

Instytut Teorii Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Maria BULANDA

**Niektóre zagadnienia związane z oszacowaniem pełnych kosztów
usług mieszkaniowych**

**Selected Problems Connected with the Estimation of Full Costs of Housing
Services**

Gospodarka polska na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych weszła w pierwszy etap szybkich, faktycznych przemian gospodarczych. Obejmują one wszystkie dziedziny działalności tak gospodarczej, jak i społecznej. Docelowe rozwiązania reformy zmierzają do jak najszybszego urynkowienia całej gospodarki i występujących w niej procesów. Procesy te wymuszają będą oparcie działalności gospodarczej na zasadach w pełni ekonomicznych. Zatem, niezbędna w tej sytuacji będzie wycena pełnych, społecznie uzasadnionych kosztów produkcji i świadczenia usług.

Całokształt wdrażanych rozwiązań reformatorskich obejmuje również gospodarkę mieszkaniową, a co za tym idzie, także świadczenie przez nią usług mieszkaniowych. Dotychczasowa praktyka w zakresie usług mieszkaniowych opierała się na szeregu błędnych rozwiązaniach, zarówno na etapie ich produkcji, jak i konsumpcji. Rezultatem tych nieprawidłowości była nadmierna ingerencja państwa w całą sferę mieszkalnictwa, prowadząca do głębokiego kryzysu mieszkaniowego i ogromnych opóźnień w realizacji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

Problematyka ta zajmowała wiele miejsca, zarówno w dyskusjach teoretycznych, jak i w praktyce gospodarczej. Generalnie zdawano sobie sprawę

z niedomagań występujących w gospodarce mieszkaniowej, ale wszelkie próby jej "uzdrowienia" nie przynosiły spodziewanych efektów, ze względu na niewłaściwe rozwiązania systemowe w całej gospodarce narodowej.

Do najczęściej dyskutowanych zagadnień związanych z prawidłowo funkcjonującą gospodarką mieszkaniową można m.in. zaliczyć:

- gospodarkę mieszkaniową w dochodzie narodowym,
- rachunek amortyzacji i nakładów inwestycyjnych netto,
- koszty i akumulację finansową,
- problem nadwyżki ekonomicznej "m" w usługach mieszkaniowych,
- problem pełnych (społecznych) kosztów świadczenia usług mieszkaniowych.

Rozwiązanie przedstawionych problemów wymaga generalnych unormowań ustawowych, zgodnych z kierunkiem przewidywanych i wprowadzanych do praktyki gospodarczej zmian systemowych. Głównie chodzi tu o przekształcenia w sferze stosunków własnościowych w gospodarce mieszkaniowej, ale również w finansowaniu jej ze strony państwa, polegającym na przejściu z przedmiotowego na podmiotowe finansowanie.

GOSPODARKA MIESZKANIOWA W DOCHODZIE NARODOWYM

Usługi mieszkaniowe zaliczane są do tzw. sfery poza produkcją materialną. Wchodzą one do szerokiej kategorii usług społecznych, podobnie jak kultura, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie itd. Do niedawna sfera usług społecznych nie była należycie traktowana, zarówno w naukach ekonomicznych, jak i w polityce społecznej. Nawet w założeniach reformy lat osiemdziesiątych nie nadawano tym zagadnieniom odpowiedniej rangi.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat społecznego charakteru usług mieszkaniowych należy podkreślić, że fakt zaliczenia tych usług do sfery poza produkcją materialną prowadzi do określonych konsekwencji w tworzeniu i podziale dochodu narodowego oraz liczeniu społecznych kosztów usług mieszkaniowych. Działalność, zarówno sfery produkcji materialnej, jak i sfery poza produkcją materialną, finansowana jest przede wszystkim z akumulacji uzyskanej w sferze produkcji materialnej. W rachunku dochodu narodowego ma to wyraz w przyroście wartości produkcji sfery materialnej. Natomiast nakłady na sferę usług poza produkcją materialną nie znajdują odzwierciedlenia w tym przyroście, gdyż majątek trwały tej sfery w większości przypadków nie przenosi swojej wartości na wartość dóbr zaliczanych do sfery materialnej (tj. poza częścią gospodarki mieszkaniowej).

Po stronie podziału dochodu narodowego, efekty nakładów na gospodarkę mieszkaniową, znajdują wyraz w agregacie "spożycie przez ludność",

gdzie zużycie budynków mieszkalnych wliczane jest do tego agregatu, na ogół bez oddzielnej specyfikacji.

Z takiego ujęcia gospodarki mieszkaniowej w dochodzie narodowym wynika, że gospodarka mieszkaniowa partycypuje tylko w podziale tego dochodu, a nie wpływa na jego tworzenie; zatem jest jego obciążeniem. Faktycznie jednak, charakter usługi mieszkaniowej polega nie tylko na udostępnieniu mieszkania, lecz na wykonywaniu przez właściciela (odnajmującego) szeregu dalszych czynności w stosunku do mieszkania i budynku mieszkalnego. Czynności te, związane z eksploatacją i utrzymaniem technicznym budynku, mają znaczny wpływ na jakość świadczonych usług, a w dłuższym okresie - na możliwość świadczenia przez mieszkanie usługi jako takiej. Ponadto, dotychczasowe miejsce usług mieszkaniowych w klasyfikacji gospodarki narodowej determinuje metodologia liczenia dochodu narodowego. Według tej metodologii (MPS - Material Product System) gospodarka mieszkaniowa występuje w rachunku dochodu narodowego w pozycji spożycie, jako zużycie materialne w jednostkach gospodarki mieszkaniowej. Konieczność porównań międzynarodowych spowodowała oszacowanie dochodu narodowego według zasad SNA (System of National Accounts).

Różnica w stosowanych metodologiach liczenia dochodu narodowego sprowadza się głównie do tego, iż w konwencji SNA każda działalność ludzka, społecznie zorganizowana, a więc i ta, która odbywa się w sferze poza produkcją materialną, tworzy dochód narodowy. Konsekwencją tej metody jest zaliczenie do spożycia pełnej wartości usług mieszkaniowych, czyli całokształtu wydatków na utrzymanie i bieżącą eksploatację budynków mieszkalnych. Ponadto, metodologia MPS prowadzi do zaniżania nakładów na gospodarkę mieszkaniową w podzielonym dochodzie narodowym.

RACHUNEK AMORTYZACJI I NAKŁADÓW INWESTYCYJNYCH NETTO W USŁUGACH MIESZKANIOWYCH

W gospodarce mieszkaniowej, zaliczanej do sfery poza produkcją materialną, problem amortyzacji nie jest rozwiązany. Jego dyskusyjność dotyczy całej sfery usług niematerialnych, szczególnie jednak gospodarki mieszkaniowej. Wynika to z nagromadzenia dużych zasobów majątku trwałego w postaci substancji mieszkaniowej.

W dotychczasowej praktyce planistyczno-statystycznej, sposób naliczania amortyzacji środków trwałych w gospodarce mieszkaniowej został uzależniony od rodzaju własności tych zasobów (komunalne, zakładów pracy, spółdzielcze, prywatne czy też indywidualne). Najbardziej zbliżone do właściwego naliczanie amortyzacji przebiega tylko w zakładowych zasobach

mieszkańciowych. W pozostałych rodzajach zasobów amortyzację nalicza się tylko szacunkowo lub nie uwzględnia się jej w ogóle.

Efektom fragmentarycznie prowadzonego rachunku amortyzacji w gospodarce mieszkaniowej jest konieczność pokrycia powstałych w ten sposób niedoborów funduszy na reprodukcję prostą i remonty zasobów mieszkaniowych przez odpowiednie dotacje. Wynika to przede wszystkim z polityki wysoce zaniżonych czynszów, która prowadziła do zatarcia relacji między wielkościami ekonomicznymi w gospodarce mieszkaniowej (nakłady, efekty, opłaty) i nie stwarzała ekonomicznych podstaw jej rozwoju. Zatem amortyzacja w gospodarce mieszkaniowej nie jest podstawą kalkulacji pełnego kosztu usługi mieszkaniowej i ma wobec tego znaczenie marginesowe. Ponadto, dotychczasowe zasady gromadzenia środków finansowych, pochodzących z naliczonej amortyzacji nie zapewniają prawidłowej gospodarki zasobami mieszkaniowymi w zakresie remontów kapitalnych i modernizacji. Stąd faktyczne zużycie majątku trwałego w gospodarce mieszkaniowej jest szybsze niż przyrost amortyzacji. Zachwianie proporcji między faktycznym zużyciem a amortyzacją kumuluje nienadążanie działalności konserwacyjno-remontowej ze stopą zużywania się środków trwałych. Prowadzi to do tzw. luki remontowej.

Poprawne naliczanie amortyzacji w gospodarce mieszkaniowej jest konieczne - między innymi - i ze względu na prawidłowe określenie nakładów inwestycyjnych netto. Wysokie zużycie budynków mieszkalnych wiąże się z kwestią podziału całości nakładów inwestycyjno-remontowych na część odpowiadającą reprodukcji rozszerzonej (nakłady inwestycyjne netto) oraz część odpowiadającą reprodukcji prostej i zaliczanej do spożycia.

Reprodukcja prosta finansowana jest z funduszy amortyzacyjnych i nie obciąża rachunku podziału dochodu narodowego. Z kolei reprodukcja rozszerzona powinna być realizowana przez inwestycje netto, które pokrywane są z funduszu akumulacji, wyodrębnionego w ostatecznym podziale dochodu narodowego. W rachunku nakładów inwestycyjnych netto nie tylko ważna jest prawidłowo naliczana amortyzacja, ale także znajomość jej wewnętrznej struktury. Chodzi tu o podział funduszu amortyzacji na część przeznaczoną na odtworzenie oraz część finansującą remonty kapitalne. Te ostatnie wchodzi jako element składowy do inwestycji netto.

Analiza dostępnych danych statystycznych, dotyczących struktury nakładów inwestycyjnych netto w gospodarce narodowej pozwala odnotować dość "paradoksalny" problem polegający na tym, że nakłady inwestycyjne netto w sferze produkcji materialnej są niższe niż nakłady inwestycyjne netto

w sferze poza produkcją materialną.¹ Spowodowane to jest z jednej strony tym, że amortyzacja w sferze poza produkcją materialną nie jest pełna, z drugiej zaś - inwestycje netto w tej sferze obejmują remonty kapitalne, które w sferze produkcji materialnej stanowią element kosztów bieżących. Względy te prowadzą do sztucznego zawyżenia nakładów inwestycyjnych netto w sferze poza produkcją materialną.

KOSZTY I AKUMULACJA FINANSOWA W USŁUGACH MIESZKANIOWYCH

Jednym z najważniejszych problemów związanych z wyceną pełnej wartości usług mieszkaniowych jest prawidłowa ewidencja kosztów, w tym zwłaszcza rachunku amortyzacji. W usługach mieszkaniowych istotne są relacje między tworzeniem wartości usług mieszkaniowych, a ich finansowaniem. Problem dotyczy więc po stronie tworzenia wartości usług takich elementów, jak koszty materiałowe, amortyzacja, koszty osobowe i akumulacja finansowa, natomiast po stronie finansowania - przychody ze sprzedaży usług oraz dotacji z funduszy społecznych.

W strukturze kosztów usług mieszkaniowych podstawową pozycję stanowią koszty materialne, a w nich amortyzacja.² Naliczana w praktyce amortyzacja nie odzwierciedla faktycznego zużycia zasobów mieszkaniowych. Świadczy o tym korekta amortyzacji w metodzie SNA, której poziom jest kilkakrotnie wyższy od amortyzacji bez korekty. Uwzględnienie korekty amortyzacji prowadzi do tego, że amortyzacja w gospodarce mieszkaniowej stanowi największy udział w strukturze kosztów w układzie rodzajowym. Wynika to z nagromadzenia dużego potencjału środków trwałych w postaci zasobów mieszkaniowych.

Poziom i struktura kosztów w gospodarce mieszkaniowej w zasadniczy sposób wpływa na kształtowanie się kondycji ekonomicznej mieszkalnictwa. W latach osiemdziesiątych koszty znacznie przekraczały wartość sprzedanych usług. W efekcie funkcjonowanie gospodarki mieszkaniowej opierało się na ujemnej akumulacji finansowej, co powodowało konieczność jej dotowania. Dotacje budżetu państwa, jak również terenowe i zakładowe fundusze mieszkaniowe oraz kredyty bankowe zaliczane są do środków społecznych, finansujących gospodarkę mieszkaniową. Stopień jej dotowania uzależniony

¹M. Bulanda, K. Kacprzak: *Amortyzacja i nakłady inwestycyjne netto w usługach komunalno-mieszkaniowych*, "Wiadomości Statystyczne" 1989, 2, s. 10-12.

²M. Bulanda, K. Kacprzak: *Koszty i akumulacja finansowa w procesie usług mieszkaniowych*, "Wiadomości Statystyczne" 1988, 10, s. 8-10.

był od form własności zasobów mieszkaniowych. W najszerszym zakresie dotowano zasoby państwowe, które - chociaż są znacznie mniejsze niż zasoby spółdzielcze - charakteryzowały się najwyższą ujemną akumulacją finansową.

Regulacje czynszów w latach osiemdziesiątych doprowadziły do ograniczenia udziału dotowania zasobów państwowych, mimo to na deficytowość gospodarki mieszkaniowej, w dalszym ciągu wpływają zasoby państwowe.

Z analiz przeprowadzonych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej wynika, że nastąpiły zmiany udziału dotacji z budżetu państwa w sfinansowaniu nakładów na budownictwo mieszkaniowe i gospodarkę zasobami mieszkaniowymi.³ Wzrost udziału spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego powodował zwiększenie udziału środków ludności i kredytów bankowych oraz spadek dotacji w sfinansowaniu budownictwa. Z kolei w nakładach na eksploatację i utrzymanie zasobów mieszkaniowych, systematycznie wzrastał udział dotacji, osiągając w latach osiemdziesiątych ponad połowę wartości nakładów na eksploatację i utrzymanie zasobów.

Znajomość problematyki rozbudowanego systemu dotowania ma istotne znaczenie w kształtowaniu się relacji między pełnym kosztem usługi mieszkaniowej a ceną tej usługi płaconą przez użytkownika.

PROBLEM NADWYŻKI EKONOMICZNEJ "M" W USŁUGACH MIESZKANIOWYCH

Liczenie dochodu narodowego metodą MPS uwzględnia usługi niematerialne tylko w rachunku dochodu narodowego podzielonego: w formie nakładów inwestycyjnych, zużycia w niej dóbr materialnych i płac, które traktowane są jako dochody wtórne, transferowane ze sfery materialnej. Takie ujęcie powoduje, że w tej sferze nie wytwarza się nie tylko nadwyżki "m", ale nawet własnych wynagrodzeń. Z ogólnospołecznego punktu widzenia, funkcjonowanie sfery niematerialnej angażuje znaczne nakłady pracy uprzedmiotowionej i pracy żywej, wysoko kwalifikowanej. Stąd też należy sądzić, że praca ta wytwarza nie tylko tzw. wartość (czyli produkt dla siebie), ale także pewną nadwyżkę "m" dla społeczeństwa. Uwzględnienie występowania nadwyżki "m" w sferze poza produkcją materialną wiąże się z problemem wyceny wartości usług niematerialnych.⁴

³H. Kułesza: *Wydatki ludności na mieszkanie*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1989, s. 16.

⁴M. Bulanda, K. Kacprzak: *Problem nadwyżki ekonomicznej i kosztów osobowych w usługach komunalno-mieszkaniowych*, "Wiadomości Statystyczne" 1989, 3, s. 10-13.

Oprócz znanych w literaturze metod szacowania wartości pracy nie opłacanej w sferze usług niematerialnych, poszukuje się również innych rozwiązań tego problemu. Jednym z nich może być przyjęcie zasady, że zainwestowany w sferze poza produkcją materialną kapitał (trwały i obrotowy) powinien przynosić dochód w postaci nadwyżki, przybierającej formę oprocentowania zasobów. Oszacowania tej nadwyżki można dokonać, przyjmując normatywne oprocentowanie zainwestowanego kapitału w wysokości wynikającej z ekonomicznej efektywności inwestycji (8%). Ponadto, pewnego szacunku faktycznie występującej nadwyżki "m" w sferze poza produkcją materialną można dokonać na podstawie prowadzonej przez GUS ewidencji globalnej wartości usług niematerialnych. Umownie można przyjąć, że nadwyżkę w sferze poza produkcją materialną reprezentuje część kosztów niematerialnych, w postaci ubezpieczeń i tzw. kosztów pozostałych.

Proponowane rozwiązania oszacowania "m" są niewątpliwie dyskusyjne i dają rozbieżne, nieporównywalne wyniki. Problem jednak jest bardzo ważny i wymaga dalszych propozycji w ramach rozwiązań reformy gospodarczej.

SPOŁECZNY KOSZT USŁUGI MIESZKANIOWEJ

Pełny (społeczny) koszt usługi mieszkaniowej obejmuje koszt własny produktu (koszty materialne plus koszty osobowe) i nadwyżkę akumulacyjną, która jest ekwiwalentem poniesionych w danym procesie produkcji społecznie niezbędnych nakładów i nie są one bezpośrednio wynagradzane.

Rachunek społecznych kosztów polega w dużej mierze na sposobie rozliczania tej nadwyżki. Chodzi tu przede wszystkim o uwzględnienie w koszcie usługi mieszkaniowej normatywów efektywności jednostek zasobów w postaci stopy procentowej i renty gruntowej. W praktyce można tego dokonać poprzez rozłożenie wartości nakładów inwestycyjnych na cały okres eksploatacji i dodaniu ich rocznej części do rocznych kosztów utrzymania, łącznie z oprocentowaniem.

Można przyjąć, że całkowite koszty usługi mieszkaniowej składają się: 1) z kosztów bieżącego utrzymania mieszkań, czyli kosztów bieżących eksploatacji i kosztów bieżących remontów, 2) kosztów inwestycyjnych, które związane są z budową mieszkań oraz remontami kapitałymi.

Wytworzenie usługi mieszkaniowej zależy głównie od poniesionych kosztów inwestycyjnych, czyli kapitałowych. W literaturze przyjmuje się, że koszty inwestycyjne zależą od 3 czynników: 1) od swoistej kapitałochłonności usług mieszkaniowych (od wartości zasobu mieszkaniowego przypadającego na jednostkę usługi mieszkaniowej, 2) od stopy oprocentowania zasobu mieszkaniowego, 3) od stawki amortyzacyjnej zasobu mieszkaniowego.

Kapitałochłonność usług mieszkaniowych jest w zasadzie znana, gdyż wyznaczają ją ceny budownictwa mieszkaniowego. Pełne koszty mieszkania już posiadanego, liczonego według kosztu oficjalnego 1m^2 , wymagają metody ustalenia odpowiedniego oprocentowania i amortyzacji.

Oprocentowanie jest iloczynem stopy procentowej i wartości zasobu mieszkaniowego. Koszty związane z oprocentowaniem zasobu mieszkaniowego zależą więc od przyjętej wysokości stopy procentowej i wartości zasobu mieszkaniowego. W krajach zachodnich koszty inwestycyjne, a zwłaszcza koszty oprocentowania, stanowią przeważającą część kosztów usług mieszkaniowych. W praktyce polskiej większość osób zajmujących istniejące mieszkania nie ponosi w ogóle kosztów oprocentowania. Nie ponoszą kosztów oprocentowania najemcy mieszkań zasobu rad narodowych, zakładów pracy oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich. Natomiast ponoszą je: właściciele prywatnych domów jednorodzinnych, właściciele mieszkań wykupionych z rad narodowych i zakładów pracy, spółdzielcze mieszkania własnościowe oraz spółdzielcze mieszkania lokatorskie, dla których umowy zawarto po 1 stycznia 1983 r. Pełny koszt oprocentowania ponoszą np. właściciele, którzy kupili dom jednorodzinny. Formalnie nie płacą oni oprocentowania, ale faktycznie takie koszty ponoszą w postaci kosztu zaniechanych możliwości.

Znaczna część środków inwestycyjnych finansowana jest kredytami bankowymi, które w praktyce polskiej nie tylko były nie oprocentowane, ale nawet nigdy realnie nie podlegały spłacie. Spłacane były bowiem pieniądzem o niższej sile nabywczej. Kredytobiorca nie tylko nie ponosił żadnych kosztów oprocentowania uzyskanego kredytu mieszkaniowego, ale uzyskiwał swego rodzaju "premię" za to, że wziął kredyt mieszkaniowy.

Kolejnym elementem, od którego zależą koszty materialne jest stawka amortyzacyjna. Zużycie substancji mieszkaniowej znajduje odzwierciedlenie w tworzonym funduszu amortyzacyjnym, składającym się z rocznych odpisów amortyzacyjnych. Odpisy te są iloczynem stawki amortyzacji i wartości zasobu mieszkaniowego.

Zarówno amortyzację, jak i stopę oprocentowania liczy się od wartości początkowej budynku. Co roku następuje wzrost cen budynków mieszkalnych, co nie znajduje odzwierciedlenia w ewidencji zasobów mieszkaniowych. W konsekwencji, i amortyzacja i koszty oprocentowania są zaniżone. Brak waloryzacji substancji mieszkaniowej powoduje obniżenie kosztów kapitałowych usług mieszkaniowych.

Sumując można stwierdzić, że przy obecnym poziomie dochodów ludności i strukturze wydatków, nie jest możliwe ukształtowanie cen mieszkaniowych na poziomie pokrywającym pełny, społeczny koszt usługi

mieszkaniowej. Z drugiej strony, obecny poziom cen mieszkaniowych nie sprzyja rozwojowi mieszkalnictwa, a staje się jego hamulcem. W warunkach nie zrównoważonego budżetu państwa i niskiego udziału środków ludności w kosztach usług mieszkaniowych, rozwijanie budownictwa mieszkaniowego powiększa deficyt budżetu państwa, a w konsekwencji nasila procesy inflacyjne.

Podział zobowiązań finansowych między państwem a obywatelem musi kształtować się w dostosowaniu do zmieniających się relacji między kosztem pozyskania i utrzymania mieszkania, a dochodami rodzin. Ponadto powinna być respektowana zasada jednakowych opłat za mieszkania tak, aby wysokość odpłatności obywatela była odzwierciedleniem rodzaju uprawnień do mieszkania (lokatorskie, własnościowe), standardu technicznego i powierzchniowego. Z kolei odpłatność ta nie powinna zależeć od sytuacji poszczególnych rodzin. Nadmierne obciążenie wydatkami mieszkaniowymi rodzin najsłabszych ekonomicznie, powinno być lagodzone przez system pomocy socjalnej. Wydaje się, że rozwinięcie systemu osłony socjalnej o charakterze podmiotowym - o czym wyraźnie mówi się w reformie gospodarczej - jest możliwe, przede wszystkim kosztem ograniczenia dotacji przedmiotowych do budownictwa i utrzymania zasobów mieszkaniowych.

Niniejszy artykuł stanowi skróconą syntezę prowadzonych w Zakładzie Planowania Społecznego, Gospodarczego i Przestrzennego badań, kierowanych przez Profesora dra hab. T. Przeciszewskiego. Pierwszy temat badawczy realizowany był dla INE PAN i dotyczył teoretycznych i metodycznych założeń zakresu i sposobu liczenia kosztów funkcji socjalnych państwa, łącznie z próbą ich oszacowania. Temat drugi - Sfera usług społecznych, rachunek pełnych kosztów oraz źródeł ich finansowania - realizowany był dla Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

SUMMARY

The problems discussed in the article concern an attempt to estimate the full (social) cost of the housing service. In the case of the housing economy which is included in the sphere outside the material production it is essential that this cost should be calculated. The housing economy possesses big resources of durable means in the form of the housing substance. That is the reason why it is important that amortization should be reckoned and the property should bear an interest. So far, all calculations have had the basis of the value of the initial housing substance, and not the revalorized value. Moreover, the vestigial calculation of amortization and the lack of interest on the property caused that the actually calculated cost of the housing services was considerably lowered. The reform and marketization must take into consideration the full cost of this service. Therefore, it is necessary to change the attitude to the housing services both in the classification of the housing economy and their practical viewing.

