

Wacław GRZYBOWSKI, Jerzy WĘCŁAWSKI

### **Ekonomiczne determinanty podziału kompetencji cenotwórczych**

Экономические детерминанты разделения ценообразовательных компетенций

Economic Determinants in the Assignment of Price Setting Rights

Od początku lat siedemdziesiątych, a ściślej od roku 1974, mamy do czynienia w naszej gospodarce z kształtowaniem się nowego układu kompetencji decyzyjnych w zakresie ustalania cen. Występujący do tego okresu scentralizowany model cenotwórstwa nie odpowiadał wymogom modernizacji systemu zarządzania gospodarką narodową, a więc musiał być poddany reformie. Kierunki zmian układu kompetencji w zakresie ustalania cen zmierzały do stopniowej decentralizacji części decyzji cenowych. Centralne organy administracji państwowej, skupiające dotychczas większość kompetencji cenotwórczych (Rada Ministrów i Państwowa Komisja Cen), zastrzegły sobie ustalanie cen podstawowych dóbr i usług oraz określanie wytycznych do kształtowania cen przez inne organy. Natomiast ustalanie cen innych wyrobów było od roku 1974 stopniowo w coraz większym zakresie przekazywane innym decydentom: ministrom, okręgowym oddziałom PKC, wojewodom, dyrektorom zjednoczeń i przedsiębiorstw.<sup>1</sup> W związku z pojawieniem się tak rozbudowanego układu podmiotów ustalających spory odsetek wszystkich cen, powstał problem określenia kryteriów warunkujących racjonalny podział kompetencji cenotwórczych.

Opracowanie niniejsze stanowi próbę wyodrębnienia podstawowych kryteriów wyznaczających podział kompetencji w zakresie ustalania cen środków konsumpcji. Analiza teoretyczna dotycząca kryteriów podziału

<sup>1</sup> W. B. Szyber: *System cen w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1978, s. 342.

kompetencji cenotwórczych zostanie uzupełniona danymi empirycznymi odnoszącymi się do ustalania cen artykułów: radiowo-telewizyjnych, artykułów gospodarstwa domowego, artykułów dziewiarskich, pończoszniczych, odzieżowych i skórzanych oraz wybranych artykułów żywnościowych. Wymienione rynki obejmują artykuły o podstawowym znaczeniu w zaspokajaniu potrzeb konsumpcyjnych ludności, a jednocześnie charakteryzują się istotnym zróżnicowaniem, pozwalającym na zilustrowanie wieloczynnikowego układu kryteriów oddziałujących na kształtowanie podziału kompetencji cenotwórczych. Dane empiryczne dotyczą stanu za rok 1977.

Lokalizacja decyzji cenotwórczych na danym szczeblu zarządzania determinowana jest przez wiele czynników. Podstawowe znaczenie ma występujący w danym okresie system zarządzania gospodarką narodową. Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, w ramach systemu scentralizowanego większość decyzji w zakresie kształtowania cen podejmowana jest na szczeblu centralnym. Natomiast wraz z przechodzeniem do systemu zdecentralizowanego znaczna część decyzji cenotwórczych przekazywana jest przez Centrum jednostkom hierarchicznie niższym. Podział kompetencji w zakresie ustalania cen nie może zbyt odchodzić się od istniejącego modelu funkcjonowania gospodarki narodowej, czyli od występującego modelu podziału kompetencji decyzyjnych w ogóle. Cenotwórstwo jest bowiem tylko jedną z dziedzin pobierania decyzji i pozostaje w ścisłym związku z decyzjami produkcyjnymi, handlowymi i inwestycyjnymi, i dlatego nie może być oderwane od funkcjonującego modelu podziału kompetencji decyzyjnych. Stąd decentralizacja decyzji cenotwórczych, nawet tylko częściowa, przy nie zmienionym modelu pobierania pozostałych decyzji gospodarczych, napotyka na trudne do przezwyciężenia bariery tworzone przez funkcjonujący mechanizm gospodarczy. Bariery takimi mogą stać się: ukształtowana rutyna podejmowania decyzji, brak nawyków ekonomicznego myślenia i szacunku dla rachunku ekonomicznego, niskie poczucie odpowiedzialności za efektywność gospodarowania itp.

Ponieważ zarówno system scentralizowanego jak i zdecentralizowanego ustalania cen posiada swoje zalety i wady, które wykluczają zastosowanie któregoś z nich w postaci czystej, w praktyce funkcjonują różne typy systemów mieszanych, posiadające różne układy kompetencji cenotwórczych. Powstaje zatem problem doboru proporcji elementów sterowania centralnego i zdecentralizowanego w zakresie kształtowania cen, tak aby zapewnić największą sprawność i skuteczność kierowania gospodarką narodową za pomocą parametru, jakim są ceny w określonych warunkach ekonomicznych. Zadanie to sprowadza się w odniesieniu do systemu kształtowania cen do określania podziału kompetencji między

organy administracji państwowej i jednostki gospodarcze. Centralizacja kompetencji stworzy możliwość ustalania cen wyrobów przy uwzględnieniu rzadkości ich występowania, pozwoli na wykorzystanie cen do kształtowania struktury konsumpcji. Zbytня centralizacja może jednak doprowadzić do nadmiernego usztywnienia systemu cen, do osłabienia funkcji cen jako instrumentu rachunku ekonomicznego, do marnotrawstwa wyrobów, których ceny zostały ustalone na niskim poziomie czy wreszcie do osłabienia oddziaływania cen na unowocześnienie produkcji. Wady te można sprowadzić właściwie do faktu oderwania cen od realnie istniejących warunków produkcji i wymiany. Większość zmian cen dóbr i usług konsumpcyjnych ze względu na zbyt rzadkie ich dokonywanie (uwaga ta odnosi się również do cen dóbr i usług produkcyjnych) cechowała dotychczas poważna zmiana poziomu cen. Zmiany te tylko na krótko zbliżyły ceny do realnych warunków produkcji, gdyż jedną z podstawowych cech centralnego stanowienia cen jest ich sztywność, tzn. mała częstotliwość zmian.

Scentralizowany model cenotwórstwa występujący w Polsce do r. 1974 obciążała jeszcze jedna wada, która występuje również w aktualnie funkcjonującym mechanizmie ustalania cen. Chodzi mianowicie o relacje cen, które nie są adekwatne do osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego. Wyraża się to przede wszystkim w relatywnie niskich cenach dóbr pochodzenia rolniczego i wysokich cenach dóbr pochodzenia przemysłowego. Taka struktura cen jest charakterystyczna raczej dla kraju rolniczego-przemysłowego. W pierwszym okresie powojennym struktura ta znajdowała uzasadnienie w konieczności zapewnienia odpowiedniego minimum poziomu życiowego, ale od wielu już lat stała się jedną z barier ograniczających możliwości unowocześnienia struktury produkcji i skutecznego kształtowania modelu konsumpcji. Zwracamy na to uwagę ze względu na fakt, że przed organami kreującymi ceny w Polsce stoją zadania znacznie przekraczające normalne sterowanie funkcjonowaniem systemu cen. Zadania te muszą być rozwiązane, jeśli chcemy skutecznie eliminować marnotrawstwo w sferze produkcji i nieracjonalne struktury konsumpcyjne. Bez realizacji tych zadań nie da się też systematycznie i w sposób ekonomicznie odczuwalny podnosić efektywności gospodarowania.

System zdecentralizowany ustalania cen pozwoli na przyspieszenie postępu technicznego i szybsze odnawianie asortymentu produkcji, na zmniejszenie ryzyka stosowania innowacji. Ale z kolei może prowadzić do niepożądanego ze społecznego punktu widzenia manipulowania cenami przez producentów (zwłaszcza gdy mają oni na rynku pozycję monopolistyczną), do osłabienia dochodowej funkcji cen.

Przeprowadzone po roku 1974 zmiany w rozkładzie kompetencji ceno-

twórczych, mimo że doprowadziły do przekazania części uprawnień w zakresie ustalania cen niższemu szczeblom zarządzania, w zasadzie nie naruszyły funkcjonującego do tego okresu modelu kompetencji ani też nie wpłynęły radykalnie na praktykę kreowania decyzji cenotwórczych. Samo przesunięcie kompetencji cenotwórczych na niższe szczeble decyzyjne nie musi oznaczać zasadniczych zmian w sterowaniu funkcjonowaniem systemu cen, jeśli zasady kształtowania cen i instrumenty sterowania produkcją jednostek gospodarczych nie ulegają zmianie. Cenotwórstwo stanowi bowiem tylko jedną z dziedzin podejmowania decyzji gospodarczych. Jest to jednak dziedzina, w której tworzone są instrumenty oddziaływania na decyzje producentów i konsumentów.

Zmiany w układzie kompetencji cenotwórczych zachodzące od r. 1974 stanowiły część zmian ogólniejszych, dokonywanych w modelu funkcjonowania gospodarki narodowej, których zasadniczym celem było rozszerzenie samodzielności ekonomicznej tworzonych w tym czasie wielkich organizacji gospodarczych. Decentralizacja części uprawnień cenotwórczych miała za zadanie samodzielność tę umocnić, stwarzając jednocześnie realne możliwości szerszego i głębszego powiązania producentów z rynkiem i zrównoważenie popytu. Zadanie to nie zostało osiągnięte, gdyż po r. 1975 na wielu rynkach cząstkowych niedobór podaży był coraz dotkliwszy. Trudno jest stwierdzić, że obciąża to dokonane reformy w zakresie kompetencji cenotwórczych, polegające na decentralizacji części uprawnień w zakresie ustalania cen, gdyż także na rynkach, na których ceny ustalane były centralnie, wystąpiły podobne zjawiska. Ponadto, jak zaznaczyliśmy powyżej, zmiany w cenotwórstwie nie naruszyły w większym stopniu modelu kształtowania cen, gdyż zachowuje on w dalszym ciągu cechy modelu scentralizowanego. Świadczy o tym fakt, że ceny dóbr o podstawowym znaczeniu dla określenia kosztów utrzymania ustalane są przez centralne organy administracji państwowej (Radę Ministrów bądź Państwową Komisję Cen). Dyrektorzy zjednoczeń i innych organizacji gospodarczych ustalają natomiast ceny na wyroby o względnie mniejszym znaczeniu w kształtowaniu poziomu życia społeczeństwa. Uprawnienia dyrektorów zjednoczeń i dyrektorów przedsiębiorstw nie są przy tym nieograniczone, gdyż przy ustalaniu cen muszą one działać w oparciu o odpowiednie wytyczne określone przez Przewodniczącego PKC. Tak więc centralne instytucje cenotwórcze zachowały możliwości i instrumenty sterowania działalnością w zakresie ustalania cen przez dyrektorów jednostek gospodarki uspołecznionej przez wyznaczanie ogólnych reguł cenotwórstwa i kontrolę ustalania cen.

Reasumując rozważania na temat charakteru modelu funkcjonowania gospodarki narodowej jako kryterium wyznaczającego podział kompetencji cenotwórczych, należy stwierdzić, iż dany układ kompetencji bę-

dzie mieścił się zawsze między pełną centralizacją a pełną decentralizacją uprawnień. Występowanie czystych modeli w cenotwórstwie, podobnie jak występowanie czystych modeli w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, jest raczej nierealne, gdyż wady całkowitej centralizacji, jak i wady całkowitej decentralizacji przekreślają opłacalność ich stosowania.<sup>2</sup> Najczęściej będziemy więc mieli do czynienia z mieszanym modelem cenotwórstwa. Rzecz w tym, aby w ramach przyjętego modelu nastąpiło takie połączenie zalet rozwiązań scentralizowanego i zdecentralizowanego ustalania cen, by powstał układ kompetencji cenotwórczych optymalny dla aktualnego stopnia rozwoju gospodarki narodowej.

W ramach określonego systemu zarządzania gospodarką narodową podział kompetencji cenotwórczych zależy od takich czynników, jak: podstawy kształtowania i funkcje cen, interesy podmiotów gospodarczych, rola i funkcje wyrobów w kształtowaniu spożycia, rodzaj wyrobów, charakter rynku.

Ceny, ponieważ są tworzone w oparciu o różne przesłanki oraz pełnią szereg funkcji, mogą przez to wpływać na ukształtowanie się różnych układów kompetencji w zakresie ich ustalenia. Ogólnie biorąc, stosowanie kosztownej formuły konstrukcji ceny skłania do przekazania kompetencji cenotwórczych przedsiębiorstwom bądź zjednoczeniom z racji oddziaływania na te organizacje gospodarcze kosztowej funkcji cen. Zastosowanie zasady popytu i podaży przy budowie cen może dać pożądane efekty w przypadku lokalizacji decyzji cenotwórczych na szczeblu organizacji gospodarczej najlepiej zorientowanej w sytuacji rynkowej i powiązanej z rynkiem, a więc na szczeblu zjednoczenia. Z kolei, w celu uwzględnienia przy ustalaniu ceny danego dobra relacji do cen zewnętrznych, co wymaga orientacji w poziomie cen światowych, należy przekazać kształtowanie cen wyspecjalizowanemu organowi centralnemu, jakim jest Państwowa Komisja Cen. Oczywiście od tych ogólnych zasad mogą występować liczne odstępstwa w odniesieniu do niektórych dóbr, wynikające z określonych założeń polityki cenowej oraz aktualnej sytuacji rynkowej. Na przykład kształtowanie cen w oparciu o relacje popytu i podaży w odniesieniu do dóbr posiadających istotne znaczenie w określaniu kosztów utrzymania ludności, a które jednocześnie produkowane są w niedostatecznej ilości, powinno odbywać się na szczeblu centralnym.

Ceny pełnią w gospodarce szereg funkcji, często o różnokierunkowym oddziaływaniu. Poprawne funkcjonowanie cen jako parametru ekonomicznego wymaga wyboru jednej z funkcji jako podstawowej. To z kolei będzie determinowało ukształtowanie takiego układu kompetencji

---

B. Csikos-Nagy: *Socjalistyczna polityka ekonomiczna*, Warszawa 1976, s. 52.

cenotwórczych, który zapewniłby najlepszą realizację wybranej funkcji. Właściwe wykonywanie przez cenę danej funkcji wymaga utworzenia ceny w oparciu o odpowiednią podstawę. Tak więc oba te czynniki (przesłanki kształtowania cen i funkcje cen) są jednym z elementów decydujących o podziale kompetencji cenotwórczych. Należy również uwzględnić fakt, że przed systemem cen będą stawiane określone wymagania, co też wywrze wpływ na podział kompetencji. Na przykład zapewnienie odpowiedniej elastyczności systemu cen związane jest z większą decentralizacją kompetencji w zakresie ich ustalania.

Na rynku dóbr konsumpcyjnych spotykają się różni jego uczestnicy, z których każdy dąży do realizacji własnych celów i interesów ekonomicznych. Podział kompetencji cenotwórczych będzie się więc kształtował także pod wpływem decyzji i działań poszczególnych uczestników rynku. Najogólniej można wyróżnić trzy grupy uczestników rynku:

- 1) państwo, które poprzez odpowiednie decyzje i działania reprezentuje interesy ogólnospołeczne;
- 2) jednostki gospodarki uspołecznionej (zjednoczenia i przedsiębiorstwa);
- 3) indywidualnych nabywców dóbr konsumpcyjnych.

Teoretycznie interesy ekonomiczne podmiotów występujących na rynku stanowią jedność i są podporządkowane ogólnemu celowi gospodarki socjalistycznej, jakim jest dążenie do coraz pełniejszego zaspokojenia materialnych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno pojęcie interesu przedsiębiorstwa czy zjednoczenia, jak i pojęcie układu preferencji ogólnospołecznych jest bardzo trudne do ścisłego określenia. Najczęściej operuje się tymi pojęciami w bardzo dowolnej interpretacji, zwracając uwagę na sprzeczności pomiędzy interesami jednostki gospodarczej i interesem ogólnospołecznym. Wydaje się jednak, że każdy sprawny mechanizm funkcjonowania gospodarki, a więc również mechanizm tworzenia cen i sterowania nimi musi opierać się na wykorzystaniu interesów indywidualnych, grupowych i interesów jednostek gospodarczych do realizacji interesów ogólnospołecznych.<sup>3</sup>

Wśród podmiotów gospodarczych, które wpływają na podział kompetencji w zakresie ustalania cen decydującą rolę odgrywa państwo (Centrum), reprezentujące interes społeczeństwa jako całości. Uwzględnia ono nie tylko zaspokojenie bieżących potrzeb, ale również konieczność zabezpieczenia odpowiedniego rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy podejmowaniu decyzji przez Centrum ceny spełniają swoje funkcje w ograniczonym zakresie. Muszą one jednak być brane pod uwagę, jeśli istniejące układy cen mają wpływ na proces realizacji tych decyzji. Ceny są bo-

<sup>3</sup> B. Minc: *Nowa teoria cen*, Warszawa 1972, s. 195.

wiem instrumentem oddziaływania na inne podmioty gospodarcze, w celu zbliżenia ich interesów z ogólnym interesem społeczeństwa. Centrum wykorzystuje tutaj głównie funkcje cen w rachunku ekonomicznym.

Następną grupę podmiotów, oddziałującą na podział kompetencji cenotwórczych, stanowią jednostki gospodarcze (zjednoczenia i przedsiębiorstwa). Są one zainteresowane maksymalizacją korzyści i minimalizacją nakładów własnych. W dążeniu tym nie byłoby nic niebezpiecznego, gdyby nie groźba zbyt wąskiej interpretacji korzyści przy równoczesnym zaniżaniu wysiłku załogi i kierownictwa. A jest to groźba realna, o czym świadczy dążenie do podejmowania zadań najkorzystniejszych wyłącznie z punktu widzenia kształtowania się mierników stanowiących podstawę oceny działalności przedsiębiorstwa. W realizacji interesu organizacji gospodarczej ceny odgrywają istotną rolę. Opiera bowiem ona swoje decyzje i działania na cząstkowym rachunku ekonomicznym, w którym elementy nakładów i efektów posiadają wyrażenie wartościowe w postaci cen. Ceny w tym przypadku spełniają funkcje alokacji pracy i środków produkcji dla optymalizacji wielkości i struktury asortymentowej produkcji.

Skierowanie zainteresowania organizacji gospodarczych na zwiększenie skali produkcji, poprawę jej struktury asortymentowej i jakości możliwe jest poprzez odpowiednie wyważenie wkładu zjednoczeń i przedsiębiorstw w procesie cenotwórczym. Wydaje się, że udział ten nie może być zbyt duży, gdyż możliwości organizacji gospodarczych na rynku są bardzo szerokie. Są one najbardziej uprzywilejowanym uczestnikiem rynku, ponieważ dysponują realnymi możliwościami preferowania własnych interesów ekonomicznych ze szkodą dla interesów pozostałych podmiotów. Z drugiej strony, udział organizacji gospodarczych w procesie kształtowania cen nie może być zbyt ograniczony, gdyż wpłynie to ujemnie na realizację interesów pozostałych uczestników rynku.

Trzecią grupą podmiotów, której interesy ekonomiczne ujawniają się na rynku, są konsumenci indywidualni. Z punktu widzenia tworzenia cen interesy te wyrażają się przede wszystkim w dążeniu do zwiększenia lub przynajmniej utrzymania swojego udziału w ograniczonych rozmiarach wytwarzanych dóbr i usług. Dlatego też przy danym dochodzie indywidualnym konsument jest zainteresowany w kształtowaniu się ceny na towary i usługi na niskim poziomie. Indywidualny nabywca zainteresowany jest przede wszystkim realizacją dochodowej funkcji cen.

Przy utrzymywaniu się przez długi okres stosunkowo głębokiego rynku sprzedawcy, który stwarza znaczne kłopoty w zakupie poszukiwanego towaru, coraz większa część indywidualnych nabywców zaczyna doceniać konieczność kształtowania cen zapewniających równowagę rynkową. Ta część nabywców uważa nawet wzrost ceny za konieczny i dla siebie ko-

rzystny ze względu na możliwości łatwiejszego zakupu. Oczywiście stosunek indywidualnych nabywców do zmiany cen zależy nie tylko od skali jej wzrostu, ale również od rodzaju towarów, jakiego dotyczy. Interesy ekonomiczne konsumentów indywidualnych w Polsce są bowiem obciążone przyzwyczajeniem do tradycyjnie istniejącej struktury i ogólnego poziomu cen.

Indywidualni nabywcy towarów i usług nie dysponują kompetencjami cenotwórczymi. Nie znaczy to, że wpływ indywidualnych nabywców na procesy cenotwórcze w ogóle nie istnieje lub też jest tak niewielki, że w ogóle można go pominąć. Indywidualny nabywca nie posiada tylko uprawnień formalnych do ustalania cen, ale decydenci cenowi nie mogą kształtować cen dowolnie niskich lub też dowolnie wysokich, gdyż poziom dochodów i układ preferencji indywidualnych wyznacza poziom i relacje cen. Dochody i interesy indywidualnych nabywców są więc czynnikiem cenotwórczym.

Zasygnalizowane problemy roli cen w realizacji interesów poszczególnych podmiotów pozwalają wyciągnąć dwa wnioski: po pierwsze, poprzez manipulacje cenowe można w znacznym stopniu wpłynąć na stopień realizacji celu jednostki i organizacji gospodarczej, natomiast w stosunkowo mały na interes ogólny społeczeństwa reprezentowany przez Centrum; oraz po drugie, że ceny stanowią istotny instrument, którym posługuje się Centrum dla zbliżenia interesów poszczególnych podmiotów.

W naszej gospodarce podmioty uprawnione do kształtowania cen można z punktu widzenia realizacji interesów podzielić na trzy grupy. Pierwsza obejmuje Radę Ministrów, Państwową Komisję Cen i okręgowe oddziały Państwowej Komisji Cen. Są to decydenci cenowi zainteresowani głównie w realizacji celów ogólnospołecznych. Do grupy drugiej należą przedsiębiorstwa. Nadanie im uprawnień cenowych wiąże się z dążeniem do wyeliminowania szeregu formalności i skrócenia okresu ustalania cen w celu przyspieszenia wdrażania postępu technicznego i uruchomienia produkcji nowych asortymentów wyrobów pożądaných przez społeczeństwo. Uprawnienia do ustalania cen przedsiębiorstwa wykorzystują często do realizacji swoich celów partykularnych. Nie zawsze natomiast uwzględniają one interesy innych podmiotów. Trzecia grupa decydentów cenowych (resorty i zjednoczenia) umiejscowiona jest na szczeblach pośrednich w strukturze organizacyjnej gospodarki narodowej. Jednostki te reprezentują zarówno interesy przedsiębiorstw, jak i interes ogólnonarodowy. Ponieważ oceniane są głównie za działalność podległych im przedsiębiorstw, w swoich decyzjach cenowych w wielu przypadkach preferują interesy producentów nawet kosztem interesu ogólnego. Nadanie uprawnień do ustalania cen tej grupie decydentów ma na celu zmniej-



szenie negatywnych skutków nadmiernej centralizacji kompetencji cenowych.

Omówione wyżej czynniki określające podział kompetencji w zakresie ustalania cen trudno jest zilustrować danymi empirycznymi. Uzasadnienie ich wpływu na rozkład decyzji cenotwórczych między określone podmioty można przedstawić raczej w formie opisowej. Natomiast trzy pozostałe, z wymienionych wyżej kryteriów podziału kompetencji, łatwiej już można zweryfikować w oparciu o dane empiryczne.

Duży wpływ na określenie podziału kompetencji cenotwórczych wywiera rola i funkcje wyrobów w aktualnej strukturze spożycia. W rozważaniach naszych koncentrujemy się na problemie kształtowania cen dóbr rynkowych. Duża różnorodność dóbr konsumpcyjnych powoduje, że zachodzi potrzeba wyodrębnienia grup towarowych, które spełniają odmienną rolę w procesie konsumpcji. Jest to podział w dużym stopniu umowny, gdyż w miarę rozwoju społeczno-ekonomicznego zachodzą, często istotne, zmiany w modelu konsumpcji społecznej, a więc i zmiany w zakresie roli poszczególnych grup towarów rynkowych.

Decyzje odnośnie do kształtowania cen wyrobów zaspokajających potrzeby podstawowe zastrzeżone są do kompetencji Rady Ministrów lub Państwowej Komisji Cen. Natomiast ustalanie cen wyrobów posiadających względnie mniejsze znaczenie w kształtowaniu kosztów spożycia ludności przekazywane jest w dość dużym zakresie kierownikom jednostek gospodarki uspołecznionej.

I tak przykładowo, ceny wyrobów produkowanych przez Centralę Przemysłu Zbożowo-Młynarskiego „PZZ” (mąki, makarony, kasze) były w r. 1977 w 95% ustalane na szczeblu centralnym z racji znaczenia tych cen w określaniu wydatków z budżetów rodzinnych. Natomiast ustalanie cen wyrobów dostarczanych przez Zjednoczenie Przemysłu Koncentratów Spożywczych zostało niemal w pełni przekazane do kompetencji dyrektora tej jednostki. W badanym okresie ustalił on ceny dla wyrobów stanowiących 95% ogólnej wartości produkcji przedsiębiorstw zgrupowanych w tym zjednoczeniu. Taka duża decentralizacja decyzji w tym ostatnim przypadku była możliwa dzięki względnie niewielkiemu znaczeniu cen wyrobów przemysłu koncentratów spożywczych w kształtowaniu kosztów spożycia ludności.

Przykładem służącym ilustracji kryterium roli i funkcji wyrobów w kształtowaniu kosztów spożycia może też być podział kompetencji cenotwórczych istniejący w Zjednoczeniu Przemysłu Zmechanizowanego Sprzętu Domowego „Predom” i Zjednoczeniu Przemysłu Elektronicznego „Unitra”. W pierwszym z nich Państwowa Komisja Cen ustaliła w roku 1977 ceny dla wyrobów stanowiących 62,4% wartości produkcji rynkowej, zjednoczenie i przedsiębiorstwa w nim zgrupowane odpowiednio dla

wyrobów stanowiących 36,6% i 1,0% wartości produkcji rynkowej. W drugim zjednoczeniu PKC ustaliła ceny wyrobów, których udział w wartości produkcji rynkowej wynosił 81,6%, a zjednoczenie dla pozostałych 18,4% wartości. W obu przypadkach organ centralny ustalił stosunkowo niewielką liczbę pozycji cenowych, ale były to ceny wyrobów o dużym znaczeniu w określeniu poziomu spożycia ludności (pralki, zamrażarki i lodówki, radioodbiorniki, telewizory, magnetofony i gramofony).

Trzeciego typu przykładu obrazującego omawiane kryterium dostarcza analiza normatywnego podziału kompetencji cenotwórczych. Uprawnienia przekazane dyrektorom przedsiębiorstw są stosunkowo niewielkie. Mogą oni ustalać ceny artykułów kooperacyjnych nietypowych, artykułów niepełnowartościowych i surowców wtórnych, artykułów pochodzących z produkcji próbnej, prototypowej, wzorcowej i małoseryjnej, wyrobów produkowanych z odpadów surowców i materiałów jako produkcji uzupełniającej. Są to więc artykuły o małym ze społecznego punktu widzenia znaczeniu.

Specyficznym problemem związanym z rolą wyrobów w kształtowaniu poziomu konsumpcji jest ustalanie cen artykułów importowanych. Ceny dóbr konsumpcyjnych pochodzących z importu, które należą do towarów uzupełniających produkcję krajową, bądź w ogóle nie są w kraju wytwarzane, ustalane są przez Państwową Komisję Cen. Natomiast ceny importowanych artykułów konsumpcyjnych, które jedynie wzbogacają ofertę rynkową mogą być ustalane, jeżeli nie przeciwdziałają temu inne względy, przez inne jednostki.

Na podział kompetencji cenotwórczych oddziaływać może także specyficzny charakter niektórych wyrobów. W obecnej praktyce cenotwórstwa stosowana jest niemal pełna decentralizacja ustalania cen artykułów mody i nowości rynkowych. Do kompetencji PKC zastrzeżone jest kształtowanie cen jedynie dla niewielkiej grupy wyrobów należących do omawianej kategorii, a zdecydowaną większość cen nowości rynkowych (ok. 95%) ustalają dyrektorzy zjednoczeń.<sup>4</sup> Taki podział kompetencji wynika z jednej strony z chęci zainteresowania organizacji gospodarczych ciągłym odnawianiem i uatrakcyjnianiem asortymentu produkcji (ceny nowości zapewniają większy zysk), a z drugiej jest spowodowany koniecznością zapewnienia szybkich i elastycznych decyzji cenowych, odpowiadających aktualnej sytuacji rynkowej. Tak więc jednostki, w których artykuły mody i nowości rynkowe posiadają duży udział w całej produkcji powinny dysponować odpowiednio większymi uprawnieniami do kształtowania cen.

<sup>4</sup> W. Pruss: *Ceny*, Warszawa 1979, s. 31.

Wyniki badań potwierdzają powyższą tezę. W zjednoczeniach: Przemysłu Dzwierskiego i Pończoszniczego, Odzieżowego oraz Skórczanego, w których udział artykułów mody w dostawach rynkowych wynosił w r. 1977 odpowiednio: 20,4%, 61,8%, 34,1%, istniała jednocześnie znaczna decentralizacja decyzji cenotwórczych. Poza cenami nielicznych grup wyrobów, których kształtowanie zastrzeżone było do kompetencji PKC, wszystkie ceny ustalane były przez dyrektora danego zjednoczenia bądź dyrektorów zgrupowanych w nim przedsiębiorstw. Szczególnie szerokie uprawnienia do ustalania cen detalicznych przez dyrektorów przedsiębiorstw istniały w branży odzieżowej, gdzie udział nowości rynkowych w ogólnej produkcji był największy.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że rola nowości rynkowych będzie zależała od relacji popytu i podaży na danym rynku. W sytuacji określonej jako rynek konsumenta nowości stają się przedmiotem zainteresowania nabywców wówczas, gdy posiadają faktycznie wyższą wartość użytkową od wyrobów produkowanych dotychczas. Do wypaczenia roli nowości rynkowych dochodzi natomiast w przypadku występowania rynku producenta, gdy nabywcy nie mają możliwości wyboru produktów i muszą kupować po wyższych cenach artykuły będące tylko pozornymi nowościami. Przykładów w tym zakresie dostarcza aż nadto ówczesna sytuacja rynkowa. W takim przypadku, występowanie dużej decentralizacji decyzji w zakresie ustalania cen artykułów mody i nowości rynkowych może doprowadzić do jaskrawego nadużywania przez producentów dominującej pozycji na rynku i działania ich ze szkodą dla konsumentów. Pojawia się wówczas konieczność stosowania szczególnie ostrych zasad klasyfikacji wyrobów do grupy określanej mianem artykułów mody i nowości rynkowych oraz kontroli prawidłowości ustalania i stosowania cen w celu ochrony interesów konsumentów.

Z rodzajem wyrobów, jako czynnikiem wyznaczającym podział kompetencji cenotwórczych związany jest też problem wyrobów o cenach sezonowo-zmiennych. W związku z wymogiem dokonywania szybkich zmian cen tych wyrobów, pojawia się konieczność przekazywania uprawnień do kształtowania cen sezonowo-zmiennych jednostkom posiadającym bezpośrednią styczność z rynkiem tych wyrobów. Przykładowo, Zjednoczenie Przemysłu Owocowo-Warzywnego wykorzystujące jako surowiec szereg artykułów o cenach sezonowo-zmiennych (warzywa, owoce) posiada dość szerokie uprawnienia do ustalania cen artykułów produkowanych na ich bazie z wyłączeniem na rzecz PKC jedynie ceny dżemów, powideł i marmolad, ze względu na spore znaczenie tych wyrobów w kształtowaniu poziomu spożycia ludności.

Następnym czynnikiem wywierającym wpływ na podział kompeten-

cji cenotwórczych jest charakter rynku.<sup>5</sup> W gospodarce mogą występować dwa rodzaje rynku: rynek producenta i rynek konsumenta. O rynku producenta mówimy wówczas, gdy producent znajduje się na rynku w uprzywilejowanej (mniej lub bardziej monopolistycznej) sytuacji, narzucając konsumentowi warunki sprzedaży towarów i usług. Rynek konsumenta charakteryzuje się przede wszystkim możliwością wyboru przez nabywcę rodzaju wyrobu, jego jakości, a także i ceny. Rynek konsumenta nie może być oczywiście prostym przeciwieństwem rynku producenta, gdyż producenci dysponują, nawet przy uprzywilejowanej sytuacji nabywcy, stosunkowo szerokimi możliwościami oddziaływania na konsumentów, kształtując ich gusty i upodobania, np. poprzez reklamę. Rynek producenta łączy się z reguły z sytuacją nie zrównoważonego popytu, natomiast rynek konsumenta z istnieniem pełnej równowagi rynkowej. Wydaje się, że rynek producenta i rynek konsumenta należy łączyć nie tylko z relacjami pomiędzy podażą i popytem, ale i z mechanizmem funkcjonowania jednostek gospodarczych, który, utrzymywany przez dłuższy czas, wytwarza pewną rutynę w traktowaniu sytuacji rynkowych.

Przyznanie przy występowaniu rynku producenta szerszych uprawnień cenotwórczych przedsiębiorstwom, a nawet zjednoczeniem umacnia jeszcze ich pozycję i tak już zbyt uprzywilejowaną w stosunku do nabywcy. Jedynym rozwiązaniem jest wówczas koncentracja decyzji cenowych na szczeblu centralnym, a przy przekazaniu tych uprawnień niższemu szczeblom, np. zjednoczeniom, zachodzi konieczność szerszej i częstszej kontroli sposobu korzystania z tych uprawnień.

Przy rynku konsumenta decentralizacja uprawnień cenowych jest nawet konieczna, oczywiście pod warunkiem wprowadzenia regulowanego systemu kształtowania cen. Brak skutecznej regulacji centralnej może wyzwolić u producentów tendencje do stosowania sytuacji rynku producenta, który jest dla przedsiębiorstwa produkcyjnego rynkiem daleko łatwiejszym, bo nie wymaga poszukiwania i zdobywania nabywcy.

Nie trzeba udowadniać, że w Polsce od szeregu lat dominuje rynek producenta. Oczywiście można znaleźć rynki zbliżone do rynku konsumenta, ale jeszcze łatwiej znaleźć rynki, na których przez wiele lat występuje bardzo wyraźna dysproporcja pomiędzy podażą a popytem oraz między wymogami nabywców a nikłymi przejawami reakcji producentów na te wymogi. Nie wydaje się jednak, aby, podejmowane od pewnego czasu, próby uporządkowania systemu cen powinny być podporządkowane sytuacji rynku producenta. Zakładałoby to bowiem trwałość tego

---

<sup>5</sup> W. B. Szyber: *Teoria i polityka cen w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1973, s. 300.

rynku, który stwarza zbyt wiele kłopotów nie tylko nabywcom, ale również organom centralnym.

Nie wynika jednak z tego wniosek przeciwny do poprzedniego, że podział kompetencji cenotwórczych powinien być dostosowany do rynku konsumenta. Wydaje się, że przy podziale kompetencji cenotwórczych punktem wyjścia powinny być istniejące realia rynkowe, z tym że trzeba je zmieniać, wykorzystując do tego celu instrumenty cenowe. Instrumentami tymi nie można posługiwać się wyłącznie dla zabezpieczenia bieżącej równowagi rynkowej, ale przede wszystkim powinny one służyć kształtowaniu równowagi dynamicznej.

Konieczność stopniowej zmiany charakteru rynku skłania do wniosku, że podział kompetencji cenotwórczych powinien być kształtowany również stopniowo. Takie rozwiązanie zmniejsza ryzyko popełnienia błędów, które mogłyby ujemnie wpłynąć na skuteczną realizację zmiany sytuacji rynkowej. Z drugiej strony, stopniowe kształtowanie nowego układu kompetencji cenotwórczych stwarza groźbę, że zmiany te mogą być mniej efektywne i może mieć miejsce za słabe oddziaływanie zmierzające do pokonania ukształtowanej rutyny działania. Dla zlikwidowania tego niebezpieczeństwa konieczne są nie tylko zmiany układu kompetencji cenotwórczych, ale również jednoczesne oddziaływanie za pomocą zespołu instrumentów ekonomicznych.

Ponieważ, jak zaznaczyliśmy, rzadko występuje w naszej gospodarce sytuacja rynku nabywcy, trudno jest zweryfikować na podstawie danych empirycznych wpływ rynku producenta i rynku konsumenta na podział kompetencji cenotwórczych. Jako przykłady możemy jedynie wykorzystać sytuacje rynku producenta o różnej rozpiętości pomiędzy popytą a popytem. W przypadku występowania szczególnie dużych niedoborów artykułów mających istotne znaczenie w zaspokajaniu potrzeb konsumpcyjnych zastrzeżono ustalanie ich cen do kompetencji centralnych organów administracji państwowej. Na przykład w zjednoczeniach: Przemysłu Dziewiarskiego i Pończoszniczego, Odzieżowego oraz Skórzanego, gdzie, jak już wspomnieliśmy, istnieje bardzo duża decentralizacja kompetencji w ustalaniu cen, nastąpiło wyłączenie z zakresu uprawnień cenotwórczych dyrektorów tych jednostek kształtowania cen szczególnie deficytowych wyrobów.

Dla skutecznego zlikwidowania uprzywilejowanej pozycji producentów konieczne jest nie tylko dążenie do zapewnienia równowagi podaży i popytu, ale też związana z występującą w takich przypadkach decentralizacją uprawnień cenotwórczych zwiększona kontrola prawidłowości wykorzystania kompetencji w zakresie ustalania cen. Ten ostatni postulat jest szczególnie aktualny obecnie, gdyż przy występowaniu rynku producenta, wzmożona kontrola działalności cenotwórczej jednostek gospo-

darki uspołecznionej ma ważne znaczenie dla ochrony interesów konsumenta przed manipulacjami cenowymi stosowanymi przez zjednoczenia i przedsiębiorstwa. W szczególnie drastycznych przypadkach ujawnienia takich wykroczeń dochodzi do odebrania uprawnień w zakresie ustalania cen, jak to miało miejsce w r. 1977 w odniesieniu do niektórych przedsiębiorstw branży odzieżowej.

Zaprezentowana analiza kryteriów wyznaczających podział kompetencji cenotwórczych nie daje oczywiście jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, kto jakie ceny powinien ustalać. Wskazuje jedynie na czynniki, które powinny być uwzględnione przy kształtowaniu układu kompetencji cenotwórczych.

Wymienione tutaj kryteria podziału kompetencji mogą oczywiście działać grupowo, wyznaczając dany rozkład uprawnień w zakresie ustalania cen jako wypadkową oddziaływania kilku czynników. Na przykład zastrzeżenie ustalania cen pralek, zamrażarek, odbiorników telewizyjnych, magnetofonów do decyzji Państwowej Komisji Cen wynika z dużego ich znaczenia w kształtowaniu kosztów utrzymania ludności oraz jest rezultatem występowania istotnych niedoborów większości wyrobów należących do wymienionych grup przy jednoczesnym występowaniu na rynku krajowym importowanych artykułów tego rodzaju. Centrum musi określać odpowiednie relacje ich cen do zbliżonych wyrobów produkcji zagranicznej. Nie bez znaczenia jest też w tym przypadku realizacja określonych preferencji ogólnospołecznych w odniesieniu do tych artykułów, a mianowicie dążenie do uczynienia z nich artykułów powszechnego użytku znajdujących się w wyposażeniu wszystkich gospodarstw domowych. W aspekcie tym pojawia się więc również konieczność uwydatnienia stymulacyjnej funkcji cen jako jednego z czynników skłaniających producentów do zwiększenia dostaw omawianych artykułów.

Należy również zaznaczyć, że omawiane kryteria podziału kompetencji cenotwórczych należy traktować w sposób elastyczny, tzn. uwzględniać zmiany, jakie zachodzą w charakterze danego kryterium, gdyż powodują one odmienne jego oddziaływanie. Należy więc wziąć pod uwagę przy budowaniu układu podziału kompetencji cenotwórczych takie zmiany, jak: ewolucyjne przeobrażenia w ramach systemu funkcjonowania gospodarki narodowej, zmiany podstawowej funkcji cen, zmiany interesów podmiotów gospodarczych, wzrost stopy życiowej społeczeństwa i związane z tym upowszechnianie się wyrobów uznawanych dotychczas za luksusowe, przemiany w charakterze rynku itp. Dopiero dynamiczne potraktowanie kryteriów wyznaczających podział kompetencji cenotwórczych pozwoli na określenie prawidłowego rozkładu decyzji w zakresie kształtowania cen i tym samym wpłynie na większą skuteczność całego systemu cen jako elementu zarządzania gospodarką narodową.

## РЕЗЮМЕ

Автор предпринял попытку выделения основных экономических факторов, детерминирующих разделение компетенций в области установления цен на средства потребления. Теоретические рассуждения дополняются примерами, взятыми из эмпирических исследований.

Основным фактором, определяющим ценообразовательную политику, является характер актуальной системы управления народным хозяйством. Рассматривая этот критерий, автор анализирует достоинства и недостатки как системы централизованной, так и децентрализованной. В заключение исследователь приходит к выводу, что единственным реальным решением этого вопроса может быть смешанная система, а пропорция элементов крайних систем должна отвечать актуальной общественно-политической ситуации в государстве.

Затем подвергается анализу влияние основ формирования цен и их функций на разделение ценообразовательных компетенций.

Сравнительно широко рассматривает автор воздействие интересов отдельных участников рынка — государства, единиц общественного хозяйства и индивидуальных потребителей на раздел полномочий в области установления цен.

После этого автор анализирует группы критериев, влияние которых можно оценивать не только путем теоретических рассуждений, но и подтвердить соответствующими эмпирическими данными. Итак, рассматривая роль и функции изделий в формировании потребления, автор произвел деление средств потребления на основные потребности и потребности дальнейшего порядка; притом указывается их влияние на разложение решений в области установления цен.

Очередным фактором, детерминирующим разделение ценообразовательных компетенций, является вид изделия. Здесь принимаются во внимание решения, которые в период 70-х годов выносились по отношению к широко распространенной тогда системе цен на новые товары и сезонно-изменяющимся ценам.

В заключение автор проанализировал влияние характера рынка на размещение правомочий на установление цен. Причем исследователь опирался на повсеместно применяемое деление на рынок производителей и рынок потребителей.

Подытоживая автор указывает, что выделенные им критерия путем группового воздействия действительно детерминируют формирование определенной системы ценообразовательных компетенций, а сила влияния отдельных факторов непостоянна и зависит от времени.

## SUMMARY

The authors of the study undertake an attempt to identify the main economic factors which determine the assignment of rights to establish prices of consumption means. Theoretical considerations are complemented by example from empirical investigations.

The fundamental factor which determines the assignment of price setting decisions is seen in the character of a current system of managing the national economy. Discussing this criterion the authors analyse the advantages and disadvantages of centralized and de-centralized systems. This section of the paper concludes with a statement that the only realistic solution is a mixed system in which the

share of the elements of both extreme systems should be adjusted to a current socio-economic situation.

The next part of the study analyses the influence of the foundations of price setting and their functions on the assignment of price setting rights.

The authors devote considerable space to the influence exerted by particular participants in the market, that is, the state, units of socialized economy, and individual consumers, on the assignment of price setting rights.

The next section of the paper deals with an analysis of a group of criteria whose influence may not only be estimated by way of theoretical considerations but may also be supported by appropriate empirical data. Thus, discussing the role and functions of goods in regulating consumption, the authors make use of the distribution of consumption goods to satisfy the elementary and non-elementary needs and they present its effect on the assignment of price setting rights.

Another factor which determines the assignment of price setting rights is found in the type of goods. From this point of view, the authors take into account the solutions employed in the system of prices of market novelties and seasonal, fluctuating prices, widely propagated in the 'seventies.

Finally, they analyse the influence of market characteristics on the assignment of price setting rights. This is based on the commonly accepted distinction between the seller's market and the buyer's market.

In the summing up of the considerations the authors indicate that the criteria distinguished by them really determine the formation of a given system of price setting rights by combined impact, while the strength of the influence of particular factors is subject to change in time.