej działalności finansowej<sup>16</sup>. Natomiast instrumenty prawnofinansowe są konstrukcjami o charakterze mniej złożonym i służą realizacji celów podporządkowanych celowi nadrzędnemu. Tak więc kilka instrumentów prawnofinansowych realizujących cele częściowe, kilka norm prawnych, tworzy instrument prawnofinansowy o budowie złożonej (instytucję prawnofinansową). Z kolei szereg instytucji prawnofinansowych tworzy system lub określone człony danego systemu finansowego państwa.

Odpowiednikami instytucji prawnofinansowych na gruncie ekonomii są kategorie ekonomiczne, określane jako naukowe uogólnienia realnych obiektywnych zjawisk ekonomicznych<sup>17</sup>. Jako abstrakcje realnych stosunków dają one jak gdyby przekrój układu panujących na danym etapie historycznym stosunków społeczno-gospodarczych. Mimo pozornych zbieżności terminy „kategoria” i „instrument” różnią się, ponieważ tym samym z pozoru pojęciom nadają inną treść, np. inną będzie treść pojęcia „pieniądz” na gruncie ekonomii i prawa finansowego<sup>18</sup>. Mimo odmiennej treści, a niejednokrotnie wzajemnej sprzeczności, instytucje finansowoprawne i kategorie ekonomiczne służą realizacji określonych celów gospodarczych. Sprzeczności między tymi pojęciami wy-

dzania, „Finanse” 1975, nr 8—9, s. 17; por: także E. Czerwińska, *Aktywizacja finansowych instrumentów zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi*, „Bank i Kredyt” 1979, nr 8, s. 237 i n.

<sup>15</sup> Gajl, *op. cit.*, s. 13.

<sup>16</sup> Georgjew, *op. cit.*, s. 71; Sawicka, *op. cit.*, s. 13.

<sup>17</sup> O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1974, s. 140 i n.

<sup>18</sup> Georgjew, *op. cit.*, s. 70.

nikać mogą z faktu, że konstrukcje prawne różnie mogą zmieniać zjawiska gospodarcze, ale nie są w stanie zmienić obiektywnie istniejących praw ekonomicznych<sup>19</sup>.

Podobne relacje, jak pomiędzy instytucją prawnofinansową a instrumentem prawnofinansowym, występują między kategorią ekonomiczną a instrumentem ekonomicznym, przez który ekonomia rozumie narzędzie wyrażające kategorie i stosunki ekonomiczne, stosowane w zarządzaniu podmiotami gospodarującymi w celu oddziaływania w pożądanym kierunku na podejmowane przez nie decyzje.

Instrumenty ekonomiczne określane są także jako regulatory ekonomiczne, mierniki, narzędzia (dźwignie, środki) ekonomicznego oddziaływania, pośrednie instrumenty sterowania<sup>20</sup>. Ze względu na różnorodność przedmiotową instrumentów powstaje trudność w przeprowadzeniu ich klasyfikacji. Wydaje się jednak, iż podstawowe znaczenie dla problemu ich wykorzystania w procesie zarządzania gospodarką ma dychotomiczny podział na instrumenty ekonomiczne i finansowe. Zasadniczym motywem przemawiającym za takim ujęciem problemu jest fakt, iż zjawiska ekonomiczne rządzące procesami gospodarowania wspomagane są bądź egzemplifikują się ze zjawiskami finansowymi, gdy chodzi o ich przedmiotową stronę.

Od strony podmiotowej problem ten kojarzy się ze sferą organów stosujących odnośne instrumenty ekonomiczne i finansowe, wzmocnione określoną formą prawną, tak by ukierunkować działanie prawidłowości ekonomicznych, a nawet kształtować przebieg zjawiska ekonomicznego w sposób odmienny niż miałyby to miejsce w przypadku braku odnośnej regulacji prawnej.

Zjawiska finansowe nie przestają być zjawiskami ekonomicznymi, mają jednak obok swych dawnych aspektów ekonomicznych także nowe aspekty — prawne. Na skutek regulacji prawnych splatają się więc ze sobą stosunki ekonomiczne i stosunki prawne. Jest to zgodne z zauważanym przez wielu autorów procesem tzw. ekonomizacji prawa<sup>21</sup>. Wydaje się, iż jest to wynikiem włączania się państwa w procesy gospodarcze, rozwoju planowania, wreszcie roli pieniądza w kształtowaniu stosunków ekonomicznych (gospodarczych).

Oczywiście zakres występowania norm prawnych poszczególnych

<sup>19</sup> Z. Jaśkiewicz, *Rola prawa w kształtowaniu stosunków ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1980, nr 2, s. 12 i n.

<sup>20</sup> *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, Warszawa 1981, s. 170; *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, red. K. Secomski, Warszawa 1974, s. 293.

<sup>21</sup> Gajl, *op. cit.*, s. 14 i 24; Z. Jaśkiewicz, *Zarządzanie Gospodarką Narodową*, Gdańsk 1980, s. 75 i n.

gałęzi prawa uzależniony jest od przyjętego modelu zarządzania gospodarką. O ile w systemie nakazowym występuje dominacja rozwiązań administracyjnoprawnych, o tyle w systemie parametrycznym szerzej wykorzystuje się formy cywilnoprawne i instrumenty ekonomiczno-finansowe o konstrukcjach niedyrektywnych. Nie można jednak — jak wyżej odnotowano — utożsamiać działania instrumentów z modelem pośredniego oddziaływania na podmioty gospodarcze. O tym, czy mamy do czynienia z jednym systemem zarządzania czy też drugim, decyduje (oprócz szeregu innych czynników) nie fakt szerokiego występowania instrumentów prawnofinansowych i ekonomicznych, ale ich konstrukcja prawna.

Celem tych konstrukcji powinno być stwarzanie przez odpowiednią regulację prawną gospodarki ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw takich sytuacji, w których przedsiębiorstwa te podejmowałyby w miarę swobodne decyzje. Tymczasem w wielu wypadkach, wynikający z normy prawnej, zakaz bądź nakaz może jednocześnie w innej sytuacji stać się instrumentem prawnofinansowym czy ekonomicznym. Stąd też, nie można w sposób jednoznaczny i ostry przeprowadzić ścisłej granicy między zakazami i nakazami prawnymi a instrumentami prawnymi. Na przykład, stawki podatkowe w podatku obrotowym mają formę nakazu prawnego, ale jednocześnie mogą być instrumentami prawnofinansowymi oddziałującymi na podjęcie decyzji w zakresie asortymentowej struktury produkcji.

Aktualny stan prawny w tym przedmiocie<sup>22</sup> nie daje przedsiębiorstwu zbyt dużych szans manewru, ze względu na nadal funkcjonującą reglamentację zarówno materiałową, jak i decyzji podejmowanych przez przedsiębiorstwo; nadzór zarówno ze strony organu założycielskiego, jak i banku; system powiązań z budżetem państwa itp. ograniczenia. Taka konstrukcja prawna instrumentu miast pobudzać organizacje gospodarcze do efektywnej i racjonalnej gospodarki, zgodnej z założeniami aktualnej polityki gospodarczej państwa poprzez bezpośrednie oddziaływanie na sytuację finansową podmiotów gospodarczych i ich pracowników ogranicza samodzielność podejmowanych decyzji i sytuuje wiele instrumentów ekonomiczno-finansowych obecnie stosowanych w grupie urzędzeń nakazująco-zakazujących, pozbawiając je aspektów pośredniości oddziaływania, co z kolei wyraźnie zapowiadano w *Kierunkach Reformy Gospodarczej*.

<sup>22</sup> Uchwała RM z 30 XI 1981 r., nr 243 w sprawie zasad działalności przedsiębiorstw państwowych w 1982 r. (MP nr 32, poz. 287); Uchwała RM z 30 XII 1981 r., nr 278 w sprawie funkcjonowania gospodarki w okresie stanu wojennego (MP z 1982 r., nr 1, poz. 1); Ustawa z 26 II 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz.U. nr 7, poz. 55, z późn. zm.).



Podobny problem odnosi się do skali stawek podatku dochodowego<sup>23</sup>. Ich obecna konstrukcja przewiduje najmniejszą progresję w przypadku początkowych przyrostów zysku, to znaczy wówczas, gdy jednostka gospodarcza sięga do płytkich, łatwych do wykorzystania rezerw, zaś ostra progresja stosowana jest przy osiąganiu przyrostów wyższych.

Sytuację należałoby właśnie odwrócić. W ten sposób następowałoby coraz to wyższe opłacanie wysiłku załogi i kadry kierowniczej przy sięganiu do coraz to trudniejszych rezerw wzrostu zysku. Tymczasem obecne stawki podatku dochodowego oznaczają, iż dotychczasowe formy opodatkowania wytworzyły „system obronny”, który — przy zachowaniu pozorów oddziaływania instrumentami typu pośredniego — utrwała dotychczasowe sposoby przenoszenia decyzji gospodarczych do jednostek gospodarujących<sup>24</sup>.

Fakt ten wydaje się znajdować potwierdzenie także w przypadku takich konstrukcji prawnych będących zarówno instrumentami prawnofinansowymi, jak i ekonomicznymi, jak ceny, które w świetle nowej ustawy o cenach<sup>25</sup> mogą mieć postać cen urzędowych, regulowanych bądź umownych. Zbyt wiele bowiem spotykamy elementów administracyjnych kształtowania ich wysokości, podczas gdy raczej ekonomiczne warunki produkcji winny dominować przy ich kalkulacji, szczególnie gdy wykorzystujemy ceny jako instrument równoważenia popytu i podaży<sup>26</sup>. Występujący ponadto ścisły związek pomiędzy podatkami a cenami zmusza do jednolitości rozwiązań prawnych obu instrumentów, szczególnie gdy przyjmiemy pogląd, iż podatek jest zasadniczym narzędziem regulacji cen w socjalizmie<sup>27</sup>.

Z powyższych przykładów wynika więc, iż nie tradycyjna nazwa instrumentu ekonomiczno-finansowego decyduje o jego przydatności w warunkach danego modelu zarządzania, a jego konstrukcje i funkcje, jakie mu się wyznacza do spełnienia. Tymczasem w nowym systemie zarządzania pojawiają się owe „stare” pod względem konstrukcji i znaczenia instrumenty prawnofinansowe, z przyzwyczajenia traktowane jako najbardziej uniwersalne i adekwatne, podczas gdy nowa struktura

<sup>23</sup> Art. 44 ustawy o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej.

<sup>24</sup> Por. E. Murawski, *Instrumenty ekonomiczno-finansowe sterowania jednostkami gospodarczymi*, [w:] *Zarys systemu funkcjonowania przemysłowych jednostek inicjujących*, red. B. Gliński, Warszawa 1975, s. 199 i n.

<sup>25</sup> Ustawa z 26 II 1982 r. o cenach (Dz.U. nr 7, poz. 52, z późn. zm.).

<sup>26</sup> Por. Z. Fedorowicz, *Mechanizm ekonomiczno-finansowy sterowania jednostkami gospodarczymi*, Warszawa 1978, s. 97 i n.

<sup>27</sup> L. Adam, *Pojęcie finansów socjalistycznych i jego elementy składowe*, [w:] *Istota i funkcje finansów socjalistycznych. Zagadnienia dyskusyjne*, Warszawa 1965, s. 44.

reformy gospodarczej wymaga także ujmowania procesu zarządzania w bardziej elastyczne konstrukcje prawne.

Wiążą się z tym określone trudności, bowiem niezbędne jest ustalenie innych od tradycyjnych form prawnych oraz zasad finansowania. Z tego względu instrumenty ekonomiczno-finansowe, realizujące w parametrycznym modelu zarządzania wiele celów i zadań, powinny przybierać różne postacie konstrukcyjne, a przy ich tworzeniu potrzebne jest ściśle współdziałanie prawników i ekonomistów. Normy prawnofinansowe, odgrywające obecnie wiodącą rolę w ekonomicznej polityce państwa, powinny znaleźć także odpowiednie miejsce w teorii państwa.

Dla każdej konstrukcji normatywnej odnośnych instrumentów prawnofinansowych właściwy jest odpowiedni mechanizm ich działania i funkcjonowania<sup>28</sup>. Można więc mówić o instrumentach alimentacji budżetu państwa, wyrównywania rentowności odnośnych jednostek gospodarczych, krótkoterminowego finansowania inwestycji itp. Z drugiej strony — można mówić o funkcjonowaniu tych mechanizmów, czyli o spełnianiu przez te mechanizmy określonych funkcji.

Wielu autorów rozpatruje to zagadnienie na tle funkcji finansów, wskazując że instrumenty prawnofinansowe spełniają funkcje: redystrybucyjną (rozdzielczą, podziału), bodźcową (stymulacyjną, motywacyjną) i informacyjną. Prawdłowa realizacja wymienionych funkcji przez instrumenty prawnofinansowe zależy jednak nie tylko od czynników natury ekonomicznej, ale również organizacyjnych i prawnych.

Konstrukcja prawna poszczególnych instrumentów jest determinowana przez cel, jaki przy ich wykorzystywaniu chcemy osiągnąć. Z kolei jasno widziany cel regulacji prawnej rzutuje na zgodność oddziaływań prawnych z treścią normy prawnej, a więc rzutuje na skuteczność prawa<sup>29</sup>. Skuteczność ta jednak zostaje poddana w wątpliwość, gdy posługujemy się złą konstrukcją lub zbyt dużą liczbą tych konstrukcji, co wprowadza zrozumiałą dezorientację wśród adresatów tych konstrukcji.

Wnioskując należałoby stwierdzić, że zbyt duża liczba instrumentów oddziaływania na podmioty gospodarcze skutkuje słabą orientacją, spadek aktywności, niski autorytet prawa wywołany tą swoistą „inflacją przepisów” oraz brakiem ich względnej stabilności ze strony tych podmiotów.

Z kolei po stronie stosujących dane instrumenty, może powstać niebezpieczeństwo zmiany celu, mającego być realizowanym za pomocą

<sup>28</sup> Wersalski, *op. cit.*, s. 210.

<sup>29</sup> Lang, Wróblewski, Zawadzki, *op. cit.*, s. 446.

tych instrumentów i stosowanie tych konstrukcji jedynie ze względu na ich obowiązywanie, co stanowiłoby parafrazując „ars pro arte”.

Ta świadomość powinna towarzyszyć zarówno odpowiedzialnym za dobór adekwatnych instrumentów i ich funkcjonowanie, jak i ich adresatom, w przeciwnym bowiem razie aktywność i skuteczność instrumentów oraz przyszłość obecnej reformy gospodarczej wydaje się być w znacznym stopniu zagrożona i nieefektywna, w stosunku do oczekiwań społecznych.

Katedra Prawa Finansowego  
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową  
Zakład Prawa Zarządzania  
Gospodarką Narodową  
Uniwersytet Łódzki

*Tadeusz Ławicki*

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS  
DANS LE SYSTÈME NOUVEAU  
DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

La tâche essentielle de la réforme économique est d'introduire dans la vie des tels principes et un tel mécanisme du fonctionnement de l'économie qui garantirait une haute effectivité sociale de la gestion. C'est l'adoption de la nouvelle construction de la réforme (complexité, modèle de la gestion, application des instruments juridiques et économiques et financiers) qui conditionne l'atteinte de ce dessein.

Le terme instrument est le plus souvent conçu comme outil ou engin étant des armes de l'activité finale de l'homme. Ce moyen sert à influencer directement ou indirectement, il a une structure et des traits qui dépendent du but qu'on veut atteindre en l'appliquant.

Il semble qu'on peut parler des instruments juridiques de la gestion de l'économie nationale en analysant la problématique juridique de la régularisation des processus mesurables et tels sont en fait les processus économiques. En ce cas-là l'instrument sera une norma juridique, mais du genre particulier — une norme paramétrique. L'influence de ces normes a un caractère stimulant, elle occasionne aussi la possibilité de choisir librement le sens de l'action.

La distinction entre un instrument juridique et une institution juridique et entre un instrument économique et une catégorie économique est possible par égard au dessein général ou détaillé réalisé par ces constructions dans le processus de leur fonctionnement.

De l'utilité de l'instrument de la gestion décident: sa construction, les fonctions qu'on lui désigne pour la réalisation et son mécanisme d'action.

La réalisation régulière des fonctions par les instruments dépend des facteurs de nature économique, ainsi que de ceux d'organisation et juridiques. La construction juridique des instruments est déterminée par le dessein de leur application et celui-ci par conséquent projette sur ce qu'on appelle efficacité du droit.