

FLORIAN WIŚNIEWSKI

CENY USŁUG W WARUNKACH NIERÓWNOWAGI RYNKOWEJ

Rynek usług nie ma charakteru monolitycznego. Wynika to z heterogeniczności samych usług oraz faktu, że znaczna część usług nie jest dzielona między konsumentów za pośrednictwem rynku. Obok usług bezpłatnych, w zależności od systemu funkcjonowania gospodarki i państwa mogą występować usługi częściowo odpłatne.

Na charakter rynku usług wpływają również inne jego cechy. Na pierwszym miejscu należałoby zwrócić uwagę na zasięg terytorialny usług. Podaż znacznej części usług wiąże się ściśle z określonym miejscem i stąd ich konsumpcja ma charakter lokalny. Oczywiście, obok rynku lokalnego można wyróżnić regionalny, krajowy i międzynarodowy rynek usług. Lokalny charakter rynku w powiązaniu z charakterem popytu na usługi i częstotliwością jego występowania może być źródłem zjawisk monopolistycznych po stronie podaży. Monopol podaży w wykonawstwie usług może występować także na rynku regionalnym czy krajowym. Krajowy monopol podaży usług jest następstwem głównie regulacji prawnych przeprowadzanych przez Centrum (np. usługi kolejowe, pocztowe i telekomunikacyjne oraz lotnicze). Szczególny wpływ na rynek usług wywiera także ich substytucyjność i komplementarność w stosunku do dóbr, szczególnie trwałego użytku, a ponadto do innych usług. Na podkreślenie zasługuje możliwość substytucji lub komplementarności usług nierynkowych przez usługi rynkowe.

Wszystkie te odrębności rynku usług mają istotny wpływ na kształtowanie się usług. W działalności usługowej ceny pełnią podobne funkcje, jak w produkcji. Przede wszystkim przypisuje się cenom funkcję informacyjną określaną także jako narzędzie rachunku ekonomicznego, a ponadto dystrybucyjną (narzędzie podziału dochodu narodowego) oraz narzędzia równowagi rynkowej. Heterogeniczność usług sprawia, że znaczenie wymienionych funkcji cen jest zróżnicowane w zależności od charakteru rynku usług. Zasadnicza funkcja cen — informacyjna — nie odgrywa istotnej roli w usługach, które są zmonopolizowane w skali krajowej. Ceny tych usług o charakterze urzędowym są ogłaszane w postaci taryf. Ich sztywność powoduje, że mogą zachodzić znaczne rozbieżności między społecznymi kosztami wytwarzania usługi a opłatami po-

noszonymi przez odbiorców usług. Różnice te wynikać będą z ważności, jaką Centrum przypisze funkcji redystrybucyjnej lub równowadze rynkowej. Istotne znaczenie może mieć informacyjna funkcja cen w usługach o charakterze bytowym. Usługi te na ogół występują na rynku lokalnym bądź regionalnym, a popyt na niektóre z nich cechuje się dużą elastycznością cenową. W usługach bytowych odpowiednio wykorzystana funkcja informacyjna cen może wywołać efekty substytucyjne w stosunku do przedmiotów lub innych usług.

Równowaga rynkowa w usługach ma związek z ogólną równowagą w gospodarce. Sytuacja w całej gospodarce narodowej warunkuje zakres podaży na rynku usług oraz wpływa na siłę nabywczą ludności zatrudnionej w wykonawstwie usług. Można także stwierdzić odwrotną zależność. Od rozwoju usług zależy możliwość utrzymania równowagi ogólnej, a przede wszystkim równowag cząstkowych w dziale produkcji środków konsumpcji oraz dziale produkcji środków produkcji¹.

Przedstawione związki usług z całą gospodarką narodową rodzą potrzebę wyodrębnienia pewnych okresów, do których można odnieść rozważania na temat roli cen w nierównowadze rynkowej. Wydaje się, że najogólniej można wyodrębnić dwa zasadnicze etapy nierównowagi na rynku usług, które oczywiście mają związek ze zjawiskami nierównowagi w całej gospodarce narodowej. Pierwszy etap nierównowagi zakończył się w 1980 r., a drugi etap zapoczątkowany w roku 1981 trwa nadal.

W latach 1947 i 1948 w usługach bytowych istniała równowaga rynkowa, a w niektórych ich rodzajach nawet nadwyżka podaży nad popytem. Gorzej wyglądała natomiast sytuacja w usługach transportu kolejowego, łączności i kulturalnych. W tych gałęziach usług nie zdołano dostosować podaży usług do szybko rozwijającego się popytu.

Ten krótki okres względnej równowagi zakończył się w roku 1949. Znaczne ograniczenie działalności rzemiosła, przy niedostatecznym rozwoju podaży usług w spółdzielczości pracy i przedsiębiorstwach państwowych spowodowały narastanie luki między popytem na usługi a ich podażą. W tym czasie nastąpiły istotne zmiany w cenotwórstwie usług. Sztuczne ceny urzędowe, typowe poprzednio w usługach transportowych i łączności, zostały poszerzone na usługi kulturalne i bytowe. Ich niezmienny poziom w dłuższym czasie powodował nierentowność w wielu rodzajach działalności usługowej.

Ponowne przybliżenie do równowagi na rynku usług nastąpiło dopiero w latach 1956-1958. Nastąpił wówczas szybki rozwój zakładów rzemieślniczych, a ponadto znaczna poprawa w podaży usług kulturalnych, transportowych i łączności. Jednak równocześnie zaczął narastać

¹ Por. F. Wiśniewski, *Oddziaływanie usług na równowagę rynkową i konsumpcję społeczeństwa*, w: *Rola i miejsce usług w gospodarce narodowej*, Poznań 1981, s. 101-112.

popyt na usługi bytowe ze strony przedsiębiorstw i instytucji społecznych, wpływając tym samym na gorsze zaspokojenie potrzeb ludności. Geny prawie na całym rynku uległy urealnieniu.

Po tym krótkim okresie równowagi pojawiła się na rynku usług od 1959 r. długotrwała nierównowaga rynkowa. W odróżnieniu od nierównowagi pierwszej połowy lat pięćdziesiątych, zasadnicze źródło nierównowagi nie tkwiło w polityce dyskryminacji sektora gospodarki nieuspołecznionej, lecz przede wszystkim w dysproporcjach rozwoju gospodarczego wywołanych określoną polityką inwestycyjną oraz stosowanym systemem funkcjonowania gospodarki narodowej. Cechą charakterystyczną tego okresu były stale utrzymujące się niedobory środków produkcji dla wykonawców usług bytowych (części zamienne, materiały, maszyny i urządzenia). Zmalała także w porównaniu z poprzednim okresem podaż usług kulturalnych, pocztowych liczona na 1 mieszkańca kraju. W usługach turystycznych natomiast widoczny był stały wzrost podaży. Pozytywne zmiany wystąpiły także w transporcie pasażerskim i łączności, w usługach nieprodukcyjnych, nastąpił też rozwój usług socjalnych. Niedorozwój usług bytowych stale pogłębiał się w miarę upływu czasu. Wyrazem tego były wydatki ludności na usługi. O ile w latach 1956 - 1970 średni roczny przyrost wydatków na usługi wynosił 9,6%, a na towary 7,0%, to w latach 1970-1977 przyrost wydatków na usługi wynosił 11,3%, a na towary 13,4%². Potwierdzają to również wyniki badania ankietowego przeprowadzone w urzędach wojewódzkich w roku 1977. Stopień niezaspokojonego popytu ludności w usługach bytowych w tym czasie szacowano w granicach od 27% (usługi fryzjerskie i kosmetyczne) do 45% (usługi motoryzacyjne)³.

W omawianym okresie ceny nie stanowiły zasadniczej przeszkody w rozwoju usług, lecz także nie były w pełni narzędziem rachunku ekonomicznego przedsiębiorstw. Wynikało to z utrzymywania zasady sztywnych taryf w gałęziach zmonopolizowanych usług (przewozy pasażerskie, usługi pocztowe i telekomunikacyjne). Do końca 1979 r. w kolejowych przewozach pasażerskich wprowadzono tylko dwie zmiany taryf, odnoszące się do przejazdów pociągami pospiesznymi i ekspresowymi, a w przejazdach autobusami PKS — cztery. W tym samym okresie opłaty za podstawowe usługi pocztowe uległy zmianie dwukrotnie, a za abonament telefoniczny jeden raz⁴. Rzadkie zmiany cen powodowały jednak występowanie zjawisk nierentowności usług. Konsekwencją nierentowności było najczęściej obniżanie się jakości świadczonych usług, której spadek wynikał także z innych przyczyn (niedostatecznego rozwoju po-

² A. Styś, J. Olearnik, *Konsumpcja usług a rozwój społeczno-gospodarczy*, Gospodarka Planowa 1980, nr 3, s. 146.

³ F. Wiśniewski, *Rola usług w przywracaniu równowagi rynkowej*, Roczniki Instytutu Handlu Wewnętrznego i Usług 1981, z. 3, s. 52.

⁴ Rocznik Statystyczny 1980, Warszawa 1980, s. 335.

dąży tych gałęzi usług, panowania rynku producenta-usługodawcy, monopolu podaży). Zmiany taryf usługowych po długim okresie narastania kosztów usług powodowały w następstwie konieczność znacznego ich podwyższenia. Średni wzrost opłat za przejazdy i transport w latach 1970-1979 wynosił 30%, a za usługi pocztowe i telekomunikacyjne 91,4%⁵. Skokowy charakter zmian cen usług wywoływał zazwyczaj niezadowolenie społeczne. Konsumenci bowiem, przy nadmiernej stabilności cen, traktowali je „jako niezmienny atrybut systemu społecznego”⁶. W usługach bytowych zmiany cen były często spotykane. Największa elastyczność cen występowała w części usług turystycznych, głównie turystyki zagranicznej i w niektórych krajowych usługach turystyczno-wczasowych. Była ona wynikiem wzrostu dochodów pewnych grup ludności. Ceny tych usług spełniały więc zarówno funkcję informacyjną, jak i równowagi rynkowej o charakterze cząstkowym.

W pozostałych usługach bytowych zmiany cen, aczkolwiek dosyć częste, w mniejszym stopniu mogły realizować swą zasadniczą funkcję — informacyjną, a prawie wcale nie miały wpływu na równowagę rynkową. Wynikało to z dwu przyczyn: obowiązywania kosztowej metody ustalania cen oraz ingerencji Centrum w odniesieniu do niektórych usług, w celu niedopuszczenia do obniżenia stopy życiowej grup ludności o niskich dochodach. Częste zmiany cen usług wynikały z konieczności zapewnienia rentownej działalności rzemieślnikom — wykonawcom usług. Kierując się jednak zasadą ochrony konsumentów o najniższych dochodach, Centrum akceptowało jak gdyby dwa poziomy cen bytowych: wyższy — związany z usługami wykonywanymi przez rzemiosło i niższy — odnoszący się do przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych. Ten niższy poziom cen bytowych wynikał z kosztowej metody ich ustalania, w której stawka zysku w określonej wysokości (np. 10-15%) była doliczana najpierw do średnich kosztów danej branży usług, a w latach siedemdziesiątych do średnich kosztów przerobu (bez kosztów materiałów bezpośrednich zastosowanych przy wykonywaniu usług). W obu wariantach kalkulacji ostatecznie konsument płacił także za użyte materiały, których ceny zakupu w usługowych przedsiębiorstwach uspołecznionych były niższe od płaconych przez rzemieślników.

Niska stopa rentowności dla wykonawców usług nie wpływała korzystnie na jakość pracy w usługach. Przedsiębiorstwa usługowe, szczególnie te, które miały pozycję monopolistyczną na rynku lokalnym (np. z powodu wyłączności posiadania części zamiennych lub materiałów względnie urządzeń technicznych), stosowały różnorodne dodatki umożliwiające im zgromadzenie niezbędnej akumulacji finansowej (np. dopłaty za rzekome wykonawstwo ekspresowe).

⁵ Ibidem. s. 345.

⁶ W. Wilczyński, *Reforma a dylematy centralnego regulowania cen*, w: *Drogi i dylematy reformy gospodarczej*, Warszawa 1981, s. 62.

Innym niekorzystnym objawem na rynku była ograniczona samodzielność wykonawców usług w zakresie ustalania i zmiany cen. Ceny usług ustalały głównie centralne i wojewódzkie organa administracji państwowej. Ponad 4/5 cen usług nabywanych przez ludność było cenami zewnętrznymi, a reszta cenami wewnętrznymi, ustalonymi przez samych wykonawców usług⁷. Ograniczenia przedsiębiorstw w zakresie samodzielnego ustalania cen usług wynikały z panującego poglądu o potrzebie ochrony sytuacji materialnej grup ludności o najniższych dochodach, a w mniejszym stopniu z przekonania o wyższości cen zewnętrznych nad wewnętrznymi jako parametrami rachunku ekonomicznego. W rzeczywistości groźba zasadniczego pogorszenia się sytuacji materialnej ludności była przejawiana, gdyż w latach siedemdziesiątych udział usług bytowych w spożyciu ludności z dochodów osobistych wynosił około 6,2%⁸. Nawet dosyć znaczne zmiany cen usług nie mogły spowodować istotniejszych przeobrażeń w warunkach bytowych ludności.

Wśród usług, których ceny były szczególnie nieelastyczne znalazły się: fryzjerskie, pralnicze i naprawa obuwia. Tymczasem część usług fryzjerskich można zaliczyć do usług elitarnych zamiast do egalitarnych⁹. Stosowanie cen nierentownych w odniesieniu do wymienionych usług wpływało na pogarszanie ich standardu, a tym samym podważało racjonalność tych cen¹⁰. W warunkach zróżnicowanych dochodów ludności powstawała ponadto „redystrybucja á rebours”, gdyż grupy najmniej dotrzymano otrzymywały swoistą rentę konsumenta i zwiększały częstotliwość korzystania z tych usług¹¹.

Rosnące koszty wykonywania usług stwarzały niebezpieczeństwo deficytowości przedsiębiorstw, w których ceny urzędowe usług ustalone zostały na niskim poziomie ze względu na swoisty sposób rozumienia egalitaryzmu. Stąd też zagrożone przedsiębiorstwa opowiadały się przede wszystkim za zwiększeniem uprawnień do ustalania cen podczas przeprowadzonego badania ankietowego w roku 1977 wśród uspołecznionych przedsiębiorstw usługowych, usługowo-produkcyjnych i usługowo-handlowych. Typowym reprezentantem tej grupy przedsiębiorstw były spółdzielnie pralnicze. Spośród nich ponad 78% wypowiadało się

⁷ A. Styś, J. Olearnik, J. Kurczyńska, *Ekonomika i organizacja usług*, Warszawa 1980, s. 99.

⁸ Rocznik Statystyczny 1979, Warszawa 1979, s. 79 i 329.

⁹ Z. Nocoń, *Czy fryzjerstwo i kosmetyka muszą obciążać skarb państwa?* Przemysł Drobny i Usługi 1981, nr 2 - 3, s. 18 - 19.

¹⁰ Por. W. Wilczyński, *Funkcjonowanie cen w nowym systemie ekonomiczno-finansowym na tle doświadczeń przedsiębiorstw wielkopolskich w latach 1973-1975*, Poznańskie Roczniki Ekonomiczne, t. XXIX za lata 1977-1978, Warszawa-Poznań 1980, s. 189.

¹¹ W. Wilczyński, *Reforma*, s. 61 - 62.

za wzrostem uprawnień do ustalania cen. Na to samo pytanie procent pozytywnych odpowiedzi ogółu badanych przedsiębiorstw uspołecznionych wynosił tylko 40,6 (przedsiębiorstwa państwowe 36,8%, spółdzielcze 41%). Podkreślić należy, że aż 52,8% badanych przedsiębiorstw nie widziało potrzeby zwiększania uprawnień do ustalania cen, a 6,6% wypowiedziało się za ograniczeniem posiadanych uprawnień. Za potrzebą utrzymania dotychczasowych uprawnień przede wszystkim opowiadały się przedsiębiorstwa spółdzielcze, a za ograniczeniem — przedsiębiorstwa państwowe (15,8%). Przytoczone wyniki badania ankietowego nasuwają pytanie, co skłoniło tak znaczną liczbę przedsiębiorstw do pewnej bierności cenowej. Wydaje się, że źródłem tych postaw była kosztowa metoda ustalania cen usług.

Jak już wspomniano wcześniej, kosztowa metoda ustalania cen pozwala przedsiębiorstwom wykonującym usługi na uzyskanie korzyści w sposób często sprzeczny z makroekonomiczną zasadą racjonalnego gospodarowania. Korzyści te mogą czerpać przedsiębiorstwa niezależnie od tego, czy posługują się cenami zewnętrznymi, czy też cenami wewnętrznymi. Przedsiębiorstwa na etapie sporządzania kalkulacji cen zaliczają droższe materiały i nadmierne wydatkowanie pracy żywej w porównaniu z faktycznie ponoszonymi¹². W przypadku stosowania cen zewnętrznych występuje wśród przedsiębiorstw tendencja do ograniczania podaży tych usług, w których uzyskanie zysku jest mniej korzystne i oferowania na to miejsce usług droższych. Innym sposobem wygospodarowania dodatkowych zysków jest wspomniane już obniżanie jakości usług. Metoda kosztowa ustalania cen skłania przedsiębiorstwa do marnotrawstwa zasobów, gdyż zwiększenie wkładu surowcowego, głównie części zamiennych, sprzyja podnoszeniu zysku. Zamiast regeneracji części zamiennych, zakłady usługowe zajmują się tylko wymianą całych ich zespołów mimo, że uszkodzeniu uległ jeden ich element. Postępowanie takie zwiększa niepotrzebnie popyt na części zamienne potrzebne do dóbr trwałego użytku, a tym samym w warunkach panowania rynku producenta jest jednym z czynników pogłębiania tendencji inflacyjnych w gospodarce narodowej.

Potwierdzeniem tezy o negatywnych skutkach wpływu cen ustalanych metodą kosztową na podaż usług oraz równowagę rynkową mogą być wyniki wspomnianego badania ankietowego przedsiębiorstw w sprawie czasu oczekiwania klienta na wykonanie usługi. Średni czas oczekiwania klienta na wykonanie usługi według opinii badanych przedsiębiorstw kształtował się od 3 dni (usługi kaletnicze) do 90 dni (usługi garbarskie), a czas najdłuższy od 7 dni (usługi optyczne) do 450 dni (usługi meblarskie). Długi, średni i maksymalny czas oczekiwania klien-

¹² Por. M. Waręski, J. Zaleski, *Analiza systemu cen na usługi*, Warszawa 1967, s. 53.

ta można było odnotować w wielu rodzajach usług bytowych. Średni czas oczekiwania na wykonanie usługi wynoszący 30 i więcej dni występował ponadto w usługach jubilerskich (52), bielizniarstwa domowego (43), kuśnierskich (30), murarskich, betoniarskich i dekarских (43), instalacyjno-hydraulicznych i centralnego ogrzewania (72), instalacyjno-elektrycznych (71). Najdłuższym czasem oczekiwania — 90 dni i więcej — charakteryzowały się usługi jubilerskie (180), kowalskie i ślusarskie (90), motoryzacyjne (90), tapicerskie (180), krawieckie (180), bielizniarstwa domowego (120), garbarskie (180), kuśnierskie (300), murarskie (360), instalacyjno-hydrauliczne i centralnego ogrzewania (420) oraz instalacyjno-elektryczne (180).

Nadmiernie długie okresy oczekiwania klienta na wykonanie usługi były oczywiście spowodowane wielu przyczynami. Za najistotniejsze z nich można uznać: niedostateczne zaopatrzenie przedsiębiorstw usługowych w materiały i części zamienne, niedostateczna liczba kwalifikowanych pracowników do wykonywania usług, zły stan urządzeń i lokali usługowych oraz zbyt duża częstotliwość niesprawności dóbr. Źródłem tych przyczyn był zarówno system funkcjonowania gospodarki, jak i strategia rozwoju społeczno-gospodarczego lat siedemdziesiątych. Można jednak stwierdzić, że dosyć istotną rolę w pogłębianiu tej nierównowagi odegrały ceny usług ustalane według metody kosztowej.

Próba przezwyciężenia negatywnych skutków działania omówionego systemu cen usług był nowy system ekonomiczno-finansowy przemysłu drobnego w latach 1980-1981¹³. Nowe zasady systemu ekonomiczno-finansowego dawały przedsiębiorstwom większe uprawnienia do stanowienia cen. Zasady ustalania cen na usługi uwzględniały normatywne koszty własne i zysk, który był obliczony tylko od kosztów przerobu (bez materiałów, części zamiennych). Metoda ta, chociaż nadal kosztowna, mogłaby wyeliminować niekorzystne zjawiska w gospodarce przedsiębiorstw usługowych, gdyby udało się ustalić rzeczywiste normatywy kosztów własnych oraz kosztów przerobu. W tym zakresie nie poczyniono jednak żadnych kroków i w rezultacie można było tylko dokonać szeregu zmian cen usług, które pozwoliły uratować ich wykonawców przed narastającą nierentownością. Niekonsekwentne rozwiązania w samym systemie funkcjonowania przemysłu drobnego nie spowodowały zasadniczych przeobrażeń na rynku usług bytowych.

Drugi etap nierównowagi rynkowej rozpoczął się w 1981 r. Dodatkowe środki pieniężne wypłacone ludności w II połowie roku 1980 i w roku następnym, przy równoczesnym spadku produkcji, pogłębiły lukę inflacyjną z lat poprzednich.

¹³ Uchwała Nr 167 Rady Ministrów z dnia 31 października 1979 r. w sprawie zasad działania i systemu ekonomiczno-finansowego uspołecznionego przemysłu drobnego.

Głęboka nierównowaga rynkowa stała się szczególnie niekorzystna dla wykonawców usług bytowych. Zajmują się bowiem nimi głównie przedsiębiorstwa spółdzielcze oraz rzemiosło. Tylko kilka rodzajów usług bytowych wykonują przedsiębiorstwa państwowe. Są to: w usługach przemysłowych — naprawy sprzętu zmechanizowanego i elektrotechnicznego gospodarstwa domowego, usługi jubilerskie, optyczne, motoryzacyjne i zegarmistrzowskie oraz naprawa sprzętu radiowego i telewizyjnego, a ponadto usługi turystyczne. Każdy wzrost płac pracowników pracujących w usługach zwiększał niebezpieczeństwo nierentowności przedsiębiorstw. Podobne skutki w niektórych przedsiębiorstwach powodował dodatkowy popyt konsumentów na usługi. Wzrost popytu przy nierentownych cenach pogłębiał trudności gospodarze uspołecznionych przedsiębiorstw usługowych i rzemiosła. Spośród nich tylko przedsiębiorstwa państwowe mogły liczyć na pokrycie deficytu z budżetu.

Zła sytuacja w przedsiębiorstwach usługowych i gorąca dyskusja nad reformą gospodarczą spowodowały zasadniczą przebudowę funkcjonowania drobnej wytwórczości¹⁴. Jednym z istotnych elementów nowego systemu stały się ceny. Uchwała w sprawie drobnej wytwórczości zawiera postanowienie, że przedsiębiorstwa uspołecznione i rzemieślnicy mają we własnym zakresie ustalać ceny towarów i usług, z wyjątkiem podstawowych artykułów żywnościowych. Podstawą ustalania cen mają być „kryteria rynkowe”, czyli równowaga podaży i popytu przy danej cenie.

Nowy system funkcjonowania drobnej wytwórczości spowodował kolejny wzrost cen usług oferowanych przez jednostki drobnej wytwórczości. Nie zapewnił natomiast zasadniczej poprawy w zwiększeniu podaży usług w ujęciu rzeczowym. Pojawiła się nawet tendencja wśród rzemieślników i przedsiębiorstw uspołecznionych do zwiększania produkcji kosztem wykonawstwa usług. Wynikała ona z faktu, że pogłębiający się niedobór towarów na rynku pozwalał uzyskiwać wyższą kwotę zysku z tytułu uruchamiania dodatkowej produkcji, niż z usług. Wzrost cen w wielu usługach był bowiem ograniczany możliwością podejmowania samoobsługi przez ludność. Na zmianę struktury podaży jednostek drobnej wytwórczości miały oczywiście wpływ także inne przyczyny, a mianowicie braki części zamiennych, materiałów, a także niedostateczna liczba wysoko kwalifikowanych pracowników.

Nowy system funkcjonowania drobnej wytwórczości nie znalazł uznania w opinii społecznej. Został odczytany jako łatwy sposób samofinansowania przedsiębiorstw kosztem kieszeni konsumenta. Jego prawie półroczny okres praktycznego stosowania został jednak wykorzystany przez ustawodawstwo wdrażające reformę gospodarczą w roku 1982. Zasady działalności przedsiębiorstw państwowych w roku 1982 i ustawa o ce-

¹⁴ Uchwała Nr 112 Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1981 r. w sprawie rozwoju drobnej wytwórczości (Monitor Polski z 1981 r., nr 15, poz. 120).

nach obok cen umownych wymieniają ceny urzędowe i ceny regulowane¹⁵.

Ceny urzędowe obejmują usługi, które mają „podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania lub ochrony zdrowia ludności” oraz „usługi, mające podstawowe znaczenie dla kosztów wytwarzania”. Odnoszą się one głównie do usług, których podaż jest zmonopolizowana na rynku krajowym bądź lokalnym (ogrzewanie mieszkań, przewozy osób środkami miejskiej komunikacji masowej, przewozy krajowe koleją i transportem samochodowym, usługi pocztowo-telekomunikacyjne). Jedynie świadczenia uspołecznionych zakładów pomocy społecznej, domów małych dzieci, przedszkoli i żłobków mogą być wykonywane przez różnych usługodawców.

Kalkulacja cen urzędowych opiera się na dwu zasadach: kosztowej i równowagi rynkowej. Wymienione usługi ze względu na ich powszechny charakter konsumpcji lub socjalną rolę podlegają w społeczeństwie silnej ocenie społecznej. W związku z tym kosztowa metoda kalkulacji cen nie stwarza znacznego zagrożenia dla pogłębiania nierównowagi rynkowej pod wpływem gospodarowania przedsiębiorstw usługowych. Wydaje się, iż rozmiary podaży tych usług zależą nie tylko od poziomu ich cen, warunkujących możliwości reprodukcji rozszerzonej, lecz w dużym stopniu od polityki Centrum i rad narodowych w sprawie rozbudowy infrastruktury. Bez dostatecznego rozwoju infrastruktury, finansowanej z budżetu centralnego lub terenowych, trudno bowiem sobie wyobrazić zasadniczą poprawę w tych usługach, gdyż charakteryzują się one wysoką kapitałochłonnością i bryłowatością inwestycji. Nie można jednak zapominać, że nie da się całkowicie zatrzymać wzrostu kosztów w przedsiębiorstwach usługowych. Będzie on wynikał bowiem z wpływu cen czynników, stanowiących składniki kosztów w przedsiębiorstwach usługowych. Ograniczenia surowcowo-materiałowe, nieelastyczna struktura produkcji wykonywanej dla potrzeb jednostek usługowych mogą być przeszkodą w poprawie racjonalności gospodarowania przy świadczeniu usług. Dodatkowym czynnikiem podrażającym omawiane usługi będzie rosnący wskaźnik kosztów utrzymania, który znajdzie odzwierciedlenie w kosztach siły roboczej¹⁶. Pozostaje natomiast sprawa jakości usług w warunkach zmonopolizowanej ich podaży. Ustawa o cenach zawiera stwierdzenie, że ceny urzędowe mają być zróżnicowane w zależności od poziomu jakości usług. Wydaje się, że jest to niedostateczna ochrona konsumenta w warunkach monopolu podaży. Przy skuteczniejszej ochronie konsumenta można udowodnić usługodawcy złą jakość usług. Kon-

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 243 z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie zasad działalności przedsiębiorstw państwowych w 1982 r. (Monitor Polski z 1981, nr 32); Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz.U. z 1982, nr 7, poz. 52).

¹⁶ Por. M. G. Woźniak, *Zanim ujawnią się skutki*, Życie Gospodarcze 1982, nr 14.

sekwencją jednak tego winno być nie tylko obniżenie klasy czy kategorii usługi, lecz dodatkowa rekompensata pieniężna, która miałaby odzwierciedlenie w stratach wykonawcy usług. Sposób ten mógłby wpłynąć na postawy bezpośrednich wykonawców usług, jeśli ich przedsiębiorstwa będą funkcjonowały na podstawie zasady pełnego samofinansowania.

Druga grupa cen — ceny regulowane — ma zastosowanie w części usług wykonywanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej oraz usługach, których świadczenie jest dotowane przez budżet. Podobnie jak ceny urzędowe, ceny regulowane mają być ustalane na podstawie kosztów produkcji. Od cen urzędowych różnią się tym, że są cenami wewnętrznymi, to znaczy, że ustalają je we własnym zakresie przedsiębiorstwa usługowe. Będąc cenami wewnętrznymi, ceny regulowane wymagają określonych zasad ustalania, które by przeciwdziałały spotykaniu w poprzednim etapie dążeniu przedsiębiorstw do wzrostu cen¹⁷. Zasady działalności przedsiębiorstw w roku 1982 w cenie regulowanej uwzględniają koszty wytworzonej usługi oraz zysk. Kwota zysku, zawarta w cenie, jest jednak wynikiem nowego typu rachunku, który winien wpływać na oszczędną gospodarkę materiałami i częściami zamiennymi. Zysk jest bowiem wynikiem odniesienia 8% wartości majątku przedsiębiorstwa (trwałego i obrotowego) do kosztu przerobu z roku poprzedniego. Koszty przerobu, podobnie jak w rozwiązaniach cenowych, stosowanych pod koniec pierwszego etapu nierównowagi, obejmują tylko część kosztów własnych. Nie ma w nich kosztów materiałów bezpośrednich, kosztów kooperacji oraz kosztów gwarancji i strat na brakach. Koszty przerobu, oczyszczone z elementów przy pomocy których można było łatwo windować cenę winny wpływać na poszukiwanie korzyści u usługodawców w racjonalnej gospodarce materiałowej, eliminowaniu zbędnej kooperacji oraz utrzymywaniu dobrej jakości usług. Niestety, koszty przerobu nie są pozbawione innych elementów wynikających z nieracjonalnej gospodarki. W kosztach przerobu mieszczą się bowiem koszty wydziałowe i koszty ogólnozakładowe. Obie te pozycje w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej nie są bynajmniej skromne. Dotychczasowy dyrektywny system funkcjonowania przy quasi-budżetowym charakterze finansowania tych przedsiębiorstw zrodził wyjątkowo rozbudowaną strukturę aparatu administracyjnego, który zwiększa zarówno osobowe, jak i rzeczowe koszty na obu szczeblach prowadzenia działalności usługowej. Nieracjonalna organizacja pracy z roku poprzedniego znajdzie więc pozytywne odzwierciedlenie w kosztach przerobu. Jeśli więc sposób obliczania narzutu zysku, stosowany w roku bieżącym, byłby utrzymany w latach następnych, można się spodziewać wzrostu cen usług wykonywanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, a tym bardziej usług, które będą dotowane z budżetu. W przedstawionym spo-

¹⁷ Por. W. Wilczyński, *Reforma*, s. 59.

sobie kalkulacji nieracjonalnemu wzrostowi cen przeciwstawić się może jedynie silny samorząd mieszkańców. Trudno jednak obecnie przesądzić, czy uzyska on pozytywne rezultaty. Dlatego lepszym rozwiązaniem byłaby zmiana systemu kalkulacji cen usług na taki, który eliminowałby nieracjonalne koszty.

Za usługi nie objęte cenami urzędowymi i regulowanymi mogą usługodawcy pobierać ceny umowne. Ceny umowne obejmują także te rodzaje usług, na które obowiązują ceny urzędowe i regulowane, ale są wykonywane przez rzemieślników lub innych usługodawców gospodarki nieuspołecznionej. Idea cen umownych jest bardzo słuszna, lecz tylko dla warunków, w których panuje równowaga rynkowa. Wówczas swoboda ustalania cen może korzystnie wpływać na szybkie dostosowywanie struktury podaży do zmian popytu na usługi. Efekty te są szczególnie możliwe wówczas, gdy występują znaczne rezerwy mocy w zakresie wykonawstwa usług. W takiej sytuacji korzystne ceny w porównaniu z ponoszonymi kosztami własnymi mogą być silnym bodźcem do uruchomienia nie wykorzystanego majątku i zatrudnienia wolnej siły roboczej. W efekcie można oczekiwać obniżania kosztów własnych usług, a tym samym tendencji deflacyjnej czyli spadku cen usług.

Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy w kraju panuje nierównowaga rynkowa o charakterze inflacyjnym. Cena umowna jest w tych warunkach łatwym sposobem poprawy sytuacji gospodarczej dla usługodawcy. Poprawa ta jednak następuje dzięki wzrostowi cen, a nie na drodze obniżania kosztów świadczonych usług.

Nie można także liczyć na szybkie przestawienie struktury podaży w warunkach luki inflacyjnej. Braki w zakresie zaopatrzenia materiałowego powodują bowiem obok trudności technologicznych, ograniczenie możliwości wykorzystania wolnych mocy produkcyjno-usługowych. Ceny umowne dotyczą głównie usług bytowych. W drobnej wytwórczości, która jest głównym oferentem usług bytowych występuje jeszcze bariera wejścia na rynek dla nowych zakładów. Polega ona na tym, że koszt uruchomienia stanowiska pracy w usługach jest wysoki, choć w wielu usługach jeszcze niższy niż w produkcji. Ponadto na rynku brakuje wyposażenia technicznego i surowców.

Zastrzeżenia w stosunku do cen umownych znajdują potwierdzenie w obserwacjach praktyki gospodarczej. Z przeprowadzonych wywiadów w kilkunastu usługowych przedsiębiorstwach spółdzielczych w I połowie 1982 r. wynikało, że średni wzrost cen usług wynosił około 75%, przy czym najniższy wzrost wynosił 40%, a najwyższy 200%. W opinii tylko 17% przedsiębiorstw wzrost cen wpłynął niekorzystnie na popyt konsumentów usług. Pozytywny wpływ wzrostu cen na poprawę podaży dostrzegło 11% badanych przedsiębiorstw. Dodać należy, że 39% ankietowanych przedsiębiorstw zamierza w II połowie 1982 r. podnieść ponownie poziom cen na usługi, tłumacząc się koniecznością pokrycia

wzrastających kosztów osobowych i rzeczowych. Możliwość ta wynika z niezaspokojonego rynku na usługi w warunkach głębokiej nierównowagi. Usługi bytowe, szczególnie naprawcze i konserwacyjne stały się tańszym substytutem w stosunku do nowych dóbr, ciągle zresztą trudnych do zakupienia. Ta konieczność życiowa rodzi możliwość wzrostu cen umownych.

Jedyny przypadek reakcji negatywnej na wzrost cen można było zanotować w usługach turystycznych i wczasowych. Wzrost cen za usługi wczasowe i turystyczne wywołał tak znaczny spadek popytu, że pojawiło się niebezpieczeństwo strat dla usługodawców z tytułu nie wykorzystanej bazy turystyczno-wczasowej. Zaszła więc potrzeba obniżenia kosztów, by niższe ceny wpłynęły na przyrost popytu. Zjawisko takie możliwe jest jednak tylko w niektórych usługach, w których może zachodzić ich substytucja przez samoobsługę. Konsekwencją nadmiernego, inflacyjnego wzrostu cen umownych może być dezorganizacja rynku usług. Może jednak wystąpić inne zjawisko, które będzie pogłębiało nierównowagę. Trudności konsumpcji usług z powodu wysokich ich cen wywołają nacisk opinii społecznej na Centrum w celu wprowadzenia cen regulowanych lub dotowania usług. Będzie to rozwiązanie także nieefektywne, gdyż jak wynika z wcześniejszych rozważań, ceny regulowane nie likwidują procesów inflacyjnych, a dotacje mogą pogłębić nierównowagę rynkową.

Dotychczasowe rozważania nasuwają pytanie, czy istnieje inny sposób ustalania cen na usługi, który by nie wpływał na zjawiska inflacyjne? Wydaje się, że pozytywna odpowiedź tkwi w zmodyfikowanej socjalistycznej cenie produkcji.

Socjalistyczna cena produkcji zaliczana jest do kosztowej metody ustalania cen. Oblicza się ją według wzoru:

$$SCP = k_i + m_i p + v_i s + r_g$$

gdzie: k_i — społecznie niezbędne koszty własne produkcji, m_i — majątek produkcyjny danej gałęzi, p — stawka narzutu akumulacji na majątek produkcyjny, s — stawka narzutu akumulacji na fundusz płac, r_g — renta gruntowa¹⁸,

Zamiast tzw. społecznie niezbędnych kosztów własnych należałoby uwzględnić koszty materiałów bezpośrednich (normatywne), technologicznej pracochłonności, technologicznej energii, amortyzacji maszyn i urządzeń obsługujących wykonanie usługi¹⁹. Są to podstawowe człony kosztów związane z wykonaniem usługi, których proporcje względem siebie są bardzo zróżnicowane w zależności od rodzaju i charakteru usług. Z punktu widzenia racjonalności wykorzystania zasobów koszty

¹⁸ L. Miastkowski, *Socjalistyczna cena produkcji*, *Ekonomista* 1976, nr 1, s. 133.

¹⁹ Por. Z. Chojecki, *Mechanizm kształtowania kosztów*, Poznań 1981, s. 84 - 85.

materiałów bezpośrednich nie powinny być powiększane o narzut akumulacji. Winno to sprzyjać oszczędnemu wykorzystaniu części zamiennych i materiałów. Do pozostałych elementów kosztów bezpośrednich winno być doliczone oprocentowanie majątku produkcyjnego oraz funduszu płac. Obie formy oprocentowania winny być tak duże, by zapewniły pokrycie kosztów wydziałowych, ogólnych oraz umożliwiły wygospodarowanie określonej kwoty zysku dla przedsiębiorstwa, a ponadto dały budżetowi kwotę na finansowanie części reprodukcji rozszerzonej i utrzymanie świadczeń w ramach usług bezpłatnych. Stopa oprocentowania majątku i funduszu płac w obecnych zróżnicowanych warunkach wykonywania usług nie może być jednolita dla wszystkich usług. Stąd zachodzi potrzeba określenia jej wysokości na podstawie badań przeprowadzonych w poszczególnych branżach. Cena ustalona tą metodą nie stwarza korzyści przedsiębiorstwom źle pracującym, a szczególnie posiadającym złą organizację pracy. Praca żywa bezpośrednio zaangażowana w wykonawstwo usług może być w większości przypadków oparta na normach technicznych. Ponadto często odbywa się pod bezpośrednią kontrolą odbiorcy usługi. Stąd nawet praca nieznormalizowana nie może wypaczać ceny. Poziom kosztów pozostałych i zysku zależeć będzie od przyjętych rozwiązań. Jeśli między wykonawcami występują bardzo duże zróżnicowania w pozostałych kosztach, można przyjąć, iż „koszt szerokiego krańca” jest wielkością graniczną dla usługodawców²⁰. Wówczas przedsiębiorstwa o nadmiernych kosztach pośrednich, a więc źle pracujące nie uzyskają zysku. Nie ma również niebezpieczeństwa nadmiernego gromadzenia majątku, a szczególnie siły roboczej przez przedsiębiorstwa, jako czynników, od których zależeć będzie kwota na pokrycie kosztów pośrednich oraz wygospodarowany zysk. Oba czynniki mają bowiem charakter kosztowy i ich nadmiar może spowodować skutek odwrotny dla przedsiębiorstwa. Ponadto obciążenie przedsiębiorstwa z tytułu posiadanego majątku sprzyja lepszemu jego wykorzystaniu.

Zmodyfikowana socjalistyczna cena produkcji usług winna być podstawowym parametrem dla przedsiębiorstw usługowych. Mogłaby ona zastąpić wszystkie trzy rodzaje cen, a więc urzędowe, regulowane i umowne. Jej zasady ustalania odzwierciedlają bowiem ideę cen urzędowych i regulowanych. Jediną jej słabą stroną jest konieczność podjęcia szeregu badań, które mogłyby pozwolić na ustalenie prawidłowych branżowych wskaźników oprocentowania majątku i funduszu płac²¹. Po

²⁰ Por. Tezy Rady Ekonomicznej w sprawie zasad kształtowania cen, *Życie Gospodarcze* 1957, nr 51 - 52.

²¹ Na trudności zwracał już uwagę M. Kalecki (M. Kalecki, *Centralistyczne tworzenie cen jako istotna cecha gospodarki socjalistycznej*, *Życie Gospodarcze* 1981, nr 45); Por. także Z. Czerwiński, *Jak to wszystko pogodzić*, *Życie Gospodarcze* 1981, nr 5.

pewnym czasie zaszłaby konieczność korekty branżowych wskaźników oprocentowania majątku i funduszu płac, gdyż pod wpływem proponowanej metody ustalania cen winno nastąpić lepsze dostosowanie potencjału usługowego do popytu na usługi.

Zmodyfikowana socjalistyczna cena produkcji jako podstawowy parametr przedsiębiorstw usługowych nie musi być jednocześnie ceną zakupu usługi płaconą przez konsumenta. Konsument winien płacić cenę równowagi, która może się odchylić od ceny sformułowanej dla wykonawcy usług. W przypadku ceny rynkowej wyższej od omawianej ceny wyjściowej powstanie dodatnia różnica dla przedsiębiorstwa. Różnica ta winna być progresywnie opodatkowana podatkiem obrotowym. Narastający podatek byłby hamulcem przeciwko szukaniu przez wykonawców usług dodatkowych źródeł zysku w wysokich cenach równowagi, szczególnie niebezpiecznym praktykom w przypadku lokalnego monopolu podaży.

Przedstawiona koncepcja cen usług oznacza całkowitą zmianę systemu opodatkowania przedsiębiorstw usługowych. Podatek obrotowy przesłałby być głównym źródłem gromadzenia środków do budżetu. Natomiast rolę tę przejęłyby oprocentowania majątku i funduszu płac²². W tej koncepcji nie ma także uzasadnienia dla utrzymywania podatku dochodowego, wpływającego w aktualnym systemie ekonomiczno-finansowym na podwyższanie cen usług²³. Eliminacja podatku dochodowego na rzecz wpłat do budżetu z tytułu oprocentowania majątku winna wyzwolić inicjatywę w przedsiębiorstwach usługowych do obniżania kosztów wykonywanych usług.

Racjonalność wykorzystania zasobów może być przesłanką do ustalenia ceny na usługę na niższym poziomie od ceny wyjściowej usługodawcy. W takiej sytuacji dotowanie przedmiotowe można uznać za dopuszczalne. Dotacje takie winny być oparte na cenie kalkulacyjnej, a nie rzeczywiście osiągniętych kosztach usługi, by nie utracić w przedsiębiorstwie inicjatywę obniżania kosztów.

Ceny rynkowe usług mogą podlegać różnicowaniu z tytułu wahań popytu, jakości usług i rodzaju odbiorcy. Problemy te wymagałyby oddzielnego rozważenia.

Przedstawione propozycje cen w usługach wymagają spełnienia jesz-

²² Propozycje zmian w systemie funkcjonowania gospodarki, *Życie Gospodarcze* 1981, nr 2; J. Kaleta, *Kierunki reformy systemu finansowego państwa*, w: *Drogi i dylematy*, s. 136 - 137; K. Leszczyński, *Zgodność interesów przedsiębiorstw i społeczeństwa jako cel reformy gospodarczej*, w: *Cele i zakres reformy gospodarczej*, Warszawa 1981, s. 306 - 307.

²³ Por. J. Szumski, *Ślepy czy jednooki*, *Życie Gospodarcze* 1982, nr 16; J. Popkiewicz, *Nowy wskaźnik rentowności*, *Życie Gospodarcze* 1982, nr 19; J. Elbanowski, *Mity i prawdy o podatku dochodowym*, *Życie Gospodarcze* 1982, nr 19.

cze jednego istotnego warunku. Jest nim kontrola cen, której rozmiar musiałby ulec zdecydowanemu zwiększeniu w porównaniu z rozwiązaniem istniejącym.

PRICES OF SERVICES IN THE CONDITIONS OF MARKET DISEQUILIBRIUM

Summary

Two stages of disequilibrium can be specified in the market of services. The first one had lasted until 1980, the second one has begun in 1981. In the first stage, prices of services were of no importance as a parameter for decision making in service enterprises, they had also no influence on the market equilibrium.

The second stage was opened with a reform of small manufacture. Official, regulated and contract prices are used in services as well as in the whole economy. The official and regulated prices are still based on a costly method of price fixing, although it became more effective. On this account the entire halting of inflational processes is not guaranteed by them. The contract prices are based on a criterion of supply and demand equilibrium, yet in the conditions of the market unbalance they are likely to foster it. The system of business and income taxation is an additional negative element to be considered along with the question of prices. Upon the critique of the present system the author offers a new type of price called the modified socialist price of production. This price should include the following: direct cost of the service, margin of indirect costs, profit and of enterprise taxation in a form of interest on assets and on a wage fund calculated according to the rates set for the respective branches of service trade. The service prices calculated on the basis of that method would be initial ones which could increase to the equilibrium prices depending on the market situation. The difference between the initial and equilibrium price would be taxed at a progressive rate for the benefit of the budget. Therefore producers would be interested in the decrease of production costs and not in advancing market prices.