

Andrzej Bogus*

EFEKTYWNOŚCIOWE ASPEKTY DOTOWANIA CEN SOCJALNYCH

1. UWAGI WSTĘPNE

Wykorzystywanie cen detalicznych do realizacji celów socjalnych wiąże się najczęściej z koniecznością ich dotowania. Narusza to z kolei wymogi rozrachunku gospodarczego przedsiębiorstw oraz jest sprzeczne z zasadą ich samofinansowania. Jest to wyrazem sprzeczności między ekonomicznymi (parametrycznymi) i społecznymi (socjalnymi) kryteriami wyznaczania cen. Dla zachowania "wewnętrznej logiki" i spójności proefektywnego systemu funkcjonowania przedsiębiorstw opartego na mechanizmie samofinansowania niezbędne staje się wtedy uruchomienie szczególnych urządzeń korekcyjnych, neutralizujących finansowe skutki polityki cen socjalnych. Teoretycznie wyróżnić można następujące modele takiej neutralizacji¹:

1) Model neutralizacji finansowej, w którym skutki cen socjalnych mogą być "zobojętniane" poprzez:

- niższe koszty własne wytwarzanych dóbr lub usług (np. dzięki niższym cenom zaopatrzeniowym, zwolnieniom z opłat od zysków),
- korzystniejszy podział zysku brutto (np. dzięki dotacjom podmiotowym),
- zmianę struktury cen zbytu (dzięki dotacjom przedmiotowym, ulgom w podatku obrotowym itp.);

2) Model podwójnego pionowego układu cen, w którym tworzone są

* Dr, adiunkt w Zakładzie Finansów Lokalnych Katedry Finansów i Bankowości UL.

¹ Por. L. Miastkowski, Ogólne problemy kształtowania cen socjalnych, "Prace i Materiały Zakładu Badania Cen" 1985, nr 80, s. 17-19.

dwa - według odrębnych zasad - układy cen. Jeden oparty jest na ekonomicznych kryteriach dla producentów, a drugi na kryteriach społecznych - dla odbiorców. Istotą tego typu podwójnego układu cen jest występowanie w przypadku cen socjalnych różnicowych dotacji między poziomem cen dla producentów i odbiorców;

3) Model grupowego poziomu cen. Występuje on w sytuacji, gdy wymóg niezbędnej opłacalności produkcji i samofinansowania odnosi się do grupowego poziomu cen. Przedsiębiorstwo nie rozlicza się wtedy z poziomu cen każdego wyrobu i każdej podgrupy asortymentowej i może stosować politykę ich różnicowania na podstawie dywersyfikacji produktów;

4) Neutralizacja w sferze obrotu towarowego. Oznacza to przesunięcie skutków polityki cen socjalnych ze sfery produkcji, co umożliwia uwolnienie systemu ekonomicznego producentów od potrzeby ingerencji osłaniających ich mechanizm samofinansowania;

5) System wyspecjalizowanych instytucji dystrybucji dóbr i usług objętych cenami socjalnymi, np. agend handlowych. Instytucje te nabywałyby te dobra po cenach opartych na ekonomicznie uzasadnionych regułach, a udostępniałyby je odbiorcom według cen socjalnych. Instytucje te mogłyby być zasilane finansowo z różnych źródeł: budżetu państwa, instytucji społecznych, różnorodnych fundacji itp. Funkcjonowałby w ten sposób system, który opierałby się nie na rozliczeniach z producentami, lecz pośrednio z konsumentami;

6) Model przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W tym przypadku zgodność między ekonomicznymi wymogami efektywności gospodarowania a cenami socjalnymi zapewniona zostałaby poprzez zmianę statusu przedsiębiorstwa. Analizując ekonomiczny charakter tych przedsiębiorstw stwierdza się bowiem, że "rola zasady efektywności ekonomicznej w działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest mniejsza niż w przedsiębiorstwach działających na zasadach ogólnych; proporcjonalnie natomiast większą rolę odgrywają mechanizmy wyboru oparte na innych kryteriach. Zaspokojenie potrzeb ludności w określonych dziedzinach jest dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej dyrektywą nadrzędną w stosunku do zasady efektywności ekonomicznej"².

² St. P i ą t e k, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza, IOZiDK, Warszawa 1986, s. 93.

Zaprezentowane modele kojarzenia ekonomicznych wymogów efektywnego gospodarowania z socjalnymi kryteriami kształtowania cen detalicznych wskazują na szeroki wachlarz możliwości wyboru różnorodnych rozwiązań w polityce pośredniego dotowania konsumpcji³. Przedmiotem dalszych rozważań jest analiza wykorzystania jednego z możliwych rozwiązań neutralizujących - systemu dotacji dla przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach. Podstawową tezę jest stwierdzenie, że wykorzystywanie tego typu korekcyjnego rozwiązania w związku z funkcjonowaniem cen socjalnych nie musi być jednoznaczne ze "zburzeniem" warunków racjonalnego gospodarowania przedsiębiorstw wytwarzających preferowane dobra i usługi. Istota problemu nie polega na wyborze: dotować czy nie, lecz na oparciu mechanizmu dotowania na proefektywnych zasadach. Zarysowanie generalnych założeń takiego mechanizmu stanowi główny cel prowadzonych teoretycznych analiz.

2. SAMOFINANSOWANIE, EFEKTYWNOŚĆ GOSPODAROWANIA A DOTACJE

Istota samofinansowania jest kategorią złożoną. Nie może być utożsamiana z prostym uzależnieniem działalności i rozwoju przedsiębiorstwa od osiągniętych wpływów finansowych. Podkreśla się, że "Samofinansowanie stanowi sprecyzowaną koncepcję gospodarki finansowej wraz z zespołem uwarunkowań zewnętrznych i zestawem narzędzi regulujących strumienie zasilania przedsiębiorstwa w środki pieniężne⁴. Stąd w systemie nakazowo-rozdzielczym samofinansowanie ma charakter fasadowy, gdyż podstawowe kategorie finansowe, takie jak: zysk, ceny, podatki, kredyty itp. nie odgrywają aktywnej roli w pobudzaniu procesów gospodarczych. Aktywną, rzeczywistą rolę może pełnić samofinansowanie dopiero w systemie szero-

³ Socjalne preferencje w sferze konsumpcji realizowane mogą być również poprzez system bezpośredniego dotowania, a więc poza polityką cen. Instrumentami bezpośredniego dotowania mogą być np. świadczenia pieniężne, refundacja poniesionych kosztów, preferencje w polityce kredytowej, bony konsumpcyjne (np. żywnościowe) itp. Analiza funkcjonowania systemu bezpośredniego dotowania konsumpcji wykracza poza ramy tego opracowania.

⁴ J. Ś l i w a, Strategia finansowa przedsiębiorstwa, PWE, Warszawa 1985, s. 24.

kiej autonomii przedsiębiorstw w warunkach parametryzacji podstawowych kategorii ekonomicznych umożliwiającą stosowanie autentycznego rozrachunku gospodarczego oraz wymuszającą maksymalizację wyodrębnionego wyniku finansowego (zysku). W tych warunkach zasada samofinansowania staje się rozwiązaniem stymulującym poprawę efektywności procesów gospodarowania. "Samofinansowanie stanowi nieodłączną cechę samodzielnego przedsiębiorstwa. Tworzy ono naturalny i najskuteczniejszy warunek motywacji efektywnościowej. Jest przesłanką mikroefektywności nie mającą pełnowartościowych substytutów. A ponadto umacnia tendencje ku równowadze i przyczynia się do społecznie racjonalnego rozmieszczenia zasobów. Logicznym dopełnieniem samofinansowania jest maksymalna swoboda dysponowania przez przedsiębiorstwo uzyskanymi środkami finansowymi"⁵.

W celu pełnego "zdyskontowania" efektywnościowych skutków mechanizmu samofinansowania winny być spełnione ostre ograniczenia budżetowe, do których J. Kornai zalicza następujące warunki⁶:

- ceny sprzedawanych wyrobów są wielkością daną z zewnątrz,
- system podatkowy winien być "ostry", czyli reguły podatkowe nie mogą być przedmiotem oddziaływań przedsiębiorstwa, system podatkowy związany jest z obiektywnie mierzalnymi kryteriami, przedsiębiorstwo nie uzyskuje indywidualnych, wyjątkowych zwolnień od podatku oraz ustalony podatek pobierany jest bezwarunkowo w określonych terminach,

- nie ma bezzwrotnych dotacji państwowych,
- nie występuje kredyt,
- nie ma finansowania inwestycji z zewnątrz.

Jak stwierdza J. Kornai, w praktyce może występować różny stopień ostrości ograniczenia budżetowego. "O stopniu ostrości ograniczenia budżetowego możemy wnioskować na podstawie konsekwencji ostrości lub łagodności ograniczenia"⁷. Stopnie te można identyfikować, poprzez analizę dokonywanej przez państwo redystrybucji wpływów przedsiębiorstwa oraz analizę sytuacji finansowej, z moż-

⁵ J. M u j z e l, System ekonomiczny przedsiębiorstw, "Ekonomista" 1983, nr 3-4, s. 648.

⁶ J. K o r n a i, Niedobór w gospodarce, PWE, Warszawa 1985, s. 404-405.

⁷ Tamże, s. 416.

liwościami przetrwania i rozwoju przedsiębiorstwa. Praktycznym wnioskiem wynikającym z powyższych stwierdzeń jest konkluzja, iż sam mechanizm samofinansowania nie rozwiązuje w sposób automatyczny kwestii efektywnościowej. Jest on warunkiem niezbędnym, ale nie jest wystarczający. Mechanizm ten musi być nierozdzielnie złączony z zasadą silnych ograniczeń budżetowych eliminujących dopływ "łatwego" pieniądza oraz z eliminowaniem innych redystrybucyjnych rozwiązań w sferze podatków, motywacji i finansowego zasilenia.

Brak wewnętrznej zgodności systemu regulacji wynikać może z kilku przyczyn. Głównie z nich to: ingerencja w system finansowy, wynikająca z różnych warunków startu i funkcjonowania przedsiębiorstwa, oraz ogólne założenia i koncepcje funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce narodowej, a zwłaszcza zakres ich samodzielności⁸. W pierwszym przypadku najczęściej stosowanym narzędziem ingerencji są dotacje oraz rozwiązania podatkowe zmierzające do nadmiernego ograniczenia zysku przedsiębiorstw. Wyrównanie rentowności poprzez rozwinęty system dotacji neutralizuje faktyczną działalność przedsiębiorstw prowadząc w konsekwencji do "miękiego zasilania budżetowego". Stąd zjawisko dotacji powszechnie oceniane jest jako rozwiązanie antyefektywnościowe. Podkreśla się "że dotacja wypacza rachunek ekonomiczny, osłabia poczynania proefektywnościowe, paraliżuje innowacyjność sprzyja marnotrawstwu środków, kamufluje niegospodarność, godzi w zasady reformy gospodarczej, gdyż przedsiębiorstwo dotowane z budżetu nie jest samofinansujące i nie może być samodzielne"⁹.

Zgadzać się z antyefektywnościowymi oddziaływaniami systemu dotacji w sferze regulacji gospodarki, stwierdzić jednocześnie należy, iż sama tylko jej eliminacja nie rozwiązuje problemu efektywnościowego w sferze realnej gospodarki. A tym samym odejście od urzędowych cen dotychczas dotowanych i wprowadzenie cen umownych na poziomie niezbędnej rentowności pozwoli poprawić "kondycję finansową" przedsiębiorstw, ale nie musi jeszcze uruchomić samo-

⁸ Szerzej na temat przyczyn naruszania wewnętrznej zgodności systemu regulacji w warunkach gospodarki polskiej patrz: Z. K r a s i ń s k i, H. M r u k, H. S z u l c e, Ceny a rynek, PWE, Warszawa 1985, s. 106 i n.

⁹ St. A l b i n o w s k i, W kręgu dotacji, I, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 16.

czynnych mechanizmów wymuszających wyższą efektywność gospodarowania. Zgodzić się należy z opinią, że taki formalny zabieg usuwania deficytowości spowoduje, że "rzeczywista produktywność przedsiębiorstwa wcale nie wzrasta, a rentowność finansowa zostaje - na krótką metę - odzyskana kosztem nasilenia presji inflacyjnej. Cały ciężar takiego zabiegu spada na konsumenta lub użytkownika produktu. Ponadto cena umowna nie prowadzi do poprawy zaopatrzenia rynkowego wówczas, gdy chodzi o produkt deficytowy (zwłaszcza o niskiej elastyczności cenowej podaży i popytu), o nabycie którego konkurują ze sobą »miętko finansowany« sektor uspołeczniony i podlegający »twardemu finansowaniu« sektor prywatny"¹⁰. Wynika z tego, że rozwiązanie problemu efektywności gospodarowania i systemu dotacji polega nie na formalno-bilansowym usuwaniu źródeł dotacji. Dążenie za wszelką cenę do idealnego modelu samofinansowania się wszystkich sfer gospodarki uznać należy za nierealne.

W literaturze podkreśla się, iż ten idealny model "z różnych przyczyn nie zawsze może być utrzymany, toteż dotacje nie stanowią wcale instytucji wyjątkowo stosowanej, przynajmniej w odniesieniu do szeregu grup przedsiębiorstw, w tym w szczególności - choć nie wyłącznie - do przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Sytuacja taka występuje stale w odniesieniu do wielu przedsiębiorstw w krajach socjalistycznych i kapitalistycznych"¹¹.

Problem efektywnościowych aspektów dotacji sprowadza się więc nie do absolutnej ich eliminacji, lecz do optymalizacji ich zakresu oraz wypracowania zasad proefektywnej polityki dotacyjnej.

W pierwszym przypadku chodzi zarówno o określenie niezbędnego obszaru konsumpcji wymagającej preferencyjnej polityki cen, jak i o tworzenie warunków wywierających presję w kierunku obniżania kosztów wytwarzania. Wtedy ograniczenie dotacji staje się nie tyle celem działań redystrybucyjnych, lecz skutkiem proefektywnościowej strategii gospodarczej.

Drugą płaszczyzną problemu jest poszukiwanie takich rozwiązań w systemie dotacji, które byłyby spójne z proefektywnościowymi mechanizmami oddziaływania na przedsiębiorstwa. Przyjmuje się tu

¹⁰ St. A l b i n o w s k i, W kręgu dotacji, II, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 17.

¹¹ N. G a j l, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką, PWE, Warszawa 1988, s. 265.

więc założenie, że w niezbędnym zakresie system dotacji stanowi trwały element zasilania wybranych dziedzin produkcji dóbr czy usług konsumpcyjnych. Generalnie można stwierdzić, iż poszukiwanie zasad bardziej racjonalnego dotowania cen socjalnych wyraża się w odejściu w szerszym zakresie od dotychczas funkcjonującego systemu dotacji adaptacyjnych do kreatywnych¹².

Poszukiwanie kreatywnych zasad dotowania, zgodnych z wymogami efektywnego gospodarowania stanowi przedmiot dalszych rozważań.

3. MOŻLIWOŚCI PROEFEKTYWNYCH ROZWIĄZAŃ W SYSTEMIE DOTOWANIA CEN DETALICZNYCH

3.1. Optymalizacja zakresu i skali dotacji

Kwestia optymalizacji wielkości dotacji do cen detalicznych jest merytorycznie złożona ze względu na trudności kwantyfikacji ekonomicznych i społecznych jej efektów. Łatwiej wskazać na jej patologiczne wynaturzenia niż określić a priori w sposób obiektywny niezbędną jej skalę. Zgodzić się należy z opinią, że "Nie jest sprawą łatwą ustalenie optymalnej wielkości dotacji, która nie wpływałaby negatywnie na efektywność procesów gospodarowania, a jednocześnie umożliwiałaby zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności o najniższych dochodach"¹³. Nadmiernie rozbudowany system dotacji do cen detalicznych żywności w Polsce jest powszechnie krytykowany i uznawany za jedną z przyczyn hamujących proefektywnościowe adaptacje przedsiębiorstw. Wskazuje się na konieczność ograniczenia zakresu i stopy dotowania cen. "Dotacje służyć mogą podtrzymaniu popytu na dobra żywnościowe, których wysokie spożycie jest pożądane ze względów społecznych lub żywnościowych. Funkcje te dotacje dobrze pełnić będą tylko wtedy, gdy zakres i stopa dotowania żywności nie będą tak wysokie jak obecnie. Stosowanie ich jest i będzie uzasadnione w przypadku takich produktów, jak mleko

¹² Pojęcie dotacji adaptacyjnych i kreatywnych przyjęto za: A l b i n o w s k i, W kręgu dotacji, II...

¹³ K r a s i ń s k i, M r u k, S z u l c e, Ceny..., s. 58.

spożywcze i twarogi, tłuszcze roślinne, mąka oraz odżywki dla dzieci i żywność dietetyczna"¹⁴. Poszukiwanie optymalnego zakresu i stopy dotacji powinno opierać się na kryteriach selektywnego wyboru poddawanego społecznej kontroli i ocenie. Zasadę stałej społecznej weryfikacji polityki dotacyjnej bardzo wyraźnie eksponuje C. Józefiak: "Rząd powinien radykalnie ograniczyć zakres różnicowania podatków i subsydiów, którymi dotychczas oddziałuje na strukturę produkcji. Tego rodzaju oddziaływanie nie powinno wykraczać poza bardzo wąską grupę towarów konsumpcyjnych i środków produkcji. Lista promowanych wyrobów oraz wydatki rządowe na promocję ich produkcji musiałyby być akceptowane przez Sejm i prezentowane opinii społecznej. Chodzi tu bowiem o stałą weryfikację społecznej celowości promocji finansowej ze środków publicznych"¹⁵. Weryfikacja społecznej celowości dotowania wybranych obszarów konsumpcji mogłaby być realizowana poprzez odpowiednią politykę budżetową. Wykorzystywanie cen w realizacji preferencji społecznych wymagałoby wyodrębnienia dwóch centralnych funduszy: dotacji oraz obciążeń cenowych¹⁶. Pierwszy stanowiłby źródło dotowania cen socjalnych, drugi obejmowałby środki finansowe pochodzące z zawyżania cen producenta do poziomu ceny równowagi (wiąże się to z kwestią dezagregacji dotychczasowego sposobu funkcjonowania podatku obrotowego). Fundusze te w sferze decyzyjnej znajdować by się mogły w gestii Sejmu, zaś wykonawczej - administracji państwowej lub terenowej. Kwestią dyskusyjną byłoby rozstrzygnięcie, w jakiej relacji winny one do siebie pozostawać: czy powinny być ściśle sprzężone, czy też w dużym stopniu autonomiczne¹⁷. Natomiast bez-

¹⁴ R. U r b a n, W gorsecie cen urzędowych, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 13.

¹⁵ C. J ó z e f i a k, Droga do barier popytu, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 15.

¹⁶ Taki system budżetowego optymalizowania rozmiarów dotacji prezentuje w sposób bardziej szczegółowy A l b i n o w s k i, W kręgu dotacji, II...

¹⁷ W literaturze spotkać można poglądy o tzw. przeciwważnych preferencjach społecznych, których finansowe skutki w cenach wzajemnie się neutralizują. Por. R. Z i e l i Ń s k i, Wybór systemu kierowania w gospodarowaniu socjalistycznym. Zarys projektu reformy gospodarczej, "Acta Universitatis Lodziensis", Łódź 1987, s. 208 i n.

bezdyskusyjnym pozytywnym skutkiem takiego sposobu budżetowej optymalizacji rozmiarów i wyboru kierunków dotacji byłyby:

- przejrzystość, klarowność systemu dotacji i w konsekwencji znajomość ostatecznego salda redystrybucji cenowej;
- stworzenie większych możliwości artykułowania w Sejmie preferencji społecznych i dokonania wyboru kierunków i narzędzi polityki społecznej, w tym i cen socjalnych.

3.2. Dotowanie w sferze obrotu towarowego

Przyjęcie założenia o występowaniu w niezbędnym zakresie dotacji do cen detalicznych jako narzędzia polityki socjalnej rodzi problemy efektywnego ich funkcjonowania. Pierwszą kwestią jest wybór umiejscowienia dotacji; w sferze produkcji czy też obrotu towarowego.

Analizując warunki sprawnego funkcjonowania mechanizmu ekonomicznego przedsiębiorstw stwierdzić należy, że rozwiązaniem bardziej efektywnym jest uwolnienie sfery produkcji od kryteriów socjalnych w polityce cen i przeniesienie ich do sfery handlu. Wyrażnie taką tezę formułuje m. in. M. Nasiłowski: "Z mechanizmu ekonomicznego przedsiębiorstw należałoby wyeliminować wszelkie formy ochrony socjalnej dla jednostek słabych, niesprawnych, nieudolnych. Te istotne funkcje socjalne państwo socjalistyczne winno spełniać za pośrednictwem polityki społecznej poza sferą produkcyjną"¹⁸.

Umiejscowienie "regulatorów redystrybucyjnych" w sferze obrotu towarowego pozwoliłoby uwolnić bezpośrednich producentów dóbr i usług objętych preferencyjnymi cenami socjalnymi od ekonomicznych skutków w mechanizmie samofinansowania. Stwarza to możliwości parametryzowania w większym stopniu cen zbytu i zabezpieczenia od negatywnych skutków wprowadzenia systemu dotacji do sfery produkcji, uwalniając ją od konsekwencji państwowej polityki cen socjalnych.

¹⁸ M. N a s i ł o w s k i, Dwa możliwe scenariusze, "Polityka" 1982, nr 14.

Generalnie wskazać można na następujące, proefektywnościowe skutki umiejscowienia dotacji w sferze handlu:

1) wszystkie fazy przetwórstwa zostają uwolnione od ekonomicznych następstw preferencyjnych detalicznych cen socjalnych;

2) sytuacja ta stwarza większe możliwości dezagregacji budżetowo-finansowego systemu zasilania, nakierowanego na szczególnie ważne obszary konsumpcji;

3) istnieje większa możliwość zachowania pewnych proporcji (symetrii) w wielkościach efektów redystrybucyjnych w wyniku wykonywania dotacji oraz systemu podatkowego.

Umiejscowienie "regulatorów redystrybucyjnych" w sferze obrotu towarowego rodzi z kolei problemy wyboru mechanizmów ich funkcjonowania oraz określenia struktury instytucjonalnej. Teoretycznie wyróżnić można dwa modele funkcjonowania takich regulatorów: model "czysto ekonomiczny" oparty wyłącznie na zasadach ekonomicznej regulacji państwa oraz model "administracyjno-ekonomiczny" oparty na rozwiązaniach mieszanych. Wydaje się, że z punktu widzenia efektywności systemu dotowania bardziej atrakcyjny okazać się może model ekonomiczny, w którym przyjmuje się założenie, że socjalne preferencje w polityce cen realizowane byłyby przez agendy rządowe działające jako podmioty rynku. Przedsiębiorstwa handlowe negocjowałyby z producentami ceny. Różnice między wyższymi cenami płaconymi producentom a niższymi pobieranymi od konsumentów musiałyby mieścić się w kwotach przyznanych handlowi rekompensat (subsydiów).

Wskazując na efektywnościowy aspekt takiego sposobu dotowania C. Józefiak pisze: "Postawa przedsiębiorstw handlowych byłaby »miękką« dopóki ceny detaliczne nie osiągnęłyby poziomu równowagi. Po osiągnięciu równowagi na rynku dóbr i usług konsumpcyjnych, niektóre z nich mogłyby być nadal subsydiowane przez rząd, jeżeli uznano by to za społecznie pożądane [...] Chcąc ustabilizować te ceny na jakiś czas, odpowiednie agendy rządowe musiałyby działać jako uczestnicy rynku, np. zwiększając popyt i gromadząc zapasy, albo przeciwnie - zwiększając podaż bądź przez uzupełnienie swych zapasów, bądź przez interwencyjny import. Gdyby takie działania były niedostateczne do utrzymania równowagi przy istniejących cenach, rząd nie powstrzymywałby ruchu cen administracyjnymi decy-

zjami"¹⁹. Zastosowanie w praktyce czysto ekonomicznego modelu regulacji państwa w sferze obrotu dobrami i usługami socjalnymi byłoby najbardziej zgodne z wymogami efektywnego gospodarowania. Z różnych jednak przyczyn (np. nie zawsze uzasadnione byłoby powoływanie wyspecjalizowanych agend rządowych) niezbędne staje się wykorzystywanie regulacji typu administracyjno-ekonomicznych. Również te same względy mogą powodować konieczność przeniesienia dotacji ze sfery obrotu do ostatniej fazy przetwórstwa.

Z pragmatycznego punktu widzenia słuszny wydaje się więc bardziej ogólny wniosek: "Dotowanie [...] należałoby realizować nie w sferze przetwórstwa, lecz w sferze handlu. Ponieważ takie przeniesienie dotacji napotykałoby bariery rozliczeniowe, nie można wykluczyć stosowania ich na etapie realizacji ostatniej fazy przetwórstwa"²⁰.

Szczególnie wymóg dotowania w ostatniej fazie przetwórstwa mieć może znaczenie w zastosowaniu do cen socjalnych żywności. Wynika to ze szczególnego usytuowania przemysłu rolno-spożywczego, który umiejscowiony jest między zorientowanymi na zachowanie parytetu dochodów rolników cenami skupu a realizującymi preferencje socjalne cenami detalicznymi. Umiejscowienie dotacji w ostatniej fazie przetwórstwa stwarza większe możliwości uwolnienia całego łańcucha przetwórstwa rolno-spożywczego od dotowania pozornej deficytowości wynikającej z wysokich kosztów drogiej producentów.

Jak już jednak wspomniano, względy pragmatyczne i tutaj mogą powodować odstępstwa od tej generalnej zasady. Przykładem przeniesienia dotacji do wcześniejszych faz przetwórstwa może być subwencjonowanie wyrobów piekarniczych. Ze względu na wysoki stopień rozproszenia producentów finalnych, uzasadnione staje się umiejscowienie dotacji w początkowej fazie przetwórstwa, tj. np. w przemyśle młynarskim.

¹⁹ J ó z e f i a k, Droga do barier popytu...

²⁰ U r b a n, W gorsecie cen...

3.3. PROEFEKTYWNE ZASADY DOTOWANIA W SFERZE PRODUKCJI

W przypadku niemożliwości przeniesienia dotacji do sfery obrotu towarowego niezbędne staje się poszukiwanie efektywnych zasad dotowania w sferze wytwarzania dóbr i usług objętych preferencyjnymi cenami socjalnymi. Z punktu widzenia efektywności gospodarowania niezbędne wydaje się oparcie systemu dotacji na zasadach:

- dotowania przedmiotowego,
- jednolitych stawek dotacji,
- degresywnego systemu dotacji.

W funkcjonującym w praktyce systemie dotacji trudno określić przyczyny nierentowności. W związku z tym wyróżnia się dotacje przedmiotowe, wynikające ze świadomego obniżania cen przez państwo oraz dotacje podmiotowe, stosowane jako dopłaty w celu urentownienia przedsiębiorstw jako całości. Te kryteria, w praktyce stają się mało wyraźne ze względu na sposób ustalania stawek dotacji. Mimo że formalnie obowiązywać może system dotowania przedmiotowego, to jednak ustalanie wysokości stawek na podstawie zindywidualizowanych kosztów poszczególnych przedsiębiorstw powoduje, że dotacje mają charakter podmiotowy. Zindywidualizowanie stawek dotacji, ustalanych często w drodze przetargów nie pozwala obliczyć w jakiej mierze dotacje stają się narzędziem polityki niskich cen, a w jakiej neutralizują niegospodarność przedsiębiorstw. Stąd dla podniesienia efektywności gospodarowania niezbędna staje się zasada odejścia od sztywnych cen do stabilizacji dotacji. Oznaczałaby ona, że poziom dotacji nie byłby narzucony przez politykę cen, a odwrotnie - poziom cen dotacji byłby jednym z wyznaczników założeń wyjściowych polityki cen²¹. W ten sposób zasada sztywności

²¹ Zasadę tę w odniesieniu do dotowania artykułów żywnościowych wprowadzono w 1989 r. W przyjętych założeniach stwierdza się "Dotychczasowe dofinansowywanie producentów, często w taki sposób, że im kto miał wyższe koszty produkcji, tym większe uzyskiwał subwencje, ustąpi zasadzie dopłat z góry określonych kwot do kosztów wytwarzania niektórych wyrobów. Innymi słowy dotowanie podmiotowe zastąpione zostanie racjonalniejszym, efektywniejszym dotowaniem przedmiotowym". Pot. Informacje Departamentu Finansów Gospodarki Żywnościowej i Rynku Ministerstwa Finansów, [w:] Dotowanie artykułów żywnościowych w 1989 r., "Rzeczpospolita, Reforma Gospodarcza" z dnia 19.01.1989 r.

cen socjalnych z wynikową wielkością dotacji zostałyby zastąpiona regułą stabilizacji dotacji w połączeniu z elastycznością cen, niezbędną w warunkach działania mechanizmu rynkowego. Tym samym mogłaby być stosowana w szerszym zakresie zależność zmian cen od zmian w poziomie nakładów.

Taki system dotowania wymagałby modyfikacji mechanizmu samofinansowania, zdolnego jednak oddziaływać proefektywnościowo. Zwraca na to uwagę J. Mujżel: "Jeżeli więc przejściowo lub trwale nie można uzyskać cen parametrycznych, zakres samofinansowania powinien być modyfikowany. Sądzę, że jest wówczas adekwatna jego namieszka, mianowicie silne powiązanie wyodrębnionych dochodowych funduszy przedsiębiorstw z ich wynikami ekonomicznymi, ale oczyszczonymi z dochodowych efektów cenowych. Można to nazwać samofinansowaniem cząstkowym, względnie finansowym"²².

Bardziej kreatywnym rozwiązaniem w systemie proefektywnego dotowania jest wykorzystywanie degresywnego sposobu subsydiowania. Jednolite stawki kwotowe mogą w pewnych sytuacjach w dalszym ciągu sankcjonować wysokie koszty wytwarzania u niektórych producentów. Może powstać, choć w mniejszej skali, niebezpieczeństwo subsydiowania nie tyle cen detalicznych, co drogich producentów. Niezbędne staje się wtedy wykorzystywanie polityki dotacyjnej jako instrumentu racjonalizacji struktur podmiotowych i metod wytwarzania. Przykładem dotowania nie tyle konsumpcji, co drogich producentów może być w Polsce funkcjonowanie rynku produktów mleczarskich. Już w pierwszym ogniwie ich wytwarzania - w hodowli - dotacje podtrzymują finansowo nieefektywne metody produkcji mleka. W świetle przeprowadzonych badań stwierdza się, że np. dopiero przy stadzie powyżej 10 krów produkcja mleka staje się opłacalna²³. W warunkach polskich ten niezbędny próg opłacalności produkcji osiągnąć jest jedynie w niewielkim zakresie²⁴. Również w następnych ogniwach przetwórstwa mleka metody produkcji są często mało efek-

²² Mujżel, System ekonomiczny..., s. 648.

²³ Por. J. Seremach-Bulge, Koszty produkcji mleka, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 5.

²⁴ St. Albinowski szacuje, że jedynie ok. 3% całości pogłowia krów w indywidualnych gospodarstwach rolnych jest hodowane w skali powyżej tego progu opłacalności. Por. Albinowski, W kręgu dotacji, I...

tywne. Przykład ten ujawnia problem ważny dla poszukiwań proefektywnych zasad dotowania cen socjalnych. Pod ogólną osłoną dotacji chronione są nie tylko socjalne uwarunkowania polityki cen detalicznych, lecz również mogą się "ukrywać" nieefektywne sposoby wytwarzania. Przeciwdziałać temu można przede wszystkim dokonując zasadniczej restrukturyzacji takich branż przemysłu, demonopolizując ich struktury podmiotowe oraz uruchamiając mechanizmy konkurencji wymuszającej obniżkę kosztów. Rozwiązaniem w sferze polityki dotacyjnej byłoby natomiast przyjęcie zasady regresji dotacyjnej ustalania jednolitych stawek kwotowych poniżej poziomu wyznaczonego przez najdroższych producentów. I tak np. wysokość stawki ulegałaby zmianie wyrażając różnicę między ceną przeważającej liczby producentów (np. 80%) a ceną konsumenta. Wysokość tej stawki mogłaby ulegać ograniczeniom w kolejnych latach, stając się w ten sposób narzędziem ekonomicznego przymusu. Program ograniczania wysokości stawek powinien być połączony z opracowaniem przez najdroższych producentów założeń sanacji ich gospodarki.

Wprowadzenie takich kreatywnych mechanizmów dotowania mogłoby umożliwić przezwycięzenie dylematu łączenia socjalnych uwarunkowań niektórych cen detalicznych z proefektywnymi wymogami gospodarowania.

Andrzej Bogus

EFFECTIVENESS ASPECTS OF SUBSIDIZING WELFARE PRICES

The article deals with the analysis of the functioning of the subsidies system in the policy of welfare prices. Its main thesis is an assertion that application of such adjusting regulator in the economic-financial system of enterprises in connection with the functioning of welfare prices need not necessarily be synonymous with departure from requirements posed by rational economic management. It is possible to base the system of subsidies on effectiveness-promoting principles allowing to accomodate economic rules of rational economic management with social criteria underlying the pricing policy. The outline of general assumptions of such mechanism of price subsidies is the main goal of theoretical deliberations presented in this article.