

Mieczysław Wasylko*

NORMY (NORMATYWY) W PROCESIE FINANSOWANIA ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH
A RACJONALNOŚĆ GOSPODAROWANIA

Świadczenia społeczne mają miejsce wówczas, gdy ogół świadczy na rzecz jednostki lub ogółu (np. służba zdrowia świadczy na rzecz każdego człowieka; społeczeństwo świadczy na rzecz obrony narodowej, a obrona narodowa na rzecz społeczeństwa).

Wiele argumentów przemawia za niezwykle wysoką rangą finansowania świadczeń społecznych.

Pierwszy wynika z faktu, że wszystkie świadczenia ogółu na rzecz ogółu i ogółu na rzecz jednostek mają niezwykle wielkie znaczenie społeczno-ekonomiczne, ponieważ wywierają ogromny wpływ na pracę, życie, rozwój społeczeństwa, jego poziom kulturalny i materialny oraz inne uwarunkowania.

Drugi odnosi się do środków na finansowanie świadczeń społecznych, które zawsze są ograniczone.

Trzeci wynika i jest sprzężony z pierwszym i drugim argumentem, ponieważ dotyczy obowiązku i przymusu racjonalnego gospodarowania środkami przydzielonymi na świadczenia społeczne. Ma to podwójne znaczenie: 1) ekonomiczne, gdyż można wygospodarować określone środki; 2) osiągnięte w wyniku racjonalnego gospodarowania środki wzmacniają działalność podstawową w zakresie zdrowia, oświaty, utrzymywania pokoju, bezpieczeństwa narodu itd.

Cel ten można realizować różnymi narzędziami (instrumentami). Jest nim również system finansowania świadczeń społecznych. Jednym z jego elementarnych składników są normy i normatywy. Decydują one o poziomie świadczeń społecznych i racjonalnym gospodarowaniu.

* Prof. dr hab. w Wyższej Szkole Służb Kwatermistrzowskich w Poznaniu.

Normy i normatywy powinny spełniać podstawową rolę w finansowaniu świadczeń społecznych oraz sprzyjać prawidłowemu rachunkowi ekonomicznemu, mają bowiem wpływ na wzrost efektywności działania we wszelkich sferach (procesach) wytwarzania świadczeń społecznych.

Ich rola wykracza nawet poza rachunek ekonomiczny, ponieważ realizują one ponadto inne funkcje, np.: wychowawczą, wzmacniając etykę postępowania, dyscyplinują określone działania dotyczące realizacji podstawowych zadań społecznych. Normy (normatywy) tworzą podstawę do wyznaczania zadań oraz ich realizacji, oceny, analizy i kontroli, a także rozliczania, biorąc pod uwagę osiągnięte wyniki w zakresie działalności merytorycznej oraz poniesione koszty (nakłady).

Problem norm i normatywów jest, i w jeszcze większym stopniu niż dotychczas powinien być przedmiotem szczególnego zainteresowania nauki i praktyki.

Wieloznaczność pojęciowa norm i normatywów powoduje, że w teorii i praktyce różnie się je definiuje, tak pod względem treści jak i formy, ze względu na fakt, że np. termin norma używany jest w filozofii, naukach technicznych, ekonomicznych i wszystkich innych dziedzinach wiedzy i praktyki.

Przez normy należy rozumieć ustalone - uwzględniając najnowszą wiedzę i doświadczenia praktyki - racjonalne wzorce, podstawy odniesienia określające: reguły i zasady postępowania w danej dziedzinie działalności, nakazy i zakazy, górne granice, miary, wagi, ilości oraz jakości i inne determinanty konieczne do prawidłowego sterowania działalnością w różnych jej dziedzinach (sferach).

Uwaga zostanie w tym miejscu skoncentrowana na normach ekonomicznych, które dotyczą, np. zaopatrywania w leki oraz pracy i płac itd. Trzeba także podkreślić, że normy (normatywy) wykorzystywane są w szerokim zakresie przez rachunek ekonomiczny, który wykorzystuje całokształt teoretycznie uznanych, a także prawnie ustalonych lub zwyczajowo przyjętych w danych warunkach zasad, metod, praw i prawidłowości dotyczących wyboru optymalnych rozwiązań makro- i mikroekonomicznych.

Przez normatyw, w znaczeniu odniesionym do przedmiotu niniejszych wywodów, rozumie się racjonalnie ustaloną wielkość (wartość) środków materiałowo-finansowych zapewniających ciągłość realizacji funkcji leczenia, szkolenia, rekreacji i wypoczynku itp.,

uwzględniając wielkość zadań, stany osobowe i rzeczowe, częstotliwość, rodzaj, ilość i jakość zasilania, normy należności, rotację, urzutowanie i rozśrodkowanie zapasów oraz inne uwarunkowania, np. możliwości przechowywania (magazynowania).

Normy i normatywy jako wzorce obligują do określonego zachowania się i postępowania, stwarzając w przypadku świadczeń społecznych podstawy realizacyjne do osiągania wymaganych celów stosownie do wymogów dotyczących merytorycznej działalności, np. leczenia, szkolenia itd. oraz podnoszenia efektywności gospodarowania, zwłaszcza na miarę obowiązujących zasad i rozwiązań przewidzianych w reformie gospodarczej.

Stosowanie się do wymogów określanych wzorcami (normą lub normatywem) powinno być ściśle określone pod groźbą sankcji prawnych. Przekroczenie norm powinno być traktowane jako naruszenie dyscypliny budżetowej.

Normy i normatywy odgrywają przypisane im funkcje we wszystkich procesach i fazach ich urzeczywistniania się. Stanowią podstawę do określania wyznaczeń, np. wysokości utrzymywanych zapasów, zużycia, czasu użytkowania urządzeń technicznych, częstotliwości rotacji, dokonywania porównań, prowadzenia badań, analiz i ocen oraz podejmowania optymalnych decyzji w danych warunkach. Pozwalają one ocenić efektywność działania. Stanowią także podstawę do oceny poziomu zaopatrzenia materiałowo-technicznego, utrzymywanie bowiem zapasów ponadnormatywnych pociąga za sobą ujemne skutki ekonomiczne.

W świadczeniach społecznych funkcje norm (normatywów) tworzą podstawy do optymalizacji, w danych warunkach, efektów w zakresie działalności zasadniczej, stosownie do stawianych wymogów ilościowo-jakościowych oraz ekonomicznych, zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania w zakresie przypisanym systemowi norm (normatywów). W odniesieniu do przedstawionej tezy należy kreować dwie podstawowe funkcje norm: społeczną i ekonomiczną. Pozostałe funkcje, np.: kontrolna, wzorcowa, rozdzielcza i inne, można uznać za pomocnicze ponieważ realizują one wyżej określony cel główny.

Nim zostaną zdefiniowane funkcje norm (normatywów) należy zwrócić uwagę na dwa podstawowe problemy, których ważność i aktualność musi być uwzględniona w bieżącym i perspektywicznym funkcjonowaniu systemu norm (normatywów).

Pierwszym problemem jest zapewnienie sprzężenia dwóch aspektów - społecznego i ekonomicznego. O ile pierwszy ma charakter podstawowy, to drugi - wspomagający. Jednakże tylko systemowe rozwiązywanie i realizacja obu równocześnie może dać oczekiwane rezultaty. Przecenianie jednego z tych aspektów i niedoceniecie drugiego przyniesie tylko ujemne skutki.

Drugi problem stanowi obowiązek prowadzenia stałej, systematycznej aktualizacji norm (normatywów), bez czego trudno oczekiwać od systemu norm (normatywów) pełnej realizacji jego funkcji. Aktualizacja jest procesem stałym zwłaszcza w aktualnej sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej. Czynności te nabierają szczególnego znaczenia. Chodzi o wszechstronne uwzględnienie wszystkich warunkowań społeczno-gospodarczych, tak aby mogły być spełnione określone funkcje.

Funkcja społeczna norm (normatywów) polega na tworzeniu podstaw i wymuszaniu takiego działania, które powinno zapewniać osiąganie i utrzymywanie wymaganego poziomu działania pod względem jakości i ilości.

Funkcja ekonomiczna norm (normatywów) polega na tworzeniu podstaw i wymuszaniu efektywnego gospodarowania stosownie do wymogów społecznych oraz zasady racjonalnego gospodarowania, uwzględniając obie jej odmiany, tj. wydajność i oszczędność.

Skuteczność oddziaływania funkcji ekonomicznej zależeć będzie od rozwiązań systemowych zastosowanych w gospodarce narodowej. Inne będą wyniki w systemie nakazowo-rozdzielczym o wysokim stopniu sformalizowania budżetowego, a inne (lepsze) w systemie opartym na rozwiązaniach ekonomiczno-finansowych z wymaganym ładunkiem motywacyjnym, pobudzającym do zwiększania efektów ekonomicznych, przy jednoczesnym osiąganiu wymaganych parametrów ilościowo-jakościowych, koniecznych do utrzymania wymaganego poziomu świadczeń społecznych.

Funkcję społeczną i ekonomiczną norm (normatywów) wspomagają kolejne funkcje, np.: porównawcza, kontrolna, planistyczna i inne, których rola i znaczenie teraz przedstawimy.

Funkcja wyznaczeń i porównań - zwana również wzorcową - wyznacza podstawy i tworzy warunki do porównań tak w czasie, jak i przestrzeni. Jest to funkcja niezwykle ważna i o powszechnym zastosowaniu.

Podstawową jej cechą jest tworzenie wyznaczeń wzorcowych, obiektywnych, które stanowią podstawę wyjściową do określania ile się należy, jaki ma być poziom zużycia, jak powinno być, jak należy się zachować i postępować, ile i jakie zapasy utrzymywać, biorąc pod uwagę ilość i jakość, uwzględniając wymagania społeczne, ekonomiczne, techniczne, organizacyjne i pozostałe determinanty. Dobrze ustalone stany wyznaczone (normy, limity, normatywy i podobne jednostki odniesienia) stanowią podstawę do ustalenia środków finansowych oraz dokonywania porównań w czasie i przestrzeni, ustalania trendów skutków zmiany cen, dokonywania oceny i rozliczeń z wykonanych zadań.

Funkcja porównawcza jest powszechnie wykorzystywana. Porównywania dokonujemy dla osiągnięcia określonych celów, którymi przykładowo są:

a) sprawdzenie czy we wszystkich lub wybranych dziedzinach działalności przestrzegane są nakazy, zakazy, zasady postępowania i podobne uwarunkowania określone w normach (normatywach) i w jakim stopniu mają one wpływ na osiąganie i utrzymywanie wymaganego poziomu obsługi społecznej oraz efektywności gospodarowania;

b) ustalenie kształtujących się odchyłeń od norm (normatywów), tak pozytywnych jak i negatywnych, ich wpływu na realizację podstawowych funkcji społecznych, dokonanie niezbędnych korekt zapewniających wymaganą sterowalność, którą powinien tworzyć i zapewniać system norm;

c) zebranie źródłowych informacji celem dokonania oceny samych stanów wyznaczonych (wzorców) oraz dokonania wymaganych korekt odnosnych norm (normatywów).

Normy (normatywy) mogą służyć do porównań w różnej skali jednostek gospodarczych i ich ogniw. Porównywane mogą być także określone warsztaty produkcyjno-usługowe, składnice i inne jednostki (zakłady). Można porównywać określone procesy, zadania, rodzaje kosztów, stany zapasów, zużycie itp. Aby przeprowadzić porównanie, a następnie wykorzystać wynikające z niego wnioski i osiągnąć oczekiwane rezultaty, muszą być stworzone warunki zapewniające poprawność porównywalności.

Funkcja ustaleniuowo-rozdzielcza tworzy podstawy i warunki oraz wymusza poprawne ustalenie wielkości oraz prawidłowy ich podział, stosownie do obowiązujących wymogów zadaniowo-jakościowych.

Rola funkcji ustaleniowo-rozdzielczej jest niezwykle ważna. Chodzi o poprawność, ustalenia wielkości, ilości, jakości, rodzaju asortymentu itd., wykorzystując ustalone "wzorce", "bazę odniesienia", oraz podział wszelkich środków, biorąc pod uwagę ustalone kryteria oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Trzeba podkreślić, że skuteczność i powszechność realizacji funkcji rozdzielczej norm zależy od wielu czynników, np. stabilizacji rynku, konstrukcji i rodzaju samej normy. Norma budżetowa realizuje lepiej tę funkcję niż norma rzeczowa. Funkcja ta skuteczniej się realizuje w gospodarce zdecentralizowanej niż scentralizowanej. Większe efekty daje również w systemie parametrycznym i rynkowym niż w systemie nakazowo-rozdzielczym o ograniczonych możliwościach motywacyjnego oddziaływania. Funkcji rozdzielczej norm nie należy utożsamiać z technicznym rozdzielnictwem zapasów, które ustala się metodami administracyjnymi. Normy w tym przypadku odgrywają również ważną rolę, ale nie podstawową.

Funkcja kontrolna norm (normatywów) - umożliwia ocenę, uwzględniając ustalenia (wyznaczenia), stan faktyczny oraz odchylenia od wyznaczeń (wzorców). Bez spełnienia tych wymogów prowadzenie kontroli byłoby bardzo utrudnione, a w wielu przypadkach wręcz niemożliwe. W ten sposób normy (normatywy) pozwalają dokonać analizy i oceny całokształtu działalności społeczno-ekonomicznej - dostarczając właściwym dyrektorom, kierownikom (szefom) niepodważalnych informacji zaświadczających, w jakim stopniu realizowane są ich decyzje dotyczące poziomu obsługi i zaopatrywania oraz usług, których standard określany jest za pomocą norm (normatywów).

Badanie odchylen od stanów wyznaczonych (norm, normatywów) pozwala ustalić występujące nieprawidłowości, a także stany pozytywne. Szczególnie ważne jest wyeliminowanie wszelkiego rodzaju niedociągnięć i nieprawidłowości wynikających z niedostatku wiedzy, opieszałości działania, błędnego rozeznania sytuacji, braku wprawy i doświadczenia, bierności i innych mankamentów. Funkcja kontrolna norm (normatywów) umożliwia również ujawnianie faktów pozytywnych godnych upowszechniania w skali gospodarki narodowej. Taką pozytywną informacją może być potwierdzenie słuszności zaświadczanej normy (normatywu), biorąc pod uwagę jej parametry, względnie dostarczanie argumentów uzasadniających konieczność doskonalenia, wycofania lub opracowania nowej normy (normatywu).

Funkcja planistyczna norm dyscyplinuje procesy planistyczne; stanowi podstawę do podejmowania optymalnych decyzji, do prawidłowego ustalania potrzeb we wszystkich sferach objętych normowaniem, uwzględniając strumienie zasilania finansowego oraz rzeczowego. Realizuje skutecznie założenia systemu racjonalnego gospodarowania na odnośnych szczeblach zarządzania (gospodarowania), uwzględniając wszystkie procesy planowania, zużycia i rozliczenia.

Funkcja bodźcowa norm (normatywów) umożliwia optymalizowanie wyników w sferach - społecznej i ekonomicznej. Takie założenie przewiduje system norm, który realizuje określoną politykę społeczno-gospodarczą. Aby taki cel osiągnąć system norm musi zapewniać rozwiązania motywacyjne, które powinny uwzględniać korzyści społeczne oraz bodźce zbiorowego i indywidualnego zainteresowania.

Funkcja ta urzeczywistnia się w wielu wariantach, z których przytoczono dwa.

1. Powodowanie podejmowania działań prostych, w rezultacie których faktyczne wykonanie kształtuje się poniżej norm. Będzie to np. walka o zmniejszenie ubytków naturalnych. Działanie, zgodnie z którym prowadzona będzie prawidłowa gospodarka materiałowa, na skutek czego zmniejszy się lub całkowicie zlikwiduje zużycie ponadnormatywne.

2. Tworzenie systemów gospodarowania, w których norma (normatyw) pełni funkcje jako narzędzie sterowania o dużym ładunku motywacyjnym. Ma to miejsce wówczas, gdy posługujemy się normą budżetową, która uwzględnia pełny koszt jednostkowy, np. obsługi, wyżywienia, remontu. Wówczas norma budżetowa oznacza górną granicę środków finansowych, których nie można przekroczyć, natomiast poprzez działania motywacyjne można wykonać zadania niższym kosztem bez uszczerbku dla ilości, jakości i rodzaju usług zaopatrzenia, wyżywienia czy remontów itd.

Norma powinna uwzględniać np. ilość materiałów i części, podzespołów i zespołów, które należą się określonej jednostce gospodarczej, biorąc za podstawę zadania rzeczowe, np. liczbę usług technicznych, przeglądów, remontów, które należy wykonać, aby zapewnić sprawność funkcjonowania techniki w okresach ustalonych normami międzyremontowymi oraz odtworzyć zużyte resursy (limity) techniczne w zakresie określonym docelową normą użytkowania techniki.

Istniejący system ekonomiczno-finansowy powinien uwzględniać rozwiązania motywacyjne, których realizacja powoduje, że użytkownicy będą nabywać tylko taką liczbę części, materiałów, zespołów i podzespołów, która zapewnia racjonalną eksploatację techniki, uwzględniając wszystkie jej podsystemy, tj. konserwację, przechowywanie, użytkowanie, obsługi techniczne i naprawy oraz odnowę.

Różnica między wielkością ustaloną normą budżetową a faktyczną liczbą wykupionych części zamiennych, zespołów i podzespołów oraz materiałów, która, na skutek racjonalnych działań, powinna być niższa od normatywu, stanowi efekt ekonomiczny celowego działania systemowych rozwiązań finansowych w tym norm i normatywów.

Należy dodać, że prezentowany system uwzględnia także możliwość przekroczenia niektórych pozycji dotyczących części, zespołów lub podzespołów objętych normą, co jest zrozumiałe. Nie może jednak być przekroczona norma budżetowa na dane przedsięwzięcie. Istota wykorzystania tego rodzaju normy budżetowej sprowadza się do założenia określonych wymagań uzasadnionych względami społecznymi i ekonomicznymi w drodze uruchomienia mechanizmów bodźcowych, których pełna realizacja powinna przynieść zakładane efekty ekonomiczne.

Wygospodarowana suma podlega wykorzystaniu na cele określone regulaminem premiovania, z tego właściwa część musi być przeznaczona na nagrody indywidualne dla osób, które przyczyniły się bezpośrednio do osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych.

Dobrym przykładem z gospodarki polskiej jest system norm budżetowych stosowanych w gospodarce żywnościowej. Norma budżetowa stanowi w tym przykładzie również górną granicę, której nie można przekroczyć w skali rocznej. Natomiast w trakcie roku, stosownie do kształtowania się poziomu cen na rynku mogą występować odstępstwa tak na "plus" (występuje wówczas okresowe przekroczenie wydatku w stosunku do normy budżetowej), jak i na "minus" (kiedy ma miejsce zjawisko zmniejszenia wydatku w stosunku do ustalonej normy budżetowej).

W żadnym przypadku te okresowe zmiany (przekroczenia i zmniejszenia) wydatków w stosunku do normy budżetowej, nie mogą pociągać za sobą obniżenia ilości i jakości żywności.

Prezentowany system ma również tę zaletę, że w ramach jego funkcjonowania można i należy podejmować takie działania, które

obniża wydatki, np. zakup ziemiopłodów bezpośrednio u producentów, co obniża cenę zakupu w skali ok. 20%. Przygotowanie ziemiopłodów we własnym zakresie, co również w zdecydowany sposób obniża koszty określonych produktów.

W teorii i w praktyce gospodarczej znanych jest wiele rodzajów norm.

W tej sytuacji należy ograniczyć się do stwierdzenia, że liczba rodzajów norm zależy od przyjętych kryteriów klasyfikacyjnych. Natomiast w niniejszych wywodach zostaną zaprezentowane tylko niektóre normy i związane z nimi układy klasyfikacyjne norm (normatywów) istotne z punktu widzenia świadczeń społecznych, a przede wszystkim perspektywicznych potrzeb związanych z dalszą poprawą efektywności gospodarowania. Zwrócona zostanie zwłaszcza uwaga na te normy, których opracowanie należy podjąć od podstaw bądź rozwinąć.

Istnieją różnego rodzaju normy (normatywy), należności, prędkości, jakości itd. Wszystkie one odgrywają przypisane im funkcje. Jednakże w rachunku ekonomicznym, szczególnie przydatne są normy zadaniowe, które określają wielkość sił i środków koniecznych do realizacji konkretnie wykonywanego zadania.

Chodzi o to, że np. norma określająca ilość zużytych materiałów pędnych i smarów na 1 km przez urządzenie x nie rozwiązuje jeszcze problemu efektywności (np. transportu) lub racjonalności użycia określonej techniki w poszczególnych procesach (np. szkolenia). Dopiero norma zadaniowa, która określa ile km przebiegu urządzenia x , zużywającego y jednostek materiałów pędnych i smarów (mps) na 1 km, potrzeba do wykonania danego zadania, np. w procesie prowadzonego szkolenia pozwala na dokonanie merytorycznej oceny. Natomiast wszelka analiza i ocena zużycia mps na zasadzie badania globalnego zużycia mps oraz limitu km przebiegu nie przynosi oczekiwanych wyników, a ich wykonanie jest powierzchowne, ponieważ nie uwzględnia równolegle wykonania zadań rzeczowych (ilościowo-jakościowych). Analiza zużycia mps na jednostkę z techniczno-eksploatacyjnego punktu widzenia ma również ważne znaczenie, zwłaszcza w okresie braku mps, jednakże nie wyczerpuje problemu, gdyż uwzględnia tylko jeden aspekt. Można np. na 100 km oszczędzić 3 jednostki mps i to jest ważne. Jednak merytoryczna ocena może wykazać, że wykorzystanie urządzenia w wymiarze 100 km było zbęd-

ne w związku z czym nieracjonalnie zużyto 20 jednostek napełnienia oraz poniesiono ponadto koszty amortyzacji, osobowe i inne. Niezależnie od tego uszczuplano zapas ресурсu technicznego, co w praktyce oznacza obniżenie zapasu użytkowego urządzenia x o 100 km przebiegu i uszczupla możliwości realizacyjne sprzętu samochodowego.

Podany przykład normy zadaniowej nie wyczerpuje problemu. W procesie np. szkolenia ma miejsce nie tylko zużycie mps, ale również szereg innych składników pracy uprzedmiotowionej i żywej. Dlatego norma zadaniowa musi uwzględniać pełne koszty (nakłady), które są ponoszone w związku z realizacją konkretnego zadania. Na obecnym etapie reformy gospodarczej nie mamy jeszcze dostatecznie zaawansowanych prac nad systemem norm zadaniowych. Jest to zadanie, które należy podjąć w najbliższym okresie.

Realizacja ambitnych przedsięwzięć ekonomicznych powinna być coraz mocniej wspierana aktywnymi narzędziami ekonomicznymi, do których należy zaliczyć również normy budżetowe.

Norma budżetowa to racjonalnie ustalona kwota pieniężna na realizację ściśle określonego zadania.

Norma budżetowa w rozumieniu założeń przyjętych w niniejszych wywodach uwzględnia pełny koszt realizacji danego zadania, biorąc pod uwagę oba strumienie zasilania, tj. rzeczowy i finansowy. Należy jednak podkreślić, że w szczególnych przypadkach, zwłaszcza prostych, może ona uwzględniać tylko strumień zasilania finansowego.

Obecnie na porządku dziennym zainteresowań nauki i praktyki stanął problem norm budżetowych jako określonych wzorców racjonalnego działania, zwłaszcza w gospodarce budżetowej i pozabudżetowej. Jest to zjawisko, któremu należy nadać w świetle nowych zadań, jakościowych i ilościowych oraz wymogów reformy gospodarczej wysoką rangę. Przewartościowanie to ma na celu szersze niż dotąd stosowanie norm budżetowych celem usprawnienia procesów planowania, stworzenie szerszych podstaw do oceny działalności poszczególnych procesów czy jednostek gospodarczych w relacji koszt - efekt, analizy i kontroli wykonania budżetu, ujednolicenia w określonych typach jednostek podstaw do naliczania i kontroli zużycia środków materiałowo-finansowych oraz szerszego wprowadzenia indywidualnych i zbiorowych bodźców motywacyjnego działania.

Chodzi zwłaszcza o szersze wprowadzenie norm budżetowych do takich dziedzin działalności, jak np. obsługa techniczna, naprawy, konserwacja i przechowywanie, użytkowanie urządzeń, obsługa urządzeń specjalnych, wyposażenie warsztatów, laboratoriów utrzymanie narzędzi kontrolno-pomiarowych, wyposażenie stanowisk pracy, modernizacja sal wykładowych (pracowni specjalistycznych) i w innych dziedzinach, co stworzy podstawy do poprawy efektywności gospodarki; ma to poważne znaczenie społeczno-ekonomiczne. Jedną z takich możliwości tkwi w gospodarce zapasami.

Kontrola poziomu zapasów poprzez normy budżetowe - zwłaszcza w działalności usługowo-produkcyjnej, będzie zapewniać kształtowanie optymalnej struktury zużycia wg asortymentu, ilości i jakości. W mechanizmie norm ilościowych i centralnego przydziału ilości, i asortyment części realizowanych poprzez strumień zaopatrzenia rzeczowego - mimo, że jest oparty na normach - ma w wielu przypadkach charakter losowy, prawdopodobny, a tym samym niejednokrotnie zbędny.

Odwrotna sytuacja jest, gdy posługujemy się mechanizmem norm budżetowych w strumieniu zaopatrzenia finansowego.

Norma budżetowa w tym przypadku wyznacza prawo do określonego działania, rozchodu, zużycia, przechowywania itd. - biorąc za podstawę obowiązujące kryteria społeczno-gospodarcze, a nie obowiązek. Natomiast obowiązek, np. wymiany części zespołu lub podzespołu, uzasadnia dopiero stopień ich zużycia, kwalifikujący dane części, zespoły lub podzespoły do wybrakowania lub regeneracji.

Przy prawidłowej eksploatacji zużycie części, zespołu czy podzespołu może być przedłużone, ponadto np. w zestawach nie wszystkie części zużywają się w jednakowym stopniu i czasie. Dlatego w systemie norm budżetowych dyrektor (kierownik) danego przedsiębiorstwa poprzez podległe mu organa ma możliwość bezpośrednio oceniać i dokonywać wyboru optymalnej struktury zużycia pod każdym względem, a tym samym regulować poziom faktycznego zużycia odnośnych rodzajów części, zespołów, podzespołów zgodnie z ustalonymi wymogami.

Przystępując do rozwiązywania problemów norm budżetowych należy przełamać istniejący u niektórych pogląd, że normowanie budżetowe może mieć miejsce w działalności prostej, przez wielu traktowanej - niesłusznie - jako drugorzędna, ale nie w działalności skomplikowanej, podstawowej, do której można zaliczyć niewątpliwie tech-

niką. Doświadczenia z niektórych dziedzin techniki (np. lotniczej) obalają taki pogląd, a jednocześnie wskazują na możliwości i potrzeby różnorodnych rozwiązań metodologicznych dotyczących norm budżetowych. Z praktyki wynika, że normy mogą posiadać różną konstrukcję. Można zwrócić uwagę na dwie możliwości w tym względzie - przedmiotową i podmiotową.

Konstrukcja normy budżetowej przedmiotowej przewiduje: opracowanie rocznej normy budżetowej na jedno urządzenie, możliwość opracowania normy budżetowej na sprzęt sklasyfikowany w odpowiednie grupy urządzeń o zróżnicowanych pod względem wartości (wysokości) normy. Wyodrębnia się także z ogólnej normy środka do realizacji zadań przez poszczególne szczeble gospodarowania, zachowując oczywiście odpowiednie proporcje.

Konstrukcja normy budżetowej podmiotowej uwzględnia: podział podmiotów na grupy wg ustalonych kryteriów, wyodrębnienie szczebli zarządzania. Wyodrębnienie w ramach grup i szczebli zarządzania podmiotów odniesienia, zróżnicowanie norm budżetowych dla odnośnych podmiotów, a także uwzględnienia całokształtu określonych potrzeb, np. na zabezpieczenie szkolenia.

Rozwiązując problem norm budżetowych należy uwzględnić cały proces doskonalenia działalności gospodarczej, który aktualnie wchodzi w nową decydującą fazę. W szczególności normy budżetowe powinny uwzględniać efektywność modelu gospodarowania, a przede wszystkim wpływ na poprawę poziomu świadczeń społecznych.

Szersze wprowadzenie w życie norm budżetowych wymaga zastanowienia się nad ich rodzajem. Dotychczas w pewnych dziedzinach działalności stosowane są głównie normy budżetowe jednostkowe, np. na wyżywienie 1 osoby, na 1 łóżko szpitalne itd. Mamy w niektórych pionach ustalone rodzaje norm budżetowych na zakupy zdecentralizowane materiałów na 1 km użytkowania techniki. W obecnej sytuacji musimy szerzej spojrzeć na ten problem. Jeżeli chce się uzyskać zakładane efekty społeczno-gospodarcze, to należy opracować normy zadaniowe. Prace te należy poprzedzić rozwiązaniami o charakterze koncepcyjno-normalizującym, wiążąc je z podstawowymi zadaniami oraz z zasadami gospodarności, np. normatyw zatrudnienia, ilość - w pełnym i częściowym wymiarze - kwalifikacje, struktury uwzględniające określone uwarunkowania. Inny przykład w służbie zdrowia - do uwarunkowań tych można zaliczyć: liczbę pacjentów, łóżek, badań, ana-

liz, metody pracy, zatrudnienie, stanowiska pracy, liczbę gabinetów w przychodniach, punktów krwiodawstwa, personelu aptek, pracowników pionów gospodarczych, ekonomiczno-finansowych i księgowych itd.

Rola normy budżetowej w ocenie działalności merytorycznej świadczeń społecznych jest znaczna.

Zgodnie z wymogami teorii i potrzeb praktyki - stosownie do założeń reformy, w najbliższym okresie ocena działalności merytorycznej w zakresie świadczeń społecznych powinna być oceniona wg innych zasad. Jedną z nich może być relacja koszt - efekt. Ocena taka uwzględnia osiągnięte wyniki w danej dziedzinie świadczeń społecznych oraz poniesione nakłady - koszty w związku z realizacją osiąganych celów. Można ją obliczać wg następującej formuły:

$$E = \frac{W}{K},$$

gdzie:

E - efektywność,

W - osiągnięte wyniki w określonych jednostkach pomiaru;

K - poniesione koszty również w przyjętych jednostkach pomiaru, tak, aby mierniki wyników i kosztów mogły być poprawnie obliczone.

Dla obliczenia tych mierników konieczne są normy budżetowe, które są podstawą określenia kosztów normatywnych jako wzorców odniesienia. Chodzi oczywiście o stworzenie podstaw obliczenia mierników kosztów. Przyjmując formułę efektywności $E = \frac{W}{K}$; norma budżetowa odnosi się do mianownika tej formuły. Obliczenia te wymagają znajomości dwóch pozycji, którymi są koszty faktyczne i normatywne

$$K_w = \frac{K_f}{K_n} = \frac{\text{koszt faktyczny}}{\text{koszt normatywny}}$$

Koszty faktyczne poniesione (K_f) oblicza się biorąc za podstawę faktyczne zużycie pracy żywej i uprzedmiotowionej. Natomiast za podstawę obliczania K_n (koszty normatywne) powinny służyć normy budżetowe, które uwzględniają pełny koszt realizacji danego przedsięwzięcia wyrażony wartościowo, uwzględniając oba strumienie zasilania - rzeczowy i finansowy.

Zachodzi pytanie, jakiego rodzaju normy budżetowe powinny być stosowane w najbliższym okresie?

Odpowiedź na obecnym etapie rozwoju teorii nie może być arbitralna. Sprawa jest trudna i wymaga przeprowadzenia określonych badań przez zainteresowane instytucje i ośrodki naukowo-badawcze

oraz podjęcia stosownych decyzji, przez kompetentne organy zarządzania.

Wychodząc od istoty normy budżetowej i jej funkcji można zaproponować do dyskusji szereg rodzajów norm możliwych do wykorzystania w planowaniu, kontroli, zużyciu i innych dziedzinach działalności, a zwłaszcza oceny z relacji koszt - efekt.

Jeśli przyjąć, że norma budżetowa to określona wielkość wydatków obejmujących pełny koszt konkretnych zadań, to np. w systemie eksploatacji sprzętu można zaproponować jako podstawę do dyskusji następujące normy budżetowe: a) na konserwację, przechowywanie, obsługi techniczne w zależności od rodzajów techniki; b) naprawę z ewentualnym podziałem na naprawę konserwacyjną, średnią i główną; c) poszczególne rodzaje szkolenia; d) działalność gospodarczą; e) działalność kulturalno-oświatową. Można stosować roczne normy budżetowe, podmiotowe, dla jednostek organizacyjnych i ich części składowych.

Jeśli norma budżetowa ma umożliwić ocenę działalności w relacji koszt - efekt, usprawnić procesy planowania itd., to pierwszym warunkiem jest ściśle powiązanie działalności merytorycznej z rzeczowo-finansową, przy czym odpowiednie ogniwa zarządzania powinny opracować w porozumieniu z organami finansowo-budżetowymi różne rodzaje norm budżetowych, które muszą uzyskać wielostronną akceptację (po linii rzeczowej i finansowej).

System gospodarki, a zwłaszcza podsystem planowania będzie mógł być usprawniony jeśli na poszczególnych szczeblach gospodarowania będą opracowane normy budżetowe uwzględniające wymogi systemu gospodarki dla danego szczebla. Zachodzi również potrzeba zróżnicowania norm, które dla szczebli niższych powinny być bardziej szczegółowe, a dla wyższych bardziej zagregowane. Oczywiście powinny to być głównie ogólne normy podmiotowe i przedmiotowe, normy jednostkowe dla określonych grup jednostek jednorodnych i normy zbiorcze, określające wydatki przeznaczone na utrzymanie.

Jeśli mamy na uwadze potrzebę doskonalenia systemu gospodarki, to główną uwagę należy skoncentrować na normach zagregowanych (zbiorczych). Te narzędzia pozwalają na dokonywanie realniejszych niż dotychczas ocen oraz dalszą poprawę planowania wysokości wydatków, które dotąd określano głównie na podstawie informacji i wykonania budżetu za lata ubiegłe. Mówiąc o normach zagregowanych należałoby rozwiązać problem tzw. lokalnych warunków danego podmiotu.

Chodzi o takie problemy, jak: warunki lokalne, możliwość przechowywania, jakość i rodzaj zaopatrzenia itp.

Można się tu także posłużyć normą średnią albo normą jednostkową dla jednorodnych jednostek, organizacyjną z tym jednak, że różnice potrzeb wynikające z tzw. warunków lokalnych byłyby urealniane na drodze uznaniowego wyrównywania różnic w kosztach utrzymania.

Problemy te powinny być uwzględnione we wskaźnikach budżetowych, które mogą być opracowane, np. w podstawowej opiece zdrowotnej na 1 (jedną) poradę czy 1 mieszkańca w obwodzie profilaktyczno-lecznicznym, a w szpitalnictwie na 1(jeden) osobodzień, czy 1 leczonego.

Według kryterium stopnia dyrektywności normy budżetowe można podzielić na:

a) obligatoryjne, które muszą być bezwzględnie stosowane i nie mogą być przekroczone w określonym przedziale czasowym, np. norma budżetowa na wyżywienie, która nie może być przekroczona w skali roku; natomiast w poszczególnych okresach mogą być odchylenia;

b) obligatoryjno-fakultatywne - stosowane w praktyce gospodarczej niektórych resortów.

Obligatoryjność normy budżetowej, np. w służbie zdrowia, dotyczy planowania i zaopatrywania, natomiast fakultatywność odnosi się do faktycznego zużycia podyktowanego istniejącym stanem zdrowia społeczeństwa. Specyfika służby zdrowia uzasadnia w szczególnych przypadkach wyższe zużycie od normatywu, co jest niedopuszczalne, np. w innych sferach działania. Ma również miejsce niższe zużycie od normatywu, co jest częstym zjawiskiem i dowodzi racjonalnego gospodarowania przy założeniu, że norma budżetowa jest optymalna.

Mimo fakultatywności w sferze zużycia, norma budżetowa w służbie zdrowia spełnia swoją rolę. Jest ona instrumentem sterowania poziomem zapasów oraz wysokością kosztów ponoszonych na porady w lecznictwie otwartym oraz na leczonych w lecznictwie zamkniętym.

Obok przedstawionych kwestii warto zwrócić uwagę na problem zestawów należności.

Zestaw należności - uwzględnia określoną liczbę wyposażenia (głównie sprzętu) konieczną do realizacji funkcji przez dany podmiot gospodarczy (ambulatorium, laboratorium, warsztat itd.) stosownie do pełnionych zadań.

Zestawy należności usprawniają pracę, mogą być opracowywane odrębnie dla specyficznych jednostek zarządzania, względnie grup, których działalność może być porównywalna tak pod względem zadań,

jak i sił oraz środków ich realizacji, np. określone zakłady lecznicze, szkolne warsztaty oraz inne jednostki organizacyjne, których wyniki mogą być porównywalne i nieporównywalne.

Zestaw należności w zależności od rodzaju jednostek i spełnianych przez nie funkcji może liczyć kilkadziesiąt i więcej pozycji. Każdy zestaw porównań uwzględnia dodatkowe pozycje, które są niezbędne do realizacji zadań specjalnych.

Zestawy należności mogą być opracowane w zależności od liczby jednostek gospodarczych, stanowisk pracy, liczby zatrudnionych, wielkości powierzchni produkcyjno-usługowych. W każdym przypadku podstawą sporządzenia zestawu należności są indywidualne normy należności.

Wskaźniki osobowe - określają jednostkowe koszty utrzymania w określonym przedziale czasowym. Typowym przykładem wskaźników są koszty jednostkowe utrzymania jednego pracownika w stosunku miesięcznym, kwartalnym, półrocznym i rocznym.

Ze względu na dużą przydatność tych wskaźników, obliczane są w praktyce w stosunku rocznym i miesięcznym. Jednostkowe koszty utrzymania pracownika są istotnym instrumentem wykorzystywanym w planowaniu i kontroli. Uwzględniają one kadrę podstawową i personel pomocniczy.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że normy, normatywy, w zależności od ich rodzaju, spełniają aktualnie i będą spełniać w przyszłości bardzo poważną rolę w całości kształcie działalności świadczeń społecznych.

W związku z tym zachodzi potrzeba określenia, jaki jest stan obecny i perspektywy dotyczące dalszego stosowania norm (normatywów).

Ścisła odpowiedź na tak postawione pytanie wymagałaby wykonania czasochłonnych analiz. Można dokonać tylko oceny ogólnej.

Aktualnie normy należności, zużycia, wyposażenia, wybrakowania itd. mogłyby być opracowane w każdym dziale gospodarowania bez specjalnych trudności, jeśli infrastruktura i wyposażenie jest zbliżone do standardowego. Są to głównie normy rzeczowe dotyczące ilości, jakości, rodzaju asortymentu, miary itd.

O ile chodzi o normatywy, to zadania do wykonania są w tym względzie większe. Istnieje pilna potrzeba opracowania odpowiednich normatywów oraz urealnienia istniejących w tych dziedzinach, w których są one niezbędnie potrzebne.

Zbyt mało istnieje norm budżetowych. Na skutek tego gospodarka nie osiąga korzyści wynikających z ich stosowania.

Należy odnotować ostry brak norm zadaniowych, mimo że istnieje pilna konieczność poprawy gospodarności, szerszego wprowadzenia w życie współczesnych rozwiązań ekonomiczno-finansowych, wdrożenia reformy gospodarczej, co łączy się z oceną działalności w relacji koszt - efekt.

Szersze niż dotychczas stosowanie wszelkiego rodzaju norm (normatywów) uzasadnione jest względami społecznymi oraz poprawą efektywności gospodarowania. Poważne utrudnienia tworzy w tym zakresie inflacja. Jest to już osobne zagadnienie. Rola norm (normatywów) w obszarze społecznym polega na tworzeniu podstaw, które zapewniają osiąganie i utrzymanie wymaganego poziomu świadczeń uwzględniając ilość i jakość.

Normy i normatywy m. in.:

1) umożliwiają określenie optymalnego poziomu wymaganych stanów, pod względem ilości, jakości i asortymentu, stosownie do wymagań społeczno-ekonomicznych i systemu finansowego świadczeń społecznych;

2) są podstawą gromadzenia odpowiedniego poziomu zapasów koniecznych do prawidłowego funkcjonowania odpowiednich ogniw gospodarowania (zarządzania);

3) stanowią podstawę analizy, kontroli i oceny poziomu zaopatrzenia i usług, ze szczególnym uwzględnieniem ilości, jakości i struktury zjawisk;

4) zapewniają rzeczowo-finansowe sprzężenie potrzeb społecznych itd.

Przedstawione funkcje normy i normatywu realizują m. in. przez:

1) tworzenie warunków do prowadzenia rachunku ekonomicznego ze szczególnym uwzględnieniem działań motywacyjnych;

2) ułatwienie sterowania środkami materiałowo-finansowymi ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego wykorzystania wygospodarowanych oszczędności;

3) usprawnianie planowania rzeczowo-finansowego;

4) stworzenie podstaw do oceny jednostek gospodarczych biorąc pod uwagę zadania oraz siły i środki ich realizacji, których wysokość określona została w formie norm (normatywów) itd.;

5) tworzenie warunków do wyboru optymalnej struktury w sferach gromadzenia i zużycia środków materiałowo-finansowych;

6) powodowanie warunków do realizacji odpowiedniego ilościowo-jakościowego i wartościowego standardu dla określonych jednostek oraz indywidualnie dla porównywania grup;

7) zapewnianie sprzężenia gospodarki świadczeń społecznych z gospodarką narodową, a także wewnątrz poszczególnych działów gospodarki;

8) określanie podstaw do ustalania kosztów planowych (normatywnych) w różnych układach klasyfikacyjnych, co umożliwia ekonomiczną ocenę działalności jednostek lub procesów;

9) tworzenie w określonym zakresie możliwości wyboru i regulację wielkości i poprawności zużycia środków materiałowo-finansowych;

10) usprawnianie pracy pod względem pracochłonności oraz dyscyplinowania działania.

Mieczysław Wasylko

NORMS IN THE PROCESS OF FINANCING SOCIAL BENEFITS VERSUS ECONOMIC RATIONALITY

The article analyzes the role of norms (normatives) in the system of financing social benefits. This problem is highly relevant today in the situation of the necessity of launching economic mechanisms also in the non-material sphere. The author has analyzed feedbacks between social and economic functions of norms, and the ensuing necessity of their constant up-dating. The analysis encompasses: comparative, allocative and control functions of norms, and especially various variants of a stimulative function. This is followed by an analysis of different types and constructions of quantitative-task norms, and particularly - budgetary norms. Special attention has been devoted to the use of norms for obtaining a proper account - effect relationship. In this context, the author formulates a proposition of using a developed system of budgetary norms, e.g. exploitation norms referred to different economic units and types of economic activity. The deliberations end with a conclusion concerning the significance of norms for the economic calculus and improvement of the planning. Generally speaking, the point is to use norms as instruments allowing to rationalize the process of social benefits provision.