

Jan Sobiech*, Janusz Wierzbicki**

OPLATY, ŚWIADCZENIA PIENIĘŻNE I INNE FINANSOWE INSTRUMENTY
REGULACJI ZASPOKOJENIA POTRZEB
SOCJALNYCH I KULTURALNYCH LUDNOŚCI

Tezy

I

1. Reforma gospodarcza objęła m. in. sferę usług niematerialnych, w tym głównie usług socjalnych i kulturalnych, mając na celu racjonalizację procesów ich świadczenia (podaży) i spożycia (popytu). Pierwszy z tych kierunków racjonalizacji działalności socjalnej i kulturalnej odnosi się do procesów świadczenia usług, wymagając reorganizacji zakładów usługowych, połączonej ze zmianą systemu ich finansowania. Dotyczy to zwłaszcza rozszerzenia finansowania o charakterze przedmiotowym, z czym wiąże się - zgodnie z przyjętymi w tym zakresie założeniami reformy - możliwości oparcia działalności tych zakładów usługowych na zasadzie swego rodzaju samofinansowania, a więc i pewnego ich usamodzielnienia, co sprzyjałoby zwiększeniu znaczenia rachunku ekonomicznego w kierowaniu ich działalnością (w zakresie, w jakim byłoby to możliwe bez rynkowej samoregulacji działalności zakładów, o których tu mowa). Drugi kierunek racjonalizacji działalności socjalnej i kulturalnej wiąże się z rozszerzeniem odpłatności świadczonych usług, co powinno doprowadzić

* Dr, adiunkt w Instytucie Finansów Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

** Prof. dr, dyrektor Instytutu Finansów w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

nie tylko do podniesienia ich dostępności i standardu oraz do lepszego przystosowania świadczonych usług do zapotrzebowania społecznego, doprowadzając do ograniczenia spożycia tych usług w zakresie przekraczającym rzeczywiste potrzeby ludności, o co łatwo przy nieodpłatnym świadczeniu usług, i przy tym także wyeliminowania nieodpłatnego ich spożycia w dobrze usytuowanych materialnie grupach ludności, które powinny uzależniać je, na równi z całym pozostałym spożyciem, od swych dochodów.

Wprowadzenie odpłatności za usługi łączy oba wskazane kierunki racjonalizacji działalności socjalnej i kulturalnej, nie musi to być jednak odpłatność o charakterze cenowym (ekwiwalentna) odnosząca się do usług obejmowanych wymianą rynkową, która stanowi najbardziej konsekwentną formę przedmiotowego jej finansowania, ani zresztą także odpłatność ponoszona z dochodów ludności (w przypadku tzw. odpłatności zbiorowej). Najczęściej jest to odpłatność częściowa, która nie wystarcza na pełne pokrycie kosztów świadczenia usług, wymagając dopłat z funduszy społecznych. Od trybu tego dofinansowywania zależy, czy i w jakim zakresie odpłatność nie mająca charakteru cenowego będzie służyła obu wskazanym kierunkom racjonalizacji działalności socjalnej i kulturalnej, czy tylko drugiemu z tych kierunków, służąc wyłącznie regulacji spożycia świadczonych w tym zakresie usług.

Racjonalizacja procesu świadczenia usług, wiązana głównie z przebudową jednostek podstawowych sfery usług socjalnych i kulturalnych, wymagałaby zastosowania takiego trybu dofinansowywania zakładów usługowych, który cechowałby się w miarę możliwości cechą ogólności (skodyfikowanego charakteru). Sądząc jednak z dotychczasowych doświadczeń funkcjonowania zakładów budżetowych, niełatwo będzie dokonać postulowanych w tym zakresie zmian.

2. Wprowadzenie odpłatności usług socjalnych i kulturalnych, a także przedmiotowego finansowania ich świadczenia z funduszy społecznych, nie jest często możliwe: bądź ze względów technicznych - w odniesieniu do usług niewymiernych (jak w przypadku usług o charakterze ogólnospołecznym) oraz do usług, z których świadczeniem nie wiąże się określona wysokość kosztu jednostkowego (co nadawałoby wprowadzonym w tym przypadku opłatom za usługi charakter opłat publicznych), bądź także ze względów społecznych - w odniesieniu do usług o podstawowym znaczeniu, zwłaszcza z punktu widzenia wycho-

wawczego lub zdrowotnego, tym bardziej że korzystanie z tych usług może być w tym przypadku czasem obligatoryjnym (jak w przypadku szkolnictwa podstawowego, lecznictwa chorób zakaźnych itp.). Wytacza to nieprzekraczalne granice reformy w zakresie sfery usług socjalnych i kulturalnych, związanej z rozpowszechnieniem odpłatności tych usług. Nie znaczy to jednak, aby można było objąć taką reformą całe pozostałe pole działalności socjalnej i kulturalnej. Wynika to z ograniczonych możliwości objęcia tej działalności wymianą rynkową, czyli jej komercjalizacji, zależąc także od możliwości pogodzenia odpłatności usług z obejmowaniem ich spożyciem społecznym (zbiorowym) w pozostałym jej zakresie. Nie wydaje się również, aby mogło uzyskać szersze rozpowszechnienie finansowanie działalności socjalnej i kulturalnej z funduszy społecznych w formie pokrywania z tych funduszy opłat za usługi świadczone na rzecz ludności zarówno w formie finansowania procesów ich świadczenia, jak i refundowania ludności ponoszonych przez nią opłat.

Nie można jednak z góry wykluczać istotnego rozszerzenia jeszcze innych sposobów finansowania; zwłaszcza w formie tzw. odpłatności zbiorowej, co oznaczałoby zasadniczą zmianę w strukturze źródeł finansowania sfery usług socjalnych i kulturalnych. Stosunkowo najłatwiej mogłoby się to odnosić do opieki zdrowotnej - przy przywróceniu metody ubezpieczeniowej w finansowaniu tej opieki (wraz z właściwą dla tej metody odpłatnością zbiorową). Rozwój zakładowej działalności socjalnej mógłby również prowadzić do rozszerzenia odpłatności zbiorowej.

Przywiązując największe znaczenie do dwóch pierwszych z wymienionych kierunków reformy w sferze działalności socjalnej i kulturalnej, wymaga rozpatrzenia możliwości pogodzenia odpłatności świadczonych w tym zakresie usług z ich spożyciem społecznym, wyjaśniając przede wszystkim co odróżnia odpłatność usług w sferze spożycia społecznego od ich odpłatności w sferze spożycia indywidualnego (rynkowego), a także jakie są w praktyce możliwości rozgraniczenia obu tych rodzajów odpłatności.

3. Cechy wyróżniające odpłatność usług socjalnych i kulturalnych obejmowanych spożyciem społecznym od odpłatności usług występujących w wymianie rynkowej należy się doszukiwać w tym, co odróżnia spożycie społeczne od rynkowego spożycia tych usług, a zwłaszcza w tym, że spożycie społeczne jest, w odróżnieniu od spożycia

indywidualnego, opierane na podziale adresowanym do poszczególnych grup ludności lub nawet do jednostek, wyróżnianych najczęściej ze względu na sytuację materialną, stosunki rodzinne, pochodzenie społeczne itp. (poza nielicznymi przypadkami usług ogólnospołecznych, które są zresztą najczęściej świadczone nieodpłatnie). Oznacza to, że wprowadzenie odpłatności usług obejmowanych spożyciem społecznym nie może znosić adresowości podziału tych usług, ze stosownym ograniczeniem roli tej odpłatności jako regulatora, zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i podmiotowym, ich spożycia. Odróżnia to istotnie odpłatność odnoszącą się do tego podziału usług od odpłatności odnoszącej się do rynkowej ich wymiany, w której użytkownicy usług są anonimowymi ich nabywcami i mogli być nimi ci wszyscy, którzy wyrażają chęć wydatkowania swych środków pieniężnych na odpowiadający dokonaniu wyborowi zakup, chociaż tylko w zakresie, w jakim pozwala na to sytuacja materialna poszczególnych nabywców.

W pierwszym przypadku - społecznego spożycia usług socjalnych i kulturalnych, odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb ludności w tym zakresie przejmują państwo, poddając bezpośrednio w niezbędnym po temu zakresie regulacji zarówno ich podaż, jak i stopień pokrycia zgłaszanego na nie przez poszczególne grupy ludności lub nawet jednostki zapotrzebowania. Natomiast w drugim przypadku - spożycia rynkowego tych usług, odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb zostaje w zasadzie złożona na samą ludność. Zmusza to, ze względu na charakter zaspokajanych potrzeb, do znacznego ograniczenia tej sfery ich zaspokojenie, w której nie zostaje co prawda wyeliminowane bezpośrednio ze strony organów państwa regulowanie podaży usług z pozbawieniem ludności możliwości swobodnego wyrażenia swego popytu w tym zakresie, podlegającego pośrednio ze strony tych organów regulacji w odniesieniu do całkowitego jej popytu na wszystkie dobra i usługi konsumpcyjne, z dość ograniczonymi możliwościami pośredniego oddziaływania na popyt odnoszący się wyłącznie do usług socjalnych i kulturalnych. Nie może to pozostawać bez wpływu na kierunek podjętej reformy sfery usług socjalnych i kulturalnych, a przy uznaniu, że odpłatność tych usług nie musi ich wyłączać ze spożycia społecznego, powinno stanowić również o przyjętych w tej reformie zasadach kształtowania ich odpłatności i wraz z tym o zakresie, w jakim byłoby właściwe jej szersze wprowadzenie, bez równoczesnego zastąpienia spożycia społecznego usług socjalno-kulturalnych ich spożyciem rynkowym.

4. Do rozpowszechnionego ciągle jeszcze traktowania odpłatności usług socjalnych i kulturalnych jako cechy odróżniającej ich spożycie indywidualne (rynkowe) od społecznego przyczyniają się trudności jednoznacznego - jeśli nie bierze się pod uwagę tej cechy - rozgraniczenia obu tych sfer spożycia usług. Jeśli się natomiast odnosiło odpłatność usług nie tylko do sfery ich spożycia indywidualnego, lecz także do sfery ich spożycia społecznego, nie budzące wątpliwości rozgraniczenie obu tych sfer może się odnosić jedynie do stosunkowo wąskiego zakresu usług, których świadczenie i spożycie opiera się w sposób niewątpliwy na regułach gry rynkowej, zwłaszcza gdy wycena usług podlega samoczynnej regulacji rynkowej, a popyt tych usług przystosowuje się do nasilenia zgłaszanego przez ludność popytu (co jest w przypadku usług socjalnych i kulturalnych dużo rzadsze aniżeli w przypadku pozostałych dóbr i usług konsumpcyjnych).

Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy we wszystkich przypadkach, w których nie można uznać w sposób nie budzący wątpliwości usług świadczonych odpłatnie za usługi skomercjalizowane (opierając się chociażby na umownie przyjętej tego konwencji), zachodzi możliwość traktowania ich jako usług obejmowanych spożyciem społecznym, czy nie powinno się raczej tego uzależniać od przystosowania tej odpłatności do cech wyróżniających spożycie społeczne, a więc od uczynienia z niej jednej z form administracyjnego podziału tych usług, uzupełniającego inne jego formy, a zwłaszcza ich reglamentację in natura, zgodnie z przyjętymi społecznymi wzorcami tego podziału? W takim razie nie można byłoby wykluczyć występowania pewnej sfery usług świadczonych odpłatnie, które nie byłyby obejmowane ani spożyciem indywidualnym, ani spożyciem społecznym we właściwym tego pojęcia znaczeniu (należałoby rozpatrywać, czy nie byłaby to sfera, do której odnosi się tradycyjnie opłaty publiczne?).

Takie ujęcie, chociaż metodycznie poprawne, może budzić zastrzeżenia, których unika się zrywając, przy rozpatrywaniu odpłatności usług socjalnych i kulturalnych, z przeciwstawianiem modeli spożycia indywidualnego i społecznego w czystej, rozpatrywanej w ekonomii politycznej, postaci ich występowania. Lepszym, bo bardziej jednoznacznym ujęciem byłoby rozpatrywanie usług świadczonych odpłatnie w zakresie wykraczającym poza sferę ich spożycia indywidualnego w całości jako usług obejmowanych spożyciem społecznym,

zakładając przy tym, że taka odpłatność, o charakterze administracyjnym a nie ekonomicznym, nie narusza funkcji spożycia społecznego. Takie ujęcie nie jest jednak zadowalające, chociażby ze względu na trudność wyraźnego określenia granicy rynkowego spożycia usług socjalnych i kulturalnych. Toteż wydaje się niezbędne przyjęcie dodatkowo zastrzeżenia, jak to uczyniono w tym opracowaniu, że odpłatność usług obejmowanych spożyciem społecznym nie może naruszać powszechnie uznanych reguł tego spożycia, nie doprowadzając zwłaszcza do obniżenia stopnia zaspokojenia potrzeb najgorzej pod względem materialnym usytuowanych grup ludności poniżej ustalonych centralnie wzorców spożycia tych usług. Nie można oczywiście wykluczyć występowania tego rodzaju obniżenia stopnia zaspokojenia potrzeb ludności z innych, poza względami materialnymi a zwłaszcza samą odpłatnością usług, przyczyn, a głównie z braku zainteresowania zaspokojeniem tych potrzeb, ponieważ spożycie, również społeczne, jest - poza wyjątkowymi przypadkami, gdy ze względu na interes społeczny czyni się je obligatoryjnym - dobrowolne.

5. Dla uniezależnienia stopnia zaspokojenia potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności od opłat ponoszonych przez użytkowników usług nie wystarcza na ogół samo przystosowanie do tego wymagania zakresu występowania i zasad kształtowania opłat. Jeśli wprowadzenie tej odpłatności nie ma doprowadzić do ograniczenia stopnia zaspokojenia potrzeb ludności poniżej jego wzorca uznanego społecznie za niezbędny, należy oddziaływać zarazem na poziom dochodów ludności, a zwłaszcza gorzej ze względów rodzinnych, zdrowotnych itp. usytuowanych materialnie grup ludności. Służy temu uzupełnienie dochodów z pracy lub z działalności gospodarczej za pomocą wypłacanych przez państwo świadczeń pieniężnych, uzależnionych od sytuacji rodzinnej i innych okoliczności, stanowiących o poziomie potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności. To samo znaczenie może mieć korekta tych dochodów za pomocą odpowiednio ze względów socjalnych zróżnicowanego opodatkowania (o ile takie istnieje), a także bankowe kredytowanie gospodarstw domowych, z uwzględnieniem elementów socjalnych w warunkach tego kredytowania.

6. Obejmowanie spożyciem społecznym świadczonych odpłatnie usług socjalnych i kulturalnych jest niewątpliwie dyskusyjne, nawet zakładając, że odpłatność ta występuje w ramach systemu administracyjnej reglamentacji spożycia tych usług, stając się jedną z form

tej reglamentacji. Koncepcję tę traktujemy jako próbę przystosowania kategorii spożycia społecznego, rozpatrywanej w ekonomii politycznej w czystej postaci jej występowania, do realnych warunków funkcjonowania gospodarki, w których rozszerza się - jak wiadomo - spożycie usług socjalnych i kulturalnych przy rozpowszechnianiu zarazem ich odpłatności, nie doprowadzając jednak przez to do poddania tego spożycia regulacji rynkowej, a jedynie do uelastycznienia administracyjnej jego reglamentacji. Odpłatność usług nie powinna więc naruszać ustalonych w tej reglamentacji przedmiotowo i podmiotowo ram ich spożycia zgodnie ze społecznymi jego wzorcami.

Chodzi zatem nie tyle o modyfikację modelowego rozróżnienia indywidualnego i społecznego spożycia usług socjalnych i kulturalnych, ile o wyjaśnienie prawidłowości, jakie trzeba brać pod uwagę w przeprowadzanej obecnie reformie systemu zaspokojenia potrzeb ludności w tym zakresie. Nie znaczy to, aby trzeba było dążyć w tej reformie, która będzie niewątpliwie dalej rozwijana, do całkowitego odstąpienia od tradycyjnej zasady nieodpłatnego podziału usług obejmowanych spożyciem społecznym, co nie byłoby zresztą w wielu przypadkach w ogóle możliwe. Nie trzeba w niej również rezygnować z komercjalizacji określonej sfery usług socjalnych i kulturalnych, chociaż postulowany zasięg tej komercjalizacji ulega znacznemu, przy rozpowszechnieniu odpłatnego świadczenia usług obejmowanych spożyciem społecznym, ograniczeniu (zresztą wbrew pierwotnie przyjętym w tym zakresie założeniom tej reformy). Największe znaczenie w przeprowadzanej reformie przywiązuje się w każdym razie do tej sfery usług socjalnych i kulturalnych, którą chciałoby się w dalszym ciągu obejmować spożyciem społecznym, przy odpłatnym świadczeniu tych usług.

7. Ze względu na pierwsze kryterium objęcia spożyciem społecznym odpłatnego świadczenia usług socjalnych i kulturalnych - jako usług nie obejmowanych spożyciem rynkowym - bliższego rozpatrzenia wymaga problem ich komercjalizacji, opierającej zaspokojenie potrzeb ludności w tym zakresie na swobodnym wyborze między zaspokojeniem tych oraz pozostałych potrzeb konsumpcyjnych ludności. Sprowadzenie do tego reformy w sferze usług socjalnych i kulturalnych pozbawiałoby ją większego w praktyce znaczenia, nie wydaje się bowiem aby skomercjalizowana działalność socjalna i kulturalna mogła zastąpić w szerszym zakresie działalność obejmowaną dotychczas spo-

zyciem społecznym. Mogłoby się to odnosić do usług, których świadczenie wykracza poza przyjmowane w polityce społecznej założenia, a także do usług obejmowanych założeniami polityki społecznej jedynie w odniesieniu do gorzej usytuowanych materialnie grup ludności, z pozostawieniem spożyciu rynkowemu usług świadczonych na rzecz lepiej usytuowanych materialnie grup ludności. Najczęściej mamy w tym przypadku do czynienia z obejmowaniem tego samego rodzaju usług zarówno spożyciem społecznym, jak i spożyciem indywidualnym (rynkowym), przy znacznym przy tym na ogół zróżnicowaniu standardu i dostępności tych usług. Taka dwutorowość działalności socjalnej i kulturalnej może napotykać na silny sprzeciw społeczny, i to nie tylko w odniesieniu do usług o bardziej podstawowym znaczeniu, lecz także do usług odznaczających się dużą atrakcyjnością. Stwarza to trudną do przewyżnienia społeczną barierę dla ich komercjalizacji.

8. Na przeszkodzie komercjalizacji usług socjalnych i kulturalnych, stają nie tylko względy społeczne, lecz także ekonomiczne. Można do nich zaliczyć przede wszystkim ograniczone możliwości podaży świadczonych w tym trybie usług, nie pozwalające na bieżące jej dostosowywanie do wyrażanego na rynku popytu, z jednej strony i zarazem podwyższania stopy życiowej ludności w stopniu zapewniającym taki wzrost jej zainteresowania zaspokojeniem potrzeb socjalnych i kulturalnych, aby dążenie do zaspokojenia tych potrzeb stało się konkurencyjne z dążeniem do zaspokojenia pozostałych potrzeb konsumpcyjnych, bez czego nie mogłoby nastąpić postulowane rozszerzenie popytu rynkowego na świadczone w tym zakresie usługi, z drugiej strony. Dopóki wzrost stopy życiowej odnosi się do mało licznych grup ludności, nie można do idącej w tym kierunku reformy przywiązywać większego znaczenia.

Jeśliby nawet pominąć to zastrzeżenie, to przewyżnienie pierwszej ze wskazanych wyżej barier, podażowej, nie wydaje się możliwe w warunkach, gdy komercjalizacja usług socjalnych i kulturalnych nie doprowadza do opierania regulacji ich podaży na zasadach gry rynkowej. Staje temu w wielu przypadkach na przeszkodzie kapitałochłonność inwestycji niezbędnych dla rozszerzenia podaży usług, zwłaszcza przy szybkim postępie technicznym w sferze działalności socjalnej i kulturalnej, a pokrycie nakładów na te inwestycje z opłat za usługi musiałoby się wiązać z tak znaczną zwyżką opłat, że stawałoby to na przeszkodzie postulowanemu wzrostowi popytu na te usługi.

Przewycięzenie drugiej bariery, popytowej, wiąże się czasem z możliwością oparcia postulowanego rozszerzenia rynkowego popytu na usługi socjalne i kulturalne na odpowiednim wzroście świadczeń pieniężnych, wyrównującym rozszerzenie odpłatności tych usług. Nie wydaje się jednak, aby można było te świadczenia wiązać z komercjalizacją usług, tym bardziej że służą one raczej przeciwdziałaniu obniżenia stopy życiowej ludności, aniżeli dążeniu do jej poprawy, która powinna się opierać na wynagrodzeniach za pracę lub dochodach z działalności gospodarczej.

9. Komercjalizacja usług socjalnych i kulturalnych mogłaby nie napotykać trudnej do przewycięzenia bariery społecznej przy rozpowszechnianiu tzw. odpłatności zbiorowej tych usług, występującej przy rynkowym zakupie usług przez zakłady pracy na rzecz swych pracowników (a także przez organizacje społeczne na rzecz swoich członków, przez zakłady ubezpieczeń na rzecz ubezpieczonych itp.). Zakłady usługowe prowadzą w tym przypadku swą działalność na zasadach rynkowych, natomiast użytkownicy świadczonych przez nie usług mogą z nich korzystać na warunkach spożycia społecznego. Znajduje to urzeczywistnienie w zakładowej socjalnej i kulturalnej, uznawanej z tego punktu widzenia za bardziej racjonalną formę tej działalności od działalności opieranej na urządzeniach zakładowych, które są na ogół dosyć kosztownie eksploatowane (tym bardziej że nie są z reguły w pełni wykorzystywane). Trzeba w każdym razie pamiętać, że przy tej formie zakładowej działalności socjalnej następuje oderwanie odbiorcy usług od zakładu usługowego, co nadaje komercjalizacji usług socjalno-kulturalnych specyficzny charakter.

Rozwijanie tej formy zakładowej działalności socjalnej i kulturalnej, łączącej rynkowy zakup usług świadczonych na rzecz pracowników z opieraniem na zasadach spożycia społecznego podziałem tych usług, napotyka na barierę ekonomiczną, zarówno w postaci trudnej do przewycięzenia ograniczoności podaży usług socjalnych i kulturalnych (o czym była już mowa), jak i w postaci ograniczoności funduszy, jakimi zakłady pracy mogą na ten cel rozporządzać.

10. Rozpatrując komercjalizację usług socjalnych i kulturalnych trzeba mieć na uwadze - poza społecznymi i ekonomicznymi barierami jej rozpowszechnienia - to, że rynek usług socjalnych i kulturalnych jest rynkiem szczególnego rodzaju, w którym zarówno popyt, jak i podaż, odznaczają się szczególnymi cechami, odróżniającymi go od

normalnych warunków popytu i podaży na rynku dóbr i usług konsumpcyjnych. Popyt rynkowy na usługi socjalne i kulturalne zależy, podobnie jak w przypadku ogółu dóbr i usług konsumpcyjnych, zarówno od funduszy nabywczych, jak i od indywidualnych preferencji nabywców, ale w przypadku popytu na usługi socjalne i kulturalne są to preferencje odznaczające się szczególnym uwarunkowaniem: przez wrodzone każdemu człowiekowi aspiracje (jak w przypadku kształcenia, rozwijania zainteresowań i uzdolnień twórczych, sportu i turystyki itp.), a także przez jego instynkt samozachowawczy (jak w przypadku ochrony zdrowia lub także wypoczynku po pracy) czy nawet przez zdarzenia losowe (jak choroby zawodowe, inwalidztwo). Jest to więc często popyt "wymuszony", istotnie odróżniający się od "dobrowolnego" zasadniczo charakteru popytu związanego z innego rodzaju spożyciem ludności (z wyjątkiem popytu na niektóre artykuły pierwszej potrzeby), jaki bierze się normalnie pod uwagę przy rozpatrywaniu prawidłowości właściwych mechanizmowi rynkowemu. Co więcej, jeśli tego rodzaju uwarunkowania preferencji ludności na usługi socjalne i kulturalne nie występują, co może się łatwo zdarzyć w odniesieniu do usług zaspokajających potrzeby wyższego rzędu (w subiektywnym odczuciu każdego człowieka), może dochodzić nawet do zaniku popytu rynkowego w tym zakresie. Z drugiej strony, rynkowa podaż usług socjalnych i kulturalnych nie wynika na ogół z nasilenia popytu, przy danym układzie cen, jest bowiem z reguły regulowana przez organy państwa w trybie administracyjnym, z uwzględnieniem możliwości pokrycia z budżetu nakładów na inwestycje w tym zakresie (poza przypadkami, gdy sama opłacalność tej działalności pozwalałaby na samofinansowanie jej rozwoju, co przy wysokiej kapitałochłonności niezbędnych inwestycji wystąpi wyjątkowo). Zatem i w tym przypadku nie występują właściwe mechanizmowi rynkowemu prawidłowości (jeśli uchodzi to łatwo uwadze, to ze względu na marginesowy charakter rynku usług socjalnych i kulturalnych).

11. Rynkowy charakter zaspokojenia potrzeb socjalnych i kulturalnych może nie budzić większych wątpliwości, a w każdym razie w takiej samej mierze jak zaspokojenie pozostałych potrzeb konsumpcyjnych ludności, jeśli nie opiera się na działalności usługowej państwa, lecz na "samozaopatrzeniu" ludności, opieranym na rynkowych zakupach dóbr i usług konsumpcyjnych oraz świadczeniu przez nią własnej pracy (przy stosownym rozszerzeniu popytu rynkowego lud-

ności, ale za to ograniczeniem zapotrzebowania ludności na świadczone usługi socjalne i kulturalne). W tym przypadku przyrównuje się de facto zaspokojenie potrzeb socjalnych i kulturalnych do zaspokojenia całości potrzeb konsumpcyjnych ludności. Zjawisko to występuje w praktyce w szerokim nawet zakresie, przede wszystkim ze względu na niewystarczalność i trudną często dostępność, a także niski standard świadczonych w tym zakresie usług (zwłaszcza w zakresie ochrony zdrowia i rekreacji), czemu w niewielkiej stosunkowo mierze mogłaby zapobiec - jak z powyższego wynika - komercjalizacja tych usług. Do "samozaopatrzenia" ludności w tym samym zakresie trzeba i w przyszłości przywiązywać duże znaczenie, przynajmniej dopóki nie poprawią się możliwości i warunki zaspokojenia jej potrzeb w systemie spożycia społecznego.

II

12. Zasadniczym przedmiotem reformy w sferze usług socjalnych i kulturalnych staje się w tych warunkach system ich spożycia społecznego, a zwłaszcza dopuszczenie możliwości odpłatnego świadczenia tych usług, z utrzymaniem zarazem reglamentacji ich podziału in natura, odpowiadającej ustalonym wzorcom tego spożycia, w na tyle jednak ograniczonym zakresie tej reglamentacji oraz zmienionej formie jej występowania, aby nie stawała na przeszkodzie możliwemu uelastycznieniu, dzięki wprowadzonej odpłatności, tego podziału. Wypełniając tę rolę, odpłatność usług obejmowanych spożyciem społecznym nie może wpływać na kierunki spożycia przez ludność usług socjalnych i kulturalnych, może natomiast wpływać na rozmiar spożycia tych usług w zakresie każdego ich rodzaju, z uwzględnieniem indywidualnego na nie zapotrzebowania w granicach ustalonych przez administracyjne formy ich podziału in natura. Stosunkowe znaczenie obu tych form reglamentacji spożycia usług obejmowanych spożyciem społecznym może być rozmaite, zależąc od charakteru zaspokajanych potrzeb. W niektórych przypadkach mogłaby odpłatność usług stanowić nawet zasadniczą formę tej reglamentacji, zastępując w węższej lub szerszej mierze, bardziej z natury rzeczy zbiurokratyzowane formy reglamentacji. W każdym jednak razie odpłatność usług musi być skoordynowana z administracyjną reglamentacją ich podziału in natura.

13. Właściwego, ze względu na reguły spożycia społecznego, ukształtowania odpłatności usług socjalnych i kulturalnych, a ściślej mówiąc wprowadzenia odpłatności, która nie ograniczałaby spożycia ze względu na sytuację osobistą (materialną, rodzinną itp.) użytkowników tych usług w zakresie wykraczającym poza społeczne wzorce ich spożycia, nie można sprowadzać wyłącznie do stosownego obniżenia tej odpłatności, nadając jej formę tzw. częściowej odpłatności, z której mogliby korzystać na równi wszyscy użytkownicy usług, bez względu na swą sytuację osobistą. Można byłoby to uznać za właściwe jedynie w odniesieniu do usług "pierwszej potrzeby", których spożycie jest ograniczone w sposób naturalny (byłoby to przeniesieniem do sfery spożycia społecznego tej formy odpłatności, jaka występuje w wymianie rynkowej, przy zastosowaniu w tej wymianie cen deficytowych). Do spożycia społecznego zalicza się usługi, których podział między użytkowników powinien być różnicowany ze względu na ich sytuację osobistą, a temu odpowiadałoby lepiej odpowiednie różnicowanie odpłatności tych usług. Nie zawsze musi to być nawet odpłatność częściowa. W niektórych przypadkach może ten warunek spełniać odpłatność wystarczająca na pełne pokrycie kosztów świadczenia usług (np. w przypadku wczasów przydzielanych w zakładach prac, imiennie pracownikom za pełną odpłatnością, ze względu na wysokość ich zarobków).

14. Przy wprowadzeniu odpłatności usług obejmowanych spożyciem społecznym należy przywiązywać, nie mniejsze od odpowiedniego jej ukształtowania, znaczenie do regulacji dochodów ludności, uwzględniającej nie tylko wielkość dochodów poszczególnych członków społeczeństwa, lecz także występujące zróżnicowanie sytuacji materialnej rozmaitych grup ludności, biorąc zwłaszcza pod uwagę sytuację rodzinną. Nigdy co prawda nie wiadomo, w jaki sposób będą wykorzystywane dochody ludności, w tym również świadczenia pieniężne, ma ona bowiem swobodę wyboru kierunków konsumpcji lub także zaoszczędzania części swych dochodów, czyli odłożenia konsumpcji do bliższej lub dalszej przyszłości (bez względu na to, czy zaspokojenie jej potrzeb następuje w systemie spożycia społecznego, opieranego na odpłatnym świadczeniu usług przez instytucje państwowe, czy w systemie spożycia indywidualnego, opieranego na rynkowych zakupach dóbr i usług konsumpcyjnych). Występuje jednak niewątpliwie zależność między kierunkami spożycia oraz wysokością dochodów przypadających na gospodarstwo domowe i tym bardziej na jednego członka ro-

dziny, pozwalająca na dostosowywanie do wynikających z tych zależności prawidłowości zarówno wysokości, jak i form występowania świadczeń pieniężnych dla ludności.

W niektórych przypadkach bierze się również pod uwagę przeciwdziałanie możliwości wykorzystywania świadczeń pieniężnych na inne cele, które mogą być preferowane przez ludność (wynikające np. z lekomyślniej rozrzutności, ze skłonności do nadużywania używek itp.). Dużą rolę odgrywa więc właściwy dobór grup ludności lub nawet osób, które mogą korzystać z tych świadczeń, a zwłaszcza zastosowanie refundacyjnej formy świadczeń pieniężnych. Niełatwo byłoby ją jednak wykorzystywać w tak szerokim zakresie, aby wyeliminować wskazane już obawy.

15. Świadczenia pieniężne są wypłacane zarówno z budżetu państwa, jak i z centralnych funduszy celowych, a także z funduszy zakładów pracy. Świadczenia te mogą być w zasadzie łatwiej, od rozdziału usług socjalnych i kulturalnych in natura, przystosowane do sytuacji materialnej ludności, wynikającej z wysokości jej zarobków, liczebności rodzin itp. Opieranie na nich regulacji sytuacji materialnej ludności w zakresie, w jakim jest to ze względów społecznych uzasadnione, napotyka jednak na znaczne w praktyce trudności, związane zwłaszcza z wielością źródeł zarobkowania osób należących do poszczególnych rodzin (prowadzących wspólnie gospodarstwo domowe) oraz różnorodnością świadczeń pieniężnych, odznaczających się w większości cechą ogólności (skodyfikowanym charakterem). Daje się również odczuwać niewystarczalność świadczeń pieniężnych, przy dosyć ograniczonych możliwościach zwiększenia ich wysokości w dostosowaniu do potrzeb ludności ze względu na zasobność funduszy, które stanowią źródło ich pokrycia finansowego. Niełatwo byłoby zresztą doprowadzić do powiększenia udziału świadczeń pieniężnych w dochodach ludności z pracy - nawet gdyby sytuacja finansowa państwa nie zmuszała do ograniczenia ich wysokości - a to ze względu na potrzebę zachowania motywacyjnego znaczenia płac. Powiększanie świadczeń pieniężnych bez odpowiedniego wzrostu wynagrodzeń za pracę może tym łatwiej naruszać motywacyjną funkcję wynagrodzeń za pracę, im niższy jest poziom tych wynagrodzeń, co stanowi barierę rozwoju świadczeń pieniężnych.

16. Podobną do świadczeń pieniężnych rolę mogą odgrywać: opodatkowanie dochodów ludności, a ściślej mówiąc zastosowanie zwol-

nień, progresji, ulg i zwyczaj podatkowych oraz bankowe kredytowanie ludności, uwzględniające w warunkach tego kredytowania jej potrzeby socjalne i kulturalne, chociaż w obu tych przypadkach jest dużo trudniej, aniżeli w przypadku świadczeń pieniężnych, bezpośrednio je powiązać z zaspokojeniem potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności. Opodatkowanie, zwłaszcza wynagrodzeń za pracę, służy regulacji całkowitych funduszy nabywczych ludności, wykorzystywanych w głównej mierze na cele spożycia indywidualnego (rynkowego), ale ulgi i zwyczaje podatkowe mogą uwzględniać warunki socjalne ludności (nie tylko wysokość zarobków, lecz także stosunki rodzinne, a czasem także inne okoliczności życiowe). Kredyty konsumpcyjne mogą być bezpośrednio związane z zaspokojeniem określonych potrzeb socjalnych i kulturalnych, mianowicie gdy możliwość uzyskania kredytu oraz warunki, na których jest udzielany, zależą od rodzaju zaspokajanych potrzeb (np. mieszkaniowych) lub także od sytuacji życiowej kredytobiorców, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji niektórych grup ludności (np. młodych małżeństw).

Opodatkowanie ludności (gospodarstw domowych) nie odgrywa aktualnie większej w tym zakresie roli ze względu na znaczne ograniczenie, a w pewnym okresie nawet dążenie do całkowitego wyeliminowania opodatkowania wynagrodzeń za pracę, ze stosownym tym samym ograniczeniem znaczenia zwolnień, ulg i zwyczaj podatkowych. W każdym razie w ożywionym swego czasu sporze o zasadność podatku od wynagrodzeń podnoszone były m. in. argumenty związane z socjalnymi efektami tego opodatkowania, przy czym wysuwano nawet propozycję jego połączenia ze świadczeniami pieniężnymi dla ludności, co oznaczałoby, że w zależności od wysokości wynagrodzeń lub także sytuacji rodzinnej (biorąc np. pod uwagę wysokość zarobków przypadających na jedną osobę w rodzinie) jedni byłiby obciążeni podatkiem, a drudzy korzystaliby ze świadczeń pieniężnych (jako swego rodzaju "podatku ujemnego").

Kredytowanie ludności (gospodarstw domowych) odgrywa w praktyce dużo większą rolę, zwłaszcza w zakresie takich potrzeb, których zaspokojenie wymaga nakładów przekraczających możliwości finansowe rodzin utrzymujących się z dochodów z pracy, zwłaszcza rodzin należących do gorzej usytuowanych materialnie grup ludności. Odnosi się to głównie do budownictwa mieszkaniowego, które może być kredytowane na szczególnie ulgowych warunkach (dla niektórych grup ludno-

ści), przy uniezależnieniu wysokości przyznawanego kredytu od sytuacji materialnej kredytobiorców, umożliwieniu jego spłaty w drobnych ratach, w długim okresie ograniczeniu wysokości oprocentowania kredytu lub odstąpieniu od jego oprocentowania, z możliwością nawet częściowego umorzenia zaciągniętego kredytu (zwłaszcza w przypadku spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego). Wszystko to narusza właściwy kredytowi charakter ekonomiczny.

Szczególne znaczenie ma kredytowanie przez pracownicze kasy pożyczkowe, które mogą znacznie rozszerzyć przedmiotowy zakres udzielanych kredytów, z możliwością dosyć daleko idącego indywidualizowania decyzji kredytowych, umożliwioną przez dobre rozeznanie potrzeb pracowników poszczególnych zakładów pracy. Co więcej, pracownicze kasy pożyczkowe mogą łączyć kredytowanie ze świadczeniami pieniężnymi, dokonując wyboru najbardziej w każdej sytuacji właściwej formy pomocy materialnej.

17. Nie powinna budzić wątpliwości ani potrzeba regulowania przez państwo in natura spożycia usług świadczonych przez powołane do tego zakłady, ani pomocniczego wykorzystywania w węższym lub szerszym tej regulacji zakresie odpłatności usług, ani regulowania dochodów ludności za pomocą świadczeń pieniężnych, opodatkowania i kredytowania, które mogą być pośrednio lub nawet bezpośrednio związane z zaspokojeniem potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności. Niezbędna jest jednak synchronizacja wszelkich równocześnie wykorzystywanych form regulacji zaspokojenia potrzeb ludności w tym zakresie, o którą niełatwo w warunkach, gdy wszystkie jej formy są odnoszone do mniej lub bardziej zróżnicowanych potrzeb i warunków materialnych poszczególnych rodzin i tym bardziej osób. Rozpoznanie tych potrzeb i warunków przez organy stanowiące o podziale usług, ich odpłatności, a także o świadczeniach pieniężnych itp., jest na ogół słabe, w najlepszym zaś razie bardzo ogólne.

Rozwiązanie tego problemu byłoby łatwiejsze przy znacznym zwiększeniu roli rynku w zaspokojeniu potrzeb socjalno-kulturalnych ludności, w takim bowiem razie centralną regulację zastąpiłaby samoregulacja rynkowa, przy stosownym wzroście znaczenia regulacji funduszy nabywczych ludności, zwłaszcza za pomocą metod podatkowych i kredytowych. Powodowałoby to jednak złożenie na samą ludność odpowiedzialności za zaspokojenie swych potrzeb socjalnych i kulturalnych, co nie wydaje się w szerszej mierze właściwe. W tym samym w

pewnym sensie kierunku zmierza się przez wprowadzenie odpłatności usług socjalno-kulturalnych w ramach ich spożycia społecznego, zwiększając przez to udział samej ludności w zaspokojeniu swych potrzeb, przy stosownym wzroście znaczenia świadczeń pieniężnych, z bardziej już ograniczonym znaczeniem podatkowych i kredytowych metod regulacji sytuacji materialnej ludności. Nie ograniczałoby to tak radykalnie, jak w przypadku regulacji zaspokojenia potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności, odpowiedzialności państwa za stopień zaspokojenia tych potrzeb. Dostyc sceptycznie trzeba się jednak odnosić do możliwości skutecznej w tym przypadku synchronizacji ze szczeblą centralnego ustaleń właściwych decydentów w tym zakresie. Skuteczność tę można byłoby zwiększyć przez ograniczenie ich obszaru decyzji przez rozwój i usamodzielnienie działań zakładów pracy i władz terenowych.

18. Nie wydaje się, aby można było dążyć do znacznego rozszerzenia roli zakładów pracy w zaspokojeniu potrzeb socjalnych i kulturalnych pracowników i ich rodzin. Zakłady pracy mają na ogół dostyc dobre rozeznanie tych potrzeb, jednakże rozszerzenie ich funkcji społecznych wydaje się bardzo dyskusyjne. Właściwym dla nich celem działalności są zadania produkcyjne, toteż jeśli nawet podejmują one również realizację celów socjalno-kulturalnych w zakresie odnoszącym się do pracowników i ich rodzin, to mogą preferować bodźcowe, a nie doceniać społecznego ich znaczenia (jeśli nawet tak nie jest, to powinno tak być przy zmianie podejścia kierownictwa i pracowników zakładów pracy do ich wydajności ekonomicznej). W każdym zaś razie poziom zaspokajanych w tym zakresie potrzeb pracowników zostaje uzależniony od potencjału ekonomicznego zakładów pracy, co prowadzi do znacznego różnicowania poziomu zaspokojenia potrzeb pracowników rozmaitych zakładów pracy.

Wzrost roli władz terenowych w zaspokojeniu potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności w ich obszarze działania należałoby wiązać z urzeczywistnieniem samorządności terytorialnej. Mogłoby to doprowadzić do przejęcia przez władze terenowe koordynacji zaspokojenia potrzeb ludności w tym zakresie, odnosząc się jednak w praktyce głównie do niskiego w strukturze administracyjnej i wąskiego terytorialnie szczebla miast i gmin, ponieważ tylko na tym szczeblu można byłoby doprowadzić do odpowiedniego umocnienia samorządu terytorialnego.

Wzrost roli władz terenowych w zaspokajaniu potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności nie doprowadzi jednak - w przeprowadzanej reformie - do wyłączenia kierowania tymi usługami ze szczebla centralnego. Niezależnie od siebie reformowanie systemu władz terenowych oraz systemu kierowania sferą usług socjalnych i kulturalnych powoduje, że formułowane także w tym opracowaniu prawidłowości dotyczące konstrukcji opłat, świadczeń pieniężnych i innych finansowych instrumentów regulacji zaspokojenia potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności nie zawsze są zgodne z docelowym kształtem samorządu terenowego, który - jak się wydaje - ma szanse realizacji jedynie w bardziej ograniczonym niż pierwotnie zakładano zakresie.

W każdym zaś razie obok rozpatrywanego kierunku racjonalizacji działalności socjalno-kulturalnej, jakim jest usamodzielnienie zakładów usługowych, uwzględnić trzeba wzrost roli władz terenowych połączony z ich usamodzielnieniem finansowym. Przy zachowaniu budżetów terenowych jako dominującego źródła finansowania usług socjalno-kulturalnych wymagać to będzie zastąpienia administracyjnego oddziaływania ze strony organów centralnych (głównie resortowych) oddziaływaniem pośrednim, w tym także z wykorzystaniem instrumentów finansowych (połączone z odejściem w organizacji organów resortowych od koncepcji administracji świadczącej).

Jan Sobiech, Janusz Wierzbicki

FEES, MONEY CONTRIBUTIONS
AND OTHER FINANCIAL INSTRUMENTS
IN REGULATION OF SATISFACTION
OF THE POPULATION'S SOCIO-WELFARE AND CULTURAL NEEDS

The reform of the sphere of socio-welfare and cultural activity is linked by the authors with an increased scope of financing particular units and an ensuing increased scope of self-financing of units providing these services along with introduction of broadly-understood payments for services on a bigger scale. There are considered different forms of payments and barriers to their introduction. The authors also point out the resulting problem of responsibility for satisfaction of socio-welfare and cultural needs. This involves the necessity to exerting an influence on the model of consumption and on the level of population's incomes. The theoretical category of social consumption should be ultimately adjusted to real economic conditions, which should be accompanied by greater elasticity in distribution of services. However, it should be emphasized that various consi-

derations of socio-economic nature may become a barrier to commercialization of this sphere. One of the solutions here could be differentiation of payments for services according to material situation of those benefiting from them. The taxation policy pursued in relation to population could play a similar role. What is meant here is a system of tax reliefs, exemptions, progressive taxation, and a system of credits.

Against this background the authors analyze the role of work establishments in realization of social services and stress the necessity of increasing financial autonomy and self-government of the local authorities.