Walery LACH, Lilianna NOWAK

DOTACJE A EFEKTYWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW RYNKOWYCH

Na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych wpływa szereg czynników egzo- i endogenicznych. Ekonomiczne, organizacyjne i prawne uwarunkowania tworzą system, w ramach którego poszczególne jednostki realizują określone cele i zadania. Występują również ograniczenia o nadrzędnym charakterze, wynikające z konieczności przestrzegania zasad ustrojowych i politycznych. W założeniach gospodarki socjalistycznej niełatwo doszukać się omówienia istoty, przesłanek i znaczenia subsydiowania działalności gospodarczej[1]. Zjawisko dotowania obserwuje się jednak nie tylko w Polsce, ale również w wielu innych krajach socjalistycznych. Różne formy i metody stosowanych subwencji wpływają na postępowanie jednostek sfery produkcji, obrotu i konsumpcji.

Celem prowadzonych rozważań jest rozpoznanie wpływu udzielania dotacji na zachowania podmiotów rynkowych z punktu widzenia efektywności podejmowanych działań. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż efektywność jest wyrazem i miarą racjonalnego gospodarowania. Stanowi ona relację poniesionych nakładów do otrzymanych efektów. Z metodologicznego punktu widzenia, rozróżnić należy efektywność rozpatrywaną jako uzyskiwanie maksymalnych w danych warunkach wyników ekonomiczno-finansowych, od efektywności w aspekcie pełnego zaspokojenia potrzeb społecznych. Tak szeroko rozumiana efektywność nie jest jednak dostrzegana przez poszczególne podmioty rynkowe. Kierują się one bowiem w swym działaniu przede wszystkim miernikami wartościowymi i ilościowymi, które stanowią podstawę oceny ich funkcjonowania.

Przedmiotem analizy w tym artykule są dotacje, rozumiane jako bezzwrotne, najczęściej jednorazowe finansowanie z budżetu państwa, które nie dotyczy w zasadzie osób fizycznych. Istnieje wiele różnorodnych rodzajów dotacji. W prowadzonych rozważaniach uwagę skoncentrujemy na dotacjach do cen artykułów konsumpcyjnych. Wybór ten podyktowany został faktem, iż jest to forma dopłaty budżetowej, której konsekwencje znajdują odzwierciedlenie zarówno w kształtowaniu podaży, cen jak i popytu. Przedsiębiorstwo handlowe stanowi w tym przypadku płaszczyznę ścierania się tych elementów. Narażone na ryzyko, winno jednak zachować racjonalność podejmowanych decyzji podporządkowanych efektywności gospodarowania.

---

[1] Do podstawowych cech określających gospodarkę socjalistyczną zalicza się: społeczną własność środków produkcji, centralną kontrolę nad kierowaniem życiem gospodarczym, zaspokajanie potrzeb całego społeczeństwa jako cel gospodarowania, wolność wyboru konsumenta, wolność wyboru zawodu i zatrudnienia, zachowanie pieniądza. Por. A. K. K o ź m i ń s k i, Gospodarka w punkcie zwrotnym. Warszawa PWE 1985, s. 28.

Zakres podmiotowy obejmuje przedsiębiorstwa produkcyjne i handlowe. W niewielkim stopniu omówione zostaną konsekwencje subwencjonowania ponoszone przez indywidualnych konsumentów.

Zakres czasowy rozważań koncentruje się na latach 1970-1988. Podjęta problematyka dotyczy obszaru całej Polski. Ponadto w odniesieniu do niektórych zagadnień wykorzystane zostaną porównania międzynarodowe.

Podstawowe źródło informacji stanowiły aktualne publikacje zamieszczone w czasopismach, wydawnictwa zwarte a także materiały z konferencji naukowych. W bardzo wąskim zakresie korzystano z danych roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wieloaspektowość podjętego tematu skłoniła do przyjęcia trójczłonowego schematu opracowania. W pierwszej kolejności omówione zostaną: istota i przesłanki występowania dotacji jako czynnika hamującego lub wręcz wykluczającego efektywność podjmowanych działań. Następnie przedstawione będą ogólne tendencje w zakresie poziomu i struktury udzielanych subwencji w powiązaniu z szeroko rozumianymi skutkami tego zjawiska. Na tym tle podjęte zostaną próby oceny negatywnych konsekwencji z punktu widzenia pożądanych procesów efektywnościowych. Ostatnia część opracowania dotyczyć będzie aktualnych propozycji działań zmierzających w kierunku ograniczenia a nawet całkowitej likwidacji dotacji.

Istota i przesłanki stosowania dotacji

Pojęcia „dopłata", „subwencja", „subsydium", „dotacja" występują zarówno w literaturze przedmiotu jak i praktyce życia gospodarczego. Pomimo różnych odcieni znaczeniowych traktowane są najczęściej jako synonimy. Takie podejście przyjęto również w rozważaniach nad efektywnością funkcjonowania podmiotów rynkowych.

Wśród różnorodnych rodzajów dotacji najczęściej stosowane to: dotacje podmiotowe, ujemne różnice budżetowe i dotacje przedmiotowe.

Dotacje podmiotwe udzielane są w przypadku gdy zysk nie wystarcza na pokrycie odpisów na fundusze specjalne lub gdy przedsiębiorstwo jest nierentowne, to znaczy prowadzi działalność przy założeniu straty bilansowej. Dotacje te nie są związane z konkretnym przedmiotem dotowania, lecz stanowią dopłatę do działalności przedsiębiorstwa. Dotacje podmiotowe nie mogą być zaliczane do dochodów przedsiębiorstwa, zwiększają natomiast jego fundusze własne.

Odmienny system finansowania stanowią ujemne różnice budżetowe, które są formą pokrywania strat z tytułu różnicy między ceną zakupu i sprzedaży określonych artykułów. Ujemne różnice budżetowe występują zarówno w obrotach zagranicznych jak i wewnętrznych. Przykładem może być skup produktów pochodzenia rolniczego, który odbywa się według różnych cen zależnie od jego formy (kontraktacja, skup wolnorynkowy) i sezonu. Sprzedaż produktów przedsiębiorstwom przemysłowym dokonywana jest natomiast według cen jednolitych. Jeśli cena skupu wyższa jest od ceny realizowanej przez przedsię-

biorstwo — nabywcę, to powstającą stratę pokrywa w formie ujemnej różnicy budżetowej.

Dotacja przedmiotowa to wydatek bezzwrotny i nie związany z żadnym konkretnym świadczeniem, ma charakter transferowy, polega bowiem na przekazywaniu środków pieniężnych innemu podmiotowi, umożliwiając mu nabycie bądź świadczenie rzeczy lub usługi[2]. Nieco inaczej definiuje dotacje przedmiotowo Główny Urząd Statystyczny — dotacje przedmiotowe przeznaczone są na pokrycie strat ponoszonych na wyrobach, których przeciętne branżowe kwoty produkcji są wyższe niż ustalone dla nich ceny zbytu.

W praktyce gospodarczej możemy zaobserwować występowanie typu dotacji, który nie powoduje przepływu środków pieniężnych. Jest to typ pośredni dotowania lub tzw. — *quasi*-dotacje. Polegają one na udzielaniu podmiotom gospodarczym różnego rodzaju ulg i zwolnień podatkowych.

Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, iż stosowanie dotacji leży w sprzeczności z podejmowaniem racjonalnych działań, ukierunkowanych na maksymalizację efektów gospodarczych. Zakładając *ex ante* występowanie strat, wyklucza się wszelkie zamierzenia (typu organizacyjnego, technicznego, technologicznego) służące zwiększeniu efektywności. Łatwiej bowiem osiągnąć korzyść w wyniku otrzymanych subwencji niż poprzez likwidację źródeł ponoszonych strat. Przedsiębiorstwa są zatem bardziej zainteresowane walką o dotacje niż dążeniem do poprawy jakości produkcji i efektywności gospodarowania.

Na tym tle rodzi się pytanie — czy istnieją warunki w których dotowanie jest pożądane lub nawet konieczne. Problematyka zasadności występowania dotacji okazuje się bardzo złożona. Zakłada się, iż subsydiowanie ma na celu łagodzenie dysproporcji dochodów i spożycia dóbr i usług różnych grup ludności. Ponadto uważa się, że z ogólnospołecznego punktu widzenia korzystne jest kształtowanie określonego modelu spożycia przez preferowanie produkcji i zachęcanie do nabywania dóbr i usług sprzedawanych poniżej kosztów wytwarzania. Kolejną przesłanką udzielania dotacji jest tworzenie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb ludności o najniższych przeciętnych dochodach. Praktyka życia gospodarczego dowodzi, że przyjęte cele stosowania dotacji są realizowane w bardzo nikłym zakresie. Rodziny lepiej sytuowane zyskują dzięki dofinansowywaniu znacznie więcej niż rodziny najmniej zamożne. Szczególnie wyraźnie można zaobserwować to zjawisko badając rynek artykułów mięsnych. Istotne znaczenie dla gospodarstw domowych gorzej sytuowanych odgrywają jedynie dotacje do cen artykułów, których spożycie zmniejsza się w miarę wzrostu poziomu życia ludności (np. artykuły zbożowe). Łączne obroty redystrybucyjne udzielanych dotacji, mające na celu zmianę poziomu dochodów realnych gospodarstw domowych w różnorodnych przekrojach społeczno-ekonomicznych, okazują się bardzo nieznaczne[3].

Środki pieniężne przeznaczone na dotowanie cen, pochodzą z funduszu społecznego i stanowią jedno ze źródeł zasilania budżetów gospodarstw domowych. Jak wcześniej stwierdzono, korzystały jednak z nich w szerokim

[2] Mała encyklopedia ekonomiczna. Warszawa PWE 1974.

[3] Por. Z. Krasiński, H. Mruk, H. Szulce, Ceny a rynek. Warszawa PWE 1985, s. 58.

zakresie te grupy społeczeństwa, które nie wymagały wspomagania finansowego ze strony państwa.

Cele, jakim mają służyć dotacje, wydają się uzasadnione. Wątpliwy jest natomiast sposób ich osiągania. Doświadczenia innych krajów pokazują, iż możliwe i bardziej skuteczne jest na przykład stosowanie tak zwanych kart żywnościowych dla ludności najuboższej. Zaspokojeniu potrzeb ludności gorzej sytuowanej winna służyć przede wszystkim szeroka gama instrumentów i metod w zakresie polityki socjalno-bytowej. Funkcjonowanie mechanizmu subwencjonowania powoduje w skali makroekonomicznej wiele ujemnych konsekwencji, których rozmiary często przewyższają zakładane, pozytywne efekty.

Skutki występowania dotacji istotnie determinują postępowanie przedsiębiorstw sfery handlu. Cena, której funkcje ulegają znacznemu osłabieniu, gdyż nie informuje ona o rzeczywistych potrzebach i popycie nabywców, staje się zafałszowanym elementem rynku. Handel nie może więc aktywnie wpływać na kształtowanie podaży i popytu.

Poziom i struktura udzielonych dotacji

Wielkość i struktura dotacji do cen detalicznych dóbr i usług konsumpcyjnych istotnie wpływają na racjonalność gospodarowania. Lata siedemdziesiąte i początek lat osiemdziesiątych charakteryzowały się wysokim poziomem udzielanych dotacji. Subsydiowanie wywoływało trwałe zmiany w zachowaniach podmiotów rynkowych zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Miały one charakter przystosowawczy, ukierunkowany na uzyskanie maksymalnych korzyści przez poszczególne jednostki. Nie brano jednak pod uwagę zwiększających się społecznych kosztów funkcjonowania całej gospodarki i negatywnych konsekwencji, których rosnące natężenie i zakres istotnie wpływały na sprawność rynku.

Stały poziom cen i rosnące koszty wytwarzania determinowały skalę udzielanych dotacji, co miało zapewnić społeczeństwu poczucie bezpieczeństwa i wiarę w stabilność prowadzonej polityki gospodarczej. Coraz szersze subsydiowanie spożycia dóbr i usług konsumpcyjnych wymagało zwiększenia wpływów budżetu państwa w celu pokrycia planowanych dotacji. Próby ograniczenia rozmiarów dotacji i wprowadzenie w 1976 roku wyższych cen detalicznych stały się akceleratorem procesu wzrostu globalnych sum przeznaczonych na subwencje. Dane dotyczące udziału dotacji w wydatkach budżetu państwa w latach 1976-1986 zawiera tabela 1. Trudno określić mianem „zdrowej gospodarki" taką, w której ponad połowę wydatków budżetu przeznacza się na dotacje. Maksymalny poziom omawianego wskaźnika wystąpił w 1978 roku i wynosił 73%. Kolejne lata charakteryzowały się tendencją malejącą udziału dotacji w wydatkach budżetowych (1986 — 39%). Pomimo działań zmierzających do ograniczenia wielkości i zakresu subwencji, nadal obserwuje się ich negatywne skutki, do których należy zaliczyć przede wszystkim wypaczenie rachunku ekonomicznego, paraliżowanie innowacyjności, szeroko rozumiane marnotrawstwo i niegospodarność. Rozbudowany mechanizm dotacji prowadził zatem do pogłębiania nierównowagi rynkowej,

ograniczania produkcji i pośrednio do zmniejszania aktywności ekonomicznej gospodarstw domowych.

Tabela 1. Udział dotacji ogółem i dotacji do cen artykułów żywnościowych w wydatkach budżetu państwa w latach 1970-1986 (w%)

Wyszczególnienie	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dotacje ogółem	60,0	73,0	69,0	60,8	61,0	45,0	39,5	41,1	39,2	39,0
Dotacje do cen	–*	–*	–*	24,1	24,8	23,5	21,7	22,2	21,1	23,9

* – brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa 1981 tab. 837, s. 585, tab. 153, s. 107 oraz 1988 tab. 147. s. 107, tab. 152, s. 110.

Znaczenie dotacji uwidacznia się także, jeśli porównamy ich udział w globalnej wartości sprzedaży detalicznej artykułów żywnościowych (tabela 2). W latach 1980—1986 przeciętny udział dotacji w globalnej wartości sprzedaży detalicznej artykułów żywnościowych wynosił 28,2%. W największym stopniu dofinansowywano produkcję mięsa i jego przetworów, produktów zbożowych i mleczarskich oraz cukru[4]. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż na przykład w 1981 r. (a w przypadku cukru również w 1980 roku) wartość dotacji do przetworów mleczarskich i cukru była większa od wartości sprzedaży detalicznej tych towarów.

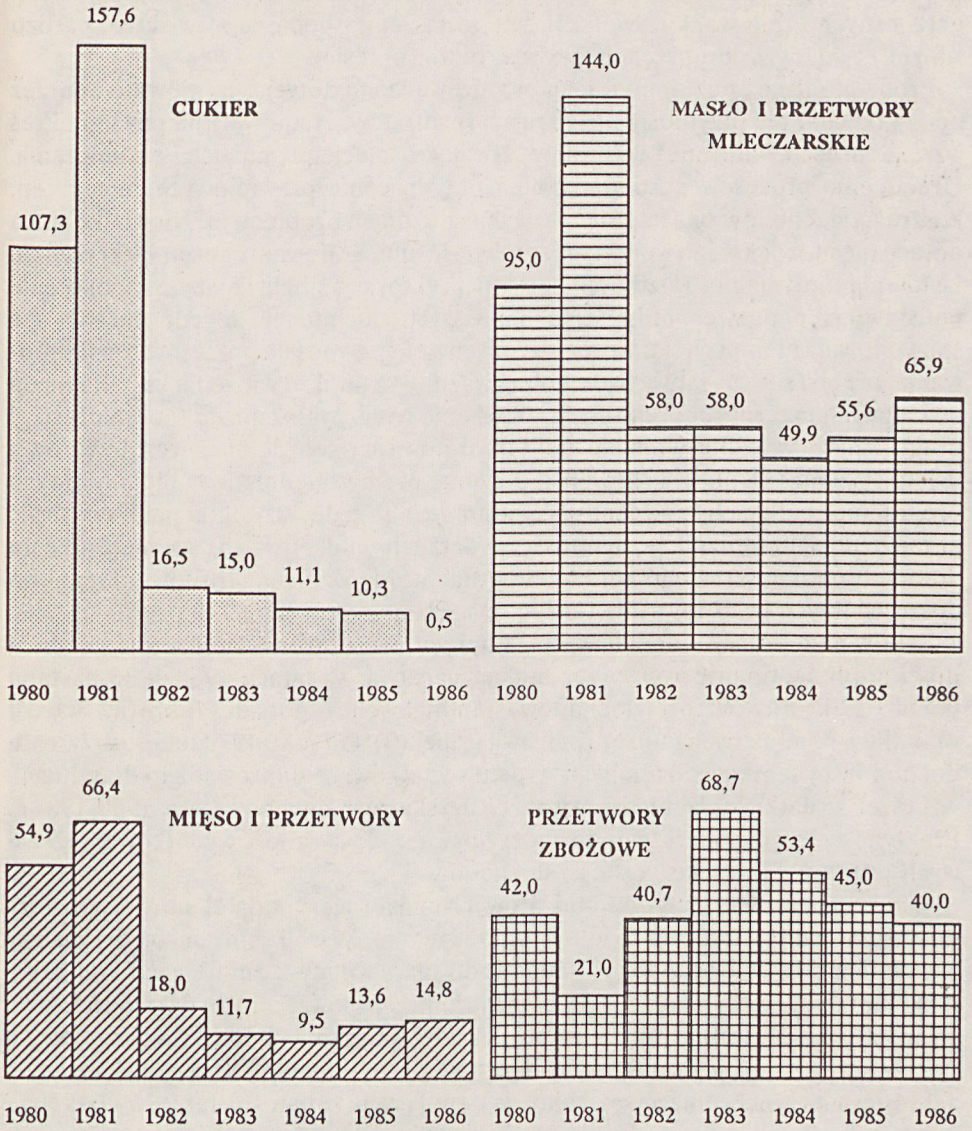
Tabela 2. Udział dotacji w wartości sprzedaży detalicznej artykułów żywnościowych w latach 1980-1986

Wyszczególnienie	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Żywność ogółem	41,8	51,4	22,9	22,0	18,6	20,0	21,0
Mięso i przetwory	54,9	66,4	18,0	11,7	9,5	13,6	14,8
Przetwory zbożowe	42,0	21,0	40,7	68,7	53,4	45,0	40,0
Prod. mleczarskie i masło	95,0	144,0	58,0	58,0	49,0	55,6	65,9
Cukier	107,3	157,6	16,5	15,0	11,1	10,3	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa 1985, tab. 144, s. 96, tab. 560, s. 322, 1987 tab. 152 s. 110, tab. 580, s. 389.

[4] H. Mruk, P. Rzepczyński, Rynek towarów konsumpcyjnych. AE Poznań 1986, s. 70.

Wykres 1. Udział dotacji w sprzedaży detalicznej wybranych artykułów żywnościowych w latach 1980–1986



Źródło: Tabela 2.

Dość szczególny był rok 1982, w którym na skutek wprowadzenia reformy cen detalicznych, poważnemu ograniczeniu uległy rozmiary dotacji dóbr żywnościowych. Wzrost cen zaopatrzeniowych spowodował jednak zwiększenie subwencjo-

nowania artykułów nieżywnościowych, a także przewozów pasażerskich i usług komunalnych[5]. Oznacza to, iż mimo wprowadzenia licznych zmian w polityce finansowej państwa nie rozwiązano ostatecznie i nie uporządkowano zagadnień dotowania cen detalicznych. Okazuje się zatem, iż utrzymywanie stałych cen detalicznych i dotowanie żywności- były w naszej gospodarce zjawiskiem bardzo silnym i niełatwym do przełamania w krótkim okresie.

Próby obniżenia poziomu dotacji przeprowadzane dotychczas głównie poprzez podwyżki cen, nie przyniosły pożądanych rezultatów. Hamowały na pewien okres wzrost dotacji, ale nie wyzwalały trwałego mechanizmu ich ograniczania. Urealnienie procesów gospodarczych i przywrócenie prawidłowych relacji cen, kosztów i dochodów okazało się niezwykle złożonym problemem. Niewielka skala dotacji nie ma większego wpływu na sprawność funkcjonowania gospodarki i rynku. Ustalenie optymalnej wielkości subwencji, która umożliwiałaby zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności o najniższych dochodach, a jednocześnie nie spowodowała ujemnych skutków związanych z efektywnością procesów gospodarowania, nie jest sprawą łatwą. Szczególnie ważne — z punktu widzenia kształtowania pożądanych makroproporcji — jest określenie wyraźnych założeń teoretycznych i praktycznych w odniesieniu do polityki dotowania cen detalicznych towarów i usług. Poziom i struktura subwencji powinny być uwzględniane w długofalowych programach i planach społeczno-gospodarczych. Przede wszystkim należy określić granicę udziału dotacji w ogólnych wydatkach budżetowych, granicę udziału dotacji do żywności w ogólnej kwocie dotacji oraz wzorzec struktury dotacji do poszczególnych grup towarów i usług.

Stosowanie dotacji i dopłat wymaga uprzedniego zgromadzenia odpowiedniej ilości środków finansowych przez budżet państwa. W latach 1960-1986 nastąpił ponad 23-krotny wzrost dochodów nominalnych i ponad 20-krotny wzrost wydatków nominalnych budżetu państwa (tabela 3). Od roku 1978 tempo przyrostu dochodów było niższe od tempa przyrostu wydatków, co doprowadziło do sytuacji, w której wydatki budżetu przewyższały uzyskiwane dochody (lata 1980-1984)[6]. Praktyka życia gospodarczego dowodzi zatem, iż elastyczność wydatków budżetowych jest wyższa od elastyczności dochodów.

Głównym źródłem wpływów budżetowych państwa jest podatek obrotowy, który dostarcza jednej trzeciej środków finansowych. Wśród innych źródeł należy wymienić podatek dochodowy, podatek od płac, wpłaty z amortyzacji i wpłaty z zysku oraz wpływy wynikające z przeszacowania zapasów. Polityka fiskalna państwa wymaga kształtowania określonych zasad obliczania podatku obrotowego, dochodowego i oprocentowanie środków trwałych. Podstawową trudnością w tym zakresie jest synchronizacja szybko postępujących zmian w sferze wydatków z kreowaniem obligatoryjnych zarządzeń dotyczących wpłat do budżetu.

Podwyższanie stawek podatku obrotowego (determinowane wysokim poziomem udzielanych dotacji) wpływało na zachowania podmiotów gospodarczych. Zależność była tym większa, im wyższe były stawki podatku i szersze możliwości

[5] Z. Krasiński, H. Mruk., H. Szulce, Ceny..., op. cit., s. 63.
[6] Ibidem, ss. 70-72.

Tabela 3. Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 1960–1986

Lata	Dochody		Wydatki	
	w mld zł	1960 = 100	w mld zł	1960 = 100
1960	209,5	100,0	200,1	100,0
1965	300,0	143,2	288,9	144,4
1970	389,6	186,0	379,3	189,6
1975	720,1	343,7	701,7	350,7
1980	1 215,2	580,0	1 246,2	622,8
1981	1 334,6	637,0	1 465,6	732,4
1982	2 345,3	1 119,5	2 434,2	1 216,5
1983	2 575,9	1 229,5	2 654,4	1 326,5
1984	3 299,7	1 575,0	3 367,8	1 683,1
1985	4 043,4	1 930,0	3 487,6	1 742,9
1986	4 898,6	2 338,2	4 192,9	2 095,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa 1976 tab. 766. s. 494, 1985, tab. 139, s. 93 i 94, 1987, tab. 147, s. 107 i 108.

uzyskiwania ulg, zwolnień i dopłat budżetowych. Podatek obrotowy oddziaływał nie tylko na efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw, ale także na postępowanie indywidualnych konsumentów. Wynika to z cenotwórczej roli podatku obrotowego, kształtującego w sposób istotny poziom cen detalicznych dóbr i usług. W przypadku kiedy stawka podatku obrotowego była wysoka, stosunkowo nieznaczny jej wzrost powodował nieproporcjonalnie wysoki wzrost ceny detalicznej[7]. Konsumenci nie byli na ogół zorientowani w jakim stopniu poszczególne elementy ceny odzwierciedlały realne nakłady związane z wytworzeniem i sprzedażą towarów.

Warto również zastanowić się na wpływem dotacji na realizację podstawowych funkcji cen. Praktyka życia gospodarczego dowodzi, iż wysoka skala i szeroki zakres udzielanych subwencji zniekształcał układ rynkowy i wypaczał w sposób bardzo istotny funkcje, jakie winna spełniać cena. Informacyjna funkcja ceny stanowiła zarówno dla producentów jak i konsumentów nikłą wartość poznawczą. Nie odzwierciedlała bowiem rzeczywistych nakładów pracy żywej i uprzedmiotowionej poniesionych w związku z produkcją i sprzedażą poszczególnych towarów. W takiej sytuacji trudno oczekiwać racjonalnych działań ze strony podmiotów rynkowych. Odchylenia cen od wartości towarów ściśle wiążą się z redystrybucyjną i równoważącą funkcją cen. Preferowanie funkcji redystrybucyjnej (ceny traktowane

[7] Zależność ta wynika z zasady obliczania ceny sprzedaży. Formuła obliczania poziomu ceny jest następująca:

$$\text{cena sprzedaży} = \frac{\text{koszt własny + zysk}}{100 - \text{stawka podatku obrotowego}}$$

Por. H. M r u k, P. R z e p c z y ń s k i, Rynek towarów konsumpcyjnych. AE Poznań, s. 66.

są jako instrument wtórnego podziału dochodu narodowego między różne grupy ludności) prowadziła do pogłębienia nierównowagi rynku i podziału dochodu narodowego nierzadko sprzecznego z założeniami polityki społecznej. Szczególnie niekorzystnie oddziaływuje dotowana cena na funkcję równoważącą. Stosowany na zbyt szeroką skalę system dotowania cen negatywnie wpływa na możliwość zbilansowania podaży i popytu.

Środki przeznaczone na subsydiowanie cen artykułów konsumpcyjnych mają charakter funduszów społecznych. Dotowanie wpływa pośrednio na kształtowanie poziomu dochodów indywidualnych ludności. Efekty redystrybucji subsydiowania cen determinują zatem wielkość i rozkład dochodów realnych i wywołują zmiany w postępowaniu poszczególnych grup ludności. Badania dowodzą, iż dofinansowywanie konsumpcji z funduszu spożycia zbiorowego znacznie bardziej różnicuje spożycie ludności, niż dochody[8].

Warto przytoczyć jeden z przykładów świadczących o zafałszowaniu obrazu realnych makroporcji dotyczących wydatków gospodarstw domowych na żywność i dochodów nominalnych ludności. W latach 1970-1981 udział wydatków na żywność w dochodach nominalnych ludności obniżył się z 40% do około 30%[9]. Taka tendencja charakteryzuje kraje o rosnącym dobrobycie i zamożności. Na tym tle rodzi się pytanie — czy taka sytuacja miała wówczas miejsce w Polsce? Bliższa analiza dowodzi, iż dynamika dotacji do cen artykułów żywnościowych średnio rocznie kształtowała się na poziomie 30%, natomiast dynamika dochodów nominalnych wynosiła około 14%. Należy zatem wnioskować, iż gdyby poziom udzielanych dotacji nie był tak wysoki, wystąpiłaby tendencja odwrotna do przedstawionej, to znaczy wzrósłby udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem.

W sytuacji nierównowagi rynkowej i wysokiej skali udzielanych dotacji, powstaje popyt nadmierny i popyt na zapas. Następuje proces samopogłębiania niedoborów rynkowych, któremu towarzyszy często reglamentacja i centralne rozdzielnictwo. Deprecjacji ulegają ekonomiczne kryteria oceny gospodarowania, na rzecz centralnie ustalanych priorytetów. Możliwość pokrywania nierentownej produkcji przez dotacje nie skłania przedsiębiorstw do oszczędnego gospodarowania zasobami. Przekonanie, iż każdy poniesiony koszt zostanie pokryty dotacjami wpływa zachęcająco na wykazywanie niezgodnych ze stanem faktycznym działań gospodarczych, które uzasadniają wnioskowanie o zwiększenie dotacji. Subwencje zapobiegają wprawdzie ograniczeniu produkcji pewnych towarów, ale nie stanowią bodźca do zwiększania podaży rynkowej.

Propozycje działań zmierzających do ograniczenia stosowania dotacji

Dotychczasowe działania zmierzające do ograniczenia wielkości i zakresu udzielanych dotacji opierały się głównie na wprowadzaniu zróżnicowanych pod

---

[8] „Finansowanie przez wszystkich nie oznacza dostępnie dla wszystkich" A. T y m o w s k i, Cena powinna być przezroczysta. „Polityka" 1976 nr 30.

[9] Przeliczenia własne na podstawie danych Roczników Statystycznych GUS, Warszawa 1976. tab. 121, s. 79 oraz 1980. tab. 120. s. 82.

względem wysokości podwyżek cen. Nie jest to jednak metoda w pełni zasługująca na akceptację. Jest ona bowiem sprzeczna z podstawowym celem stosowania dotacji jakim jest stworzenie warunków dostępności artykułów pierwszej potrzeby najuboższej części społeczeństwa. Kształtowanie spożycia artykułów żywnościowych wymaga uwzględniania w polityce gospodarczej przesłanek o charakterze społecznym, co w pewnym stopniu powinno ograniczać wielkość podwyżek cen. Stosunkowo mała elastyczność popytu na artykuły pierwszej potrzeby, przy całkowitym wyeliminowaniu dotacji powodowałaby nieproporcjonalnie wysoki wzrost cen i ujemne skutki dla zdrowia znacznej części społeczeństwa. Należałoby zatem zastanowić się nad możliwością zastosowania innych metod zapewniających ludności o niskich dochodach niezbędnego poziomu konsumpcji. Zaproponować można na przykład wprowadzenie tak zwanych kart żywnościowych[10], które stosowane są od wielu już lat w Stanach Zjednoczonych. Ich odbiorcami są przede wszystkim: dzieci, kobiety ciężarne oraz osoby, których dochody oscylują w granicach progu ubóstwa. Główną zaletą tej formy stosowania dopłat jest brak bezpośredniej ingerencji państwa w proces produkcji i wymiany, subwencje docierają bezpośrednio do tych grup ludności, do których są przeznaczone. Zapewnienie odpowiedniej sieci sklepów przeznaczonych do prowadzenia sprzedaży za bony żywnościowe, stanowi istotne udogodnienie zarówno dla sfery handlu, jak i konsumentów. Posiadający kartę żywnościową (która określa rodzaj, ilość i czas nabycia towarów) reguluje należność za zakupiony artykuł, która kształtuje się na poziomie znacznie niższym od kosztów wytworzenia. Przedstawiona metoda nie jest jednak wolna od wad. Podstawową trudnością jest bowiem określenie poziomu dochodów upoważniających do korzystania z kart żywnościowych. Nie łatwe jest również sporządzenie pełnego zestawu artykułów pierwszej potrzeby i ich wycena.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż udzielanie dotacji może odbywać się w dwojaki sposób. Pierwszy z nich polega na bezpośrednim dofinansowywaniu ludności najuboższej, drugi natomiast — na przekazywaniu środków pieniężnych, ulg, zwolnień przedsiębiorstwom produkcyjnym. Innym wariantem może być dotowanie przedsiębiorstw handlowych. Z punktu widzenia realizacji celów, jakim powinno służyć subwencjonowanie, najbardziej korzystne wydaje się stosowanie pierwszego rozwiązania. Skonstruowanie systemu i opracowanie zasad pomocy finansowej państwa ludności najuboższej, wymagałoby przeprowadzenia szczegółowej analizy warunków i poziomu życia poszczególnych grup społeczeństwa. Niezbędne byłoby również dokonanie zmian w sferze obrotu oraz utworzenie sieci powiązań formalnych między budżetem z ludnością o najniższych dochodach. Na podstawie doświadczeń innych krajów można wnioskować, iż pożądanym byłoby zastosowanie omówionej metody również w Polsce.

Drugi rodzaj metod związany z subsydiowaniem przedsiębiorstw przemysłowych wywołuje wiele negatywnych konsekwencji zarówno w skali makro, jak i mikroekonomicznej. Nie wpływa proefektywnościowo na działalność produkcyjną, sprzyja marnotrawstwu środków i nie gwarantuje w dostatecznym stopniu przepływu środków budżetowych do ściśle określonej grupy odbiorców. Ujemne

[10] J. M a ł y s z, Bony żywnościowe zamiast dotacji. „Życie Gospodarcze" 1968 nr 3.

skutki dotowania obserwuje się również w zakresie podstawowych funkcji, jakie powinna spełniać cena. Jej przydatność dla polityki rynkowej jest bardzo ograniczona ponieważ nie informuje ona o realnych nakładach poniesionych w sferze wytwarzania i obrotu.

Stosowanie dotacji — jakkolwiek słuszne ze społecznego punktu widzenia wpływa niekorzystnie na efektywność procesów gospodarowania i ściśle wiąże się z obniżeniem sprawności funkcjonowania rynku. Koniecznym jest zatem ograniczenie wielkości i zakresu dotacji do niezbędnego minimum.

Walery LACH, Lilianna NOWAK

Subsidy Versus Efficiency of Functioning of the Market Subjects

(Summary)

The article is devoted to the problems of subsidies in the national economy. Interdependencies and consequences connected with granting material subsidies and functioning of the market subjects are discussed. The essence of and the reasons for subsidies are characterised. An analysis of the level and composition of the subventions made is also presented. The conclusions are based on comparisons of the chosen macroeconomic values. The relationships between subsidies and the volume of the market sale of foodstuffs, the level of earnings and expenditures of the state budtget as well as the nominal incomes of the population are studied. An analysis of the function of prices of subsidised goods is also carried out. On the basis of this analysis the influence of the level and range of subsidies on the behaviour of the market subjects is determined. The reasons for failures in the reform of the system of subsidies are also discussed.

In conclusion some suggestions concerning improvement in the policy of subsidies are put forward.