

ZBIGNIEW ROMANOW

KIERUNKI DECENTRALIZACJI DECYZJI W ZAKRESIE USTALANIA CEN

Autonomiczne decyzje szczebla centralnego wyrażają preferencje ogólnospołeczne, które nadają kierunek i podporządkowują sobie pozostałe decyzje ekonomiczne podejmowane przez poszczególne podmioty gospodarcze. Decyzje centralnego planifikatora wyrażane są w formie bezpośrednich nakazów (zadań, określonych rozwiązań, wskaźników) obowiązujących poszczególne jednostki lub też (względnie jednocześnie, jeśli występuje konieczność materialnego zainteresowania) mogą być wyrażone poprzez środki ekonomiczne oddziałujące pośrednio na decyzje poszczególnych podmiotów gospodarczych.

Obok podstawowych decyzji makroekonomicznych i długofalowych podejmowanych zawsze przez centralnego planifikatora zgodnie z interesem ogólnospołecznym, pewne decyzje zaliczane do tzw. bieżących decyzji gospodarczych mogą być scentralizowane, bądź zdecentralizowane, w zależności od przyjętego systemu funkcjonowania gospodarki socjalistycznej (modelu gospodarczego)¹.

Podstawowe decyzje gospodarcze stanowiące wyłączną domenę centralnego planifikatora, jak i bieżące decyzje gospodarcze zastrzeżone dla kompetencji organów centralnych wyznaczają zakres decyzji pozostawionych do realizacji organom terenowym oraz jednostkom gospodarczym. Skoro jednak podstawowe decyzje gospodarcze stanowiące o kierunku i tempie wzrostu gospodarki narodowej mogą być tylko i wyłącznie realizowane w ramach preferencji ogólnospołecznych wyrażonych w autonomicznych decyzjach szczebla centralnego, to wtedy decyzje gospodarcze wynikające z decyzji podstawowych i realizujące bieżące zadania odcinkowe mogą, w zależności od konkretnej sytuacji gospodarczej, ulegać pewnym przesunięciom; mogą być w określonych warunkach społeczno-gospodarczych w pewnych dziedzinach scentralizowane lub zdecentralizowane.

¹ W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961, s. 113.

Zajmiemy się dalej tylko pewnym wycinkiem bieżących decyzji gospodarczych, związanych z bezpośrednim ustalaniem cen przez organa centralne, organa terenowe i przedsiębiorstwa.

Bezpośrednie ustalanie przez organa centralne cen podstawowych artykułów konsumpcyjnych i inwestycyjno-zaopatrzeniowych oraz usługi jest warunkiem realizacji preferencji ogólnospołecznych poprzez kształtowanie przy pomocy cen określonych proporcji produkcyjnych i wymiennych. Wiąże się to z kształtowaniem przez centralnego planifikatora realnych dochodów ludności (w ramach posiadanych dochodów pieniężnych), stwarza warunki do prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw zgodnej z wymogami rachunku ekonomicznego z punktu widzenia potrzeb ogólnospołecznych, poprzez oddziaływanie na decyzje przedsiębiorstw w kierunku zgodnym z wymogami gospodarki narodowej jako całości.

Podstawowe kryteria zakresu bezpośredniego ustalania cen przez organa centralne (wytyczne polityki gospodarczej państwa, funkcja dóbr w procesie zaspokajania potrzeb produkcyjnych i konsumpcyjnych oraz sytuacja rynkowa) z natury swej nie określają raz na zawsze listy artykułów, których poziom cen jest uzależniony bezpośrednio od decyzji centralnego planifikatora. Gospodarki socjalistycznej nie cechuje stagnacja, lecz ciągły rozwój, ciągłe zmiany i doskonalenie. Wytyczne polityki gospodarczej, wyrażające potrzeby dzisiejsze i przyszłe, są w trakcie ich realizacji dostosowywane do nowych zmieniających się warunków ekonomicznych. Funkcja dóbr w procesie zaspokajania potrzeb, aczkolwiek bardziej trwała, ulega również pewnym zmianom w wyniku wprowadzania na rynek nowych artykułów zastępujących artykuły dotychczasowe lub stanowiące ich substytuty. Jednocześnie wzrost wielkości i struktury masy towarowej oraz wzrost płac zmienia sytuację na rynku dóbr produkcyjnych i konsumpcyjnych, co z kolei wywołuje zmianę struktury i wielkości popytu konsumpcyjnego. Poza tym na zmianę zakresu cen bezpośrednio ustalanych przez organa centralne wpłynąć mogą czynniki pozaekonomiczne, wywołane np. wskutek zmian w sytuacji międzynarodowej, a w związku z tym i sytuacji wewnątrz kraju.

Powstaje więc potrzeba zmian zakresu ustalania cen przez organa centralne celem zabezpieczenia realizacji polityki gospodarczej państwa bieżącej i przyszłej. Zmiany te mogą być wielokierunkowe. Centralny planifikator może przekazać terenowym organom cen lub przedsiębiorstwom (producentom) swoje uprawnienia do ustalania cen określonych artykułów, które z punktu widzenia sytuacji rynkowej (do stateczna podaż o trwałych tendencjach) nie wymagają już bezpośredniego ich dekretowania. Może też na okres sezonowy lub dłuższy

pozbawić uprawnień do ustalania cen określonych artykułów (usług) terenowe organa cen lub przedsiębiorstwa. Wydaje się że w wielu przypadkach proces zmian zakresu ustalania cen przez organa centralne na skutek zmian warunków ekonomicznych a nawet pozaekonomicznych może ulec pewnemu uelastycznieniu, bez konieczności naruszania już istniejących uprawnień. Chodzi mianowicie o szersze stosowanie niż dotychczas zasady tzw. cen maksymalnych, na podstawie których terenowe organa cen lub przedsiębiorstwa podejmowałyby w warunkach uzasadnionych gospodarczo decyzje odnośnie do obniżania cen poniżej poziomu wyznaczonego przez ceny maksymalne. W przypadku natomiast, kiedy występują możliwości dużych wahań cen (zwłaszcza na rynkach lokalnych), można określić dolną i górną granicę dopuszczalnych odchyleń, w pewnym stopniu nawet zróżnicowaną dla poszczególnych rynków lokalnych.

Zakres zastosowania powyższego uelastycznego trybu ustalania cen na szczeblu centralnym jest ograniczony i nie dotyczy artykułów i usług deficytowych, artykułów podstawowych — środków produkcji i środków konsumpcji, wywierających istotny wpływ na sytuację finansową przedsiębiorstw oraz budżety rodzinne, które z reguły muszą mieć charakter cen sztywnych. Poza tym nie znajduje to zastosowania przy podwyżce cen lub konieczności przejęcia pewnych uprawnień przez organa centralne.

Proces decentralizacji decyzji cen bezpośrednio ustalanych przez organa centralne może być, jak się wydaje, dalej posunięty jeżeli chodzi o artykuły i usługi nietypowe o charakterze inwestycyjno-zaopatrzeniowym².

Do niedawna ustalanie cen nietypowych artykułów produkcyjnych przez zakłady przemysłu kluczowego lub przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości i nietypowych usług o charakterze inwestycyjno-zaopatrzeniowym świadczonych przez te zakłady uzależniano generalnie od wartości zamówienia³. Jeżeli wartość zamówienia nie przekraczała kwoty określonej przez organ centralny, cenę ustalały strony zainteresowane

² Jako artykuły nietypowe przyjmuje się te wyroby, których produkcja ma charakter jednorazowy, jest wykonywana według warunków technicznych określonych przez zamawiającego, lub małoseryjny, jeśli ma charakter niepowtarzalny. Jako nietypowe usługi przemysłowe przyjmuje się te usługi o charakterze inwestycyjno-zaopatrzeniowym, które nie są objęte obowiązującymi cennikami i taryfami, a które świadczone są na indywidualne zamówienie.

³ Dla artykułów nietypowych zł 2000 (por. zarządzenie Przewodniczącego PKPG z 28 I 1956 r., M. P. nr 11 z 11 II 1956 r.) oraz dla usług o charakterze inwestycyjno-zaopatrzeniowym zł 5000 (por. zarządzenie PKC nr 19 z 3 III 1959 r., Biuletyn PKC, nr 9 z 1959 r.).

— wykonawca w porozumieniu ze zleceniodawcą. Jeżeli wartość zamówienia przekraczała powyższą kwotę, cenę ustalały odpowiednie organa cen (centralne lub terenowe).

Taki tryb postępowania nasuwał dwa zasadnicze zastrzeżenia: brak zróżnicowania kooperantów (różnych z punktu widzenia przynależności od danego sektora gospodarczego odbiorców i różnych dostawców) oraz wynikający stąd brak zróżnicowania dla określonych kooperantów górnej kwoty rozliczeń. W wyniku tego górna kwota rozliczeń była stosunkowo niska w obrotach między jednostkami gospodarki uspołecznionej, gdzie nie występuje obawa przechwytywania dochodu narodowego, a tryb załatwiania formalności związanych z ustalaniem cen, ze względu na dużą ilość wniosków, przedłużał cykl rozliczeń. Uspołeczniony bowiem charakter spożycia produkcyjnego tych artykułów (usług), potwierdzony zamówieniem producenta i zgodą wykonawcy, upoważnia do przyjęcia tezy, że praca przedsiębiorstw na tym odcinku ma cechy pracy bezpośrednio społecznej. Potwierdzanie bezpośrednio społecznego charakteru tej pracy ma raczej charakter formalny i nie może być przyczyną wydłużania cyklu obrotowego.

Przedsiębiorstwo kierujące się zasadą rentowności w ramach istniejących możliwości wyboru podejmie ofertę najbardziej odpowiednią z punktu widzenia własnych potrzeb i możliwości, co wcale nie jest sprzeczne z punktu widzenia preferencji ogólnospołecznych i zasad racjonalnego gospodarowania. Powyższa zasada jest *par excellence* formalnym warunkiem administracyjnego ustalania cen i akceptacji rozliczeń przez bank finansujący.

Bezpośrednie dostosowywanie struktury produkcji (usług) do struktury potrzeb odnośnie do artykułów (usług) nietypowych w ramach jednostek gospodarki uspołecznionej nie wymaga, jak się wydaje, akceptacji organów cen. W tym zakresie ceny mogą być ustalane przez wykonawcę na podstawie kalkulacji wynikowej uzgodnionej ze zleceniodawcą. W pewnych przypadkach można by tu uwzględniać poziom cen ustalonych przez organa cen, jeśli artykuł (usługa) nietypowy jest zbliżony (z punktu widzenia pracy żywej i uprzedmiotowionej oraz poziomu cen obowiązujących na rynku) do typowych artykułów (usług). Natomiast w obrotach między jednostkami gospodarki uspołecznionej i jednostkami gospodarki nie uspołecznionej zachowanie górnej kwoty stanowiącej o sposobie rozliczeń jest wskazane.

W przypadku kiedy jednostka gospodarki uspołecznionej jest zleceniodawcą dla jednostki gospodarki nie uspołecznionej, a więc kiedy jednostki gospodarki uspołecznionej nie podejmują się z różnych względów wykonania określonego artykułu (usługi), wówczas może wystąpić sytuacja, kiedy wykonawca nie uspołeczniony będzie dyktował cenę

najbardziej dla siebie korzystną, przechwytyjąc części dochodu narodowego ze szkodą dla gospodarki narodowej. W przypadku odwrotnym, kiedy wykonawcą jest jednostka gospodarki uspołecznionej, pułap górnej kwoty bezpośrednich rozliczeń może być odpowiednio wyższy⁴.

Proces uelastycznienia cen możliwy jest również na rynku lokalnym, objętym zasięgiem działania terenowego organu cen. Bezpośrednie ustalanie cen przez terenowy organ cen szeregu podstawowych artykułów (usług) konsumpcyjnych i inwestycyjno-zaopatrzeniowych, wytwarzanych przez jednostki gospodarcze wchodzące w skład tzw. drobnej wytwórczości, jest wyrazem powiązania i realizacji funkcji preferencji terenowych organów władzy państwowej z preferencjami ogólnospołecznymi.

Uelastycznienie cen bezpośrednio ustalanych przez organa terenowe ma o tyle istotne znaczenie dla gospodarki narodowej jako całości, że pewne odcinkowe zakłócenia na rynkach lokalnych nie powodują zakłóceń równowagi ogólnej i mogą być przewyżczone bez konieczności naruszania określonych proporcji produkcyjnych i wymiennych.

Zmiany zakresu cen ustalanych bezpośrednio przez terenowy organ cen uzależnione są generalnie od zmian zakresu decyzji na szczeblu

⁴ Powyższe postulaty znalazły odzwierciedlenie w praktyce gospodarczej na mocy uchwały nr 72 Rady Ministrów (z dnia 5 II 1963 r., M. P., nr 17 z 1963 r.) w sprawie cen artykułów nietypowych i opłat za nietypowe usługi (roboty) przemysłowe wykonywane na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej oraz zarządzeń wykonawczych: a) zarządzenie nr 80 PKC z 5 III 1963 r., Biuletyn PKC, nr 9 z 1963 r.; b) Przewodniczącego KDW z 23 III 1963 r., M. P., nr 35 z 1963 r.

Zgodnie z postanowieniami cytowanej uchwały i zarządzeń wykonawczych w obrotach między jednostkami gospodarki uspołecznionej ceny artykułów nietypowych i opłat za nietypowe usługi przemysłowe ustalają między sobą wykonawca i zamawiający na podstawie kalkulacji sporządzonej przez wykonawcę w porozumieniu ze zleceniodawcą. W przypadku sporu między stronami cenę ustala: a) dla jednostek państwowych — minister nadzorujący wykonawcę wraz z ministrem nadzorującym odbiorcę lub upoważnieni dyrektorzy zjednoczeń; b) dla jednostek spółdzielczych — centralny związek spółdzielczy (jeżeli wykonawca i zamawiający należą do tego samego centralnego związku spółdzielczego) lub właściwa terenowo komisja cen (jeżeli wykonawca i zamawiający należą do innego centralnego związku spółdzielczego).

W obrotach między jednostkami gospodarki uspołecznionej i jednostkami gospodarki nie uspołecznionej ceny artykułów nietypowych i opłat za nietypowe usługi przemysłowe ustalają między sobą wykonawca i zamawiający na podstawie kalkulacji sporządzonej przez wykonawcę w porozumieniu ze zleceniodawcą, jeżeli wartość zamówienia nie przekracza kwoty 10 000 zł. Jeżeli wartość zamówienia przekracza kwotę 10 000 zł, cenę ustala właściwa dla siedziby wykonawcy komisja cen na wniosek wykonawcy, zaopiniowany przez zamawiającego, lub Państwowa Komisja Cen, kiedy wykonawca jest jednostką objętą planowaniem centralnym.

centralnym, polegającym na przekazaniu pewnych uprawnień organom terenowym lub przejściu pewnych uprawnień organów terenowych. Generalnie jest również rozstrzygany zakres stosowania tzw. cen maksymalnych oraz wszelkich innych poczynań na odcinku polityki cen przez organa terenowe. Niewątpliwie trudno jest negocjować potrzeby podporządkowania podstawowych kierunków lokalnej polityki cen preferencjom ogólnospołecznym. Formy tego podporządkowania nie mogą jednak przybierać charakteru nazbyt drobiazgowego. Powinny mieć raczej charakter ramowy i ogólny, szczególnie gdy organ terenowy bezpośrednio związany z działalnością gospodarczą na swoim odcinku działania ma przejawiać inicjatywę w doborze najskuteczniejszych środków i metod zapewniających realizację interesu ogólnospołecznych preferencji, poprzez stworzenie warunków do realizacji interesów lokalnych.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawne przekazują stosunkowo szeroki zakres decyzji organom cen odnośnie do określania maksymalnych cen usług dla ludności (przemysłowych i nieprzemysłowych) oraz maksymalnych cen detalicznych płodów ogrodnich objętych uprawnieniami tych organów.

Ceny usług świadczonych dla ludności przez jednostki gospodarki uspołecznionej i nie uspołecznionej, wynikające z jednolitych cenników ogólnokrajowych i wojewódzkich, mają charakter maksymalny. Jednostki gospodarcze wykonujące usługi dla ludności mogą obniżyć ceny w stosunku do cen maksymalnych, jeśli pozwalają na to ich koszty świadczenia. Stosowanie obniżonych cen dopuszczalne jest również na okres przejściowy, po upływie którego możliwe jest pobieranie opłat na poziomie poprzednim⁵.

Ceny detaliczne płodów ogrodnich ustalane przez terenowy organ cen mają charakter cen maksymalnych⁶. Podaż tych artykułów ma charakter sezonowy i utrzymywanie sztywnych cen (korzystne niewątpliwie z punktu widzenia interesów konsumenta) jest w praktyce z wielu względów niemożliwe. Wpływa na to duże rozdrobnienie producentów, nietrwały charakter tych artykułów, trudność przechowywania (dodatkowe koszty) itp. W związku z tym obok dostosowywania cen maksymalnych do bieżącej sytuacji rynkowej przez terenowy organ cen, stwarza się jednocześnie warunki do kształtowania się cen na różnych rynkach lokalnych na poziomie niższym niż ustalone ceny maksymalne. Drobnny producent, który w dużej mierze wpływa na podaż

⁵ Por. zarządzenie nr 55 Państwowej Komisji Cen z 25 VIII 1956 r., Biuletyn PKC, nr 30 z 1956 r.

⁶ Por. zarządzenie nr 36 Państwowej Komisji Cen z 31 VII 1958 r., Biuletyn PKC, nr 15 z 1962 r.

masy towarowej, w okresie sezonu nie ma zazwyczaj możliwości przechowywania tych artykułów (brak urządzeń przystosowanych do tego celu), a ich nietrwały charakter wymaga szybkiej sprzedaży. Nasilenie sprzedaży w okresie sezonu oraz zmniejszenie tego nasilenia w okresie posezonalnym wymaga uelastycznienia cen bezpośrednio ustalanych, poprzez ich dostosowywanie do bieżącej sytuacji rynkowej oraz stworzenie warunków do odchylenia tych cen od cen maksymalnych na rynkach lokalnych. Jednak ceny maksymalne w okresie posezonalnym zabezpieczają interes konsumentów przed nadmiernym wzrostem cen.

Na wąskim odcinku także ceny detaliczne artykułów przemysłowych, ustalone w obowiązującym trybie przez upoważniony organ cen dla państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego, spółdzielczości i producentów prywatnych, mają charakter cen maksymalnych. Dotyczy to następujących grup artykułów przemysłowych (jeśli artykuły te nie są obciążone podatkiem obrotowym wyższym niż 15% ceny zbytu):

1. obuwie wyborowe i masowe produkcji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy;
2. odzież produkcji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy;
3. meble wszelkiego rodzaju produkcji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy;
4. zabawki produkcji państwowego przemysłu terenowego, spółdzielczości pracy i wytwórców prywatnych⁷.

Nie mają charakteru cen maksymalnych artykuły i usługi inwestycyjno-zaopatrzeniowe objęte jednolitymi cennikami ogólnokrajowymi i wojewódzkimi; nie posiadają również tego charakteru ceny szeregu zróżnicowanych artykułów przemysłowych-rynkowych (poza wymienionymi wyżej). W wyniku tego organ centralny, kompetentny do podejmowania wszelkich decyzji w odniesieniu do cen oraz przekazywania pewnych uprawnień w tym zakresie terenowym organom cen i przedsiębiorstwom, pozbawia te organa istotnego narzędzia, jakim są ceny maksymalne, w rozwijaniu ich inicjatywy w kierunku obniżania cen szeregu artykułów i usług (na których rynku istnieją warunki do rozwiniętej konkurencji). Wykorzystanie cen maksymalnych w przypadku kiedy sytuacja gospodarcza oraz związane z tym preferencje centralnego planifikatora nie uzasadniają utrzymywania cen sztywnych, może stanowić istotne narzędzie ograniczania zasięgu występujących w naszych warun-

⁷ Por. zarządzenie nr 248 Państwowej Komisji Cen z 19 VII 1960 r., Biuletyn PKC, nr 25 z 1960 r.

kach artykułów niechodliwych, których przeceny stanowią dla społeczeństwa poważne straty.

Uelastycznienie cen bezpośrednio ustalanych przez terenowe organa cen może mieć miejsce w przypadkach uzasadnionych sytuacją rynkową (zwłaszcza wzrost podaży tych artykułów i możliwość konkurencji na rynku), poprzez przekazanie przedsiębiorstwom uprawnień do ustalania cen detalicznych niektórych artykułów przemysłowych przeznaczonych na zaopatrzenie ludności oraz ich okresową (miesięczną) rejestrację przez terenowy organ cen. Dotyczy to głównie tych artykułów, dla których istnieją na rynku warunki do rozwiniętej konkurencji, a które nie mogą być pozostawione swobodnemu mechanizmowi rynkowemu ze względu na ich funkcję w zaspokajaniu potrzeb ludności oraz preferencje organów państwowych wyrażane m. in. w cenach tych dóbr. Preferencje te są uwzględniane w rejestracji cen przez organ cen, który w razie stwierdzenia nieuzasadnionej podwyżki cen przez przedsiębiorstwa obniża je; koszty z tego tytułu obciążają przedsiębiorstwo ustalające cenę. Natomiast ceny ustalone poniżej poziomu uzasadnionego sytuacją rynkową nie podlegają weryfikacji, gdyż przedsiębiorstwo podejmujące decyzję uwzględnia poza kosztami własnymi produkcji i obowiązującymi marżami — zysk zapewniający mu niezbędną rentowność.

Przedsiębiorstwa ustalają ceny komisyjnie, z udziałem przedstawiciela terenowej rady narodowej, a ponieważ mają one (zwłaszcza przedsiębiorstwa handlowe) bezpośredni kontakt z rynkiem, istnieje prawdopodobieństwo, że ich rozeznanie sytuacji rynkowej jest bardziej dokładne niż organu ustalającego cenę w trybie administracyjnym.

Z przytoczonych wyżej rozważań wynika, że system cen odpowiadający wymogom rachunku ekonomicznego zależy również w dużym stopniu od różnych rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających wykorzystanie mechanizmu rynkowego oraz powiązanie preferencji organów centralnych i organów terenowych z potrzebami konsumentów manifestujących się na rynku.