

Ewa Kucharska-Stasiak*, Małgorzata Domagalska**

SYSTEM FINANSOWY A TECHNICZNE UTRZYMANIE SPÓŁDZIELCZYCH
ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

1. Wprowadzenie

Ogół przepisów prawnych określających zasady gospodarki finansowej i formy organizacyjne nawiązywania stosunków finansowych i prowadzenia gospodarki finansowej nazywamy systemem finansowym¹. System finansowy gospodarki mieszkaniowej stanowi element ogólnego systemu finansowego państwa. Jest on zróżnicowany i dostosowany do podstawowych form własności: państwowej, zakładowej, spółdzielczej i prywatnej. W założeniach i rozwiązaniach praktycznych wykazuje daleko idące różnice.

W niniejszym opracowaniu, co zostało zaznaczone w tytule, uwaga skoncentrowana zostanie na systemie finansowym spółdzielczości mieszkaniowej. Celem opracowania jest wskazanie wpływu tego systemu na proces technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych. Opracowanie nie podejmuje zatem pełnego studium systemu finansowego w analizowanej formie własności, nie stanowi również próby wyjaśnienia wpływu wszystkich czynników kształtujących przebieg procesu technicznego utrzymania. Jego cel zostaje ograniczony do uchwycenia wpływu zasad finansowania spółdzielczej gospodarki mieszkaniowej na przebieg technicznego utrzymania zasobu. Tak sprecyzowany cel określił strukturę opracowania - spowodował konieczność włączenia części teoretycznej oraz empirycznej, która stanowi statystyczną interpretację

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UL

** Mgr. starszy asystent w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UL.

¹ Z. K r z y ż k i e w i c z, Finanse, Warszawa 1982, s. 20.

analizowanych zjawisk ekonomicznych. W części teoretycznej dominuje analiza opisowa wsparta teorią wyjaśniającą kształtowanie procesu technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych przez system finansowy. W części empirycznej posłużono się analizą liczbową. Podstawę jej stanowiły badania własne, przeprowadzone w Wojewódzkiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Łodzi, badania prowadzone w Zakładzie Ekonomiki Inwestycji i Zasobów Mieszkaniowych Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie, wyniki prac dyplomowych pisanych przez uczestników Podyplomowego Studium Kierowania Przedsiębiorstwem w Warunkach Reformy Gospodarczej na Uniwersytecie Łódzkim oraz publikacje zawarte w "Biuletynie Informacyjnym. Użytkowanie, Konserwacja, Remonty".

2. Dygresja teoretyczna

Rozważania teoretyczne rozpoczniemy od omówienia systemów gospodarki mieszkaniowej, które - jak postaramy się wykazać - wyznaczają system finansowy.

W literaturze przedmiotu uwaga skupia się na omówieniu dwóch, przeciwstawnych modeli systemu gospodarki mieszkaniowej - administracyjno-dotacyjnego i akumulacyjno-interwencyjnego. Pierwszy jest modelem gospodarki mieszkaniowej typu nakazowego, opartym na własności publicznej zasobów, scentralizowanym systemie akumulacji i alokacji środków przeznaczonych na gospodarkę mieszkaniową, zreglamentowanym rozdziale mieszkań. W modelu tym cena mieszkania i wysokość czynszów są niskie, w skrajnym przypadku całość środków może być finansowana z funduszu spożycia zbiorowego.

Model akumulacyjno-interwencyjny jest modelem typu parametrycznego. Występują w nim różne formy własności. "Zgodnie z zasadami gospodarki socjalistycznej wykorzystuje on źródła akumulacji wewnątrz gospodarki mieszkaniowej, środki własne ludności i środki publiczne. Rozmiar i alokacja tych ostatnich są wyrazem preferencji państwa, korygujących i uzupełniających preferencje indywidualne i zapewniających realizację planu. W takim układzie cena mieszkania zmierza ku cenie ekonomicznej. Wysokość subwencji zawartej w róż-

nicy między ceną ekonomiczną a rzeczywiście pobieraną od użytkownika mieszkania stanowi - jak wiadomo - wyraz preferencji społecznych państwa oraz określonych warunków ekonomicznych, w jakich model ten jest realizowany"². Pomiędzy tymi skrajnymi systemami występują oczywiście warianty pośrednie. Również w obrębie obu modeli mogą być przyjęte różne rozwiązania szczegółowe. Dotyczą one w szczególności proporcji udziału środków publicznych i środków własnych ludności. W modelu administracyjno-dotacyjnym w skrajnym przypadku środki własne mogą w ogóle nie stanowić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej lub ich udział może być nieznaczny. W miarę parametryzacji modelu, proporcje te ulegają zmianie na korzyść udziału środków własnych. Proporcje te wyznaczane są decyzjami centralnego organu planującego, ustalającego poziom ceny mieszkania i usług mieszkaniowych, wyznaczającymi zatem ogólne zasady systemu finansowego gospodarki mieszkaniowej.

Przyjęcie określonego modelu, a tym samym i ogólnych zasad systemu finansowego gospodarki mieszkaniowej, niesie ze sobą konsekwencje dla rozwoju tej gospodarki, m. in. stwarza zróżnicowane możliwości technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych.

Bezpłatne lub zbliżone do bezpłatnego otrzymanie mieszkania rodzi prawie nie dający się zaspokoić popyt na mieszkanie. Wywołuje to presję na nowe budownictwo. W tych warunkach rozwój budownictwa remontowego nie odbywa się wg faktycznych potrzeb, lecz w wyniku dostosowania tego budownictwa do bieżących potrzeb i planowanych kierunków rozwoju budownictwa inwestycyjnego. Rozwój budownictwa remontowego znajduje w nowym budownictwie silnego konkurenta, z którym przegrywa na etapie zasilania w materiały, sprzęt i środki finansowe. Oznacza to, że niska cena mieszkania, wywołując presję na nowe budownictwo, hamuje rozwój budownictwa remontowego. W konsekwencji powoduje zakłócenia w procesie technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych.

² A. Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa, Warszawa 1979, s. 450-451.

Presję na nowe budownictwo, a w rezultacie i wspomniane wyżej perturbacje na etapie technicznego utrzymania zasobów, wywołuje także finansowanie przez państwo czy znaczne dofinansowywanie budynku w fazie eksploatacji poprzez pryzmat rosnącego obciążenia dochodu narodowego. Czyni to ją dyspozycyjną w stosunku do preferencji państwa, uzależnia zaspokojenie potrzeb rozwojowych gospodarki mieszkaniowej od potrzeb innych działów i gałęzi gospodarki narodowej, a także wahań sytuacji gospodarczej. To ostatnie zjawisko - uzależnienie od wahań sytuacji gospodarczej jeszcze silniej oddziałuje na dopływ środków finansowych i rzeczowych dla potrzeb gospodarki remontowej niż potrzeb inwestycyjnych. Warto zaznaczyć konsekwencje obu tych ograniczeń. Ograniczanie dopływu środków finansowych na rozwój nowego budownictwa hamuje proces wycofywania starych, najbardziej zużytych obiektów, powoduje powstanie zjawiska określanego jako "luka reprodukcyjna" i stwarza konieczność jej utrzymania. W warunkach ograniczeń fizycznych w postaci sprzętu czy materiałów oraz ograniczeń finansowych, konieczność utrzymania luki reprodukcyjnej potęguje zakłócenia w procesie zaspokajania potrzeb remontowych, przyspieszając proces zużycia zasobu.

Dopiero w tzw. modelu akumulacyjno-interwencyjnym, w którym cena mieszkania i usługi mieszkaniowej zmierza ku cenie ekonomicznej, powstają warunki do wykorzystania źródeł akumulacji wewnątrz gospodarki mieszkaniowej, środków własnych ludności obok środków publicznych. Zmniejsza to uzależnienie gospodarki mieszkaniowej od centralnego organu planującego, a także od sytuacji gospodarczej. Dyspozycyjność gospodarki mieszkaniowej ulega zmniejszeniu, chociaż w dalszym ciągu ona istnieje. Wyznaczają ją decyzje podejmowane przez centralny organ planujący, decyzje dotyczące systemu finansowego gospodarki mieszkaniowej.

O sile uzależnienia gospodarki mieszkaniowej od decyzji centralnego organu planującego w ramach przyjętego modelu w niemalym stopniu decyduje zjawisko określane jako "pułapka stabilności cen"³. W celu utrzymania cen mieszkania i usługi mieszkaniowej na stałym po-

³ J. K o r n a i, Niedobór w gospodarce, Warszawa 1985, s. 667-668.

ziomie, państwo powstrzymuje się przed oddziaływaniem ciągłych czy nawet częstszych, ale drobnych dostosowań cen. Wyzwała to w społeczeństwie przyzwyczajenie do stabilności i w efekcie każda większa podwyżka daje powód do niepokoju. Organy centralne, świadome skutków redystrybucyjnych zmiany czynszów, stają się wstrzemięźliwe przy ich wprowadzaniu. W efekcie zostają one odłożone, co czyni problem jeszcze poważniejszym. Wyjście z "pułapki stabilności cen" pociąga wtedy skutki nie tylko ekonomiczne, ale również polityczne.

3. Finansowe problemy technicznego utrzymania spółdzielczych zasobów mieszkaniowych

Zasady gospodarki finansowej spółdzielni wynikają z postanowień prawa spółdzielczego oraz z ustaw dotyczących jednostek gospodarki społecznej, do których zaliczane są spółdzielnie mieszkaniowe. Szczegółowe zasady, dostosowane do specyfiki własnych potrzeb, ustalane są przez same spółdzielnie. Oznacza to, że system finansowy - obok cech wspólnych dla wszystkich jednostek spółdzielczych, wykazuje w spółdzielczości mieszkaniowej cechy specyficzne. Zakres specyfiki ulega pogłębieniu na szczeblu poszczególnych spółdzielni.

Istotnych uregulowań prawnych, odnoszących się do wszystkich spółdzielni mieszkaniowych, dostarcza artykuł 67 ustawy prawa spółdzielczego. "Spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści członków spółdzielni. Działalność spółdzielni jest finansowana ze środków własnych, które mogą być uzupełniane kredytem bankowym i innymi środkami finansowymi"⁴.

Istotę działalności gospodarczej spółdzielczości mieszkaniowej podkreśla artykuł 208 omawianej ustawy. W przeciwieństwie do innych organizacji spółdzielczych oraz przedsiębiorstw państwowych, w spółdzielczości mieszkaniowej występuje zasada bezwynikowej działalności - usługi rozliczane są po koszcie własnym, a opłaty te nie za-

⁴ Spółdzielcze prawo mieszkaniowe, "Rzeczpospolita", maj 1983, cz. 1.

wierają marzy zysku. Reguluje to paragraf 4 artykułu 208, który brzmi: "Różnica między kosztami a dochodami gospodarki zasobami mieszkaniowymi spółdzielni zwiększa odpowiednio koszty lub dochody tej działalności w roku następnym"⁵.

Członkowie spółdzielni obowiązani są uczestniczyć w kosztach budowy, eksploatacji i utrzymania nieruchomości spółdzielni z innych tytułów przez wnoszenie wkładów mieszkaniowych lub budowlanych oraz uiszczanie innych opłat zgodnie z postanowieniami statutu.

Statuty spółdzielni określają, z jakich składników złożone są opłaty za mieszkanie. Należą do nich:

- koszty eksploatacji nieruchomości,
- koszty centralnego ogrzewania,
- dostawy ciepłej wody,
- eksploatacja dźwigów osobowych,
- koszty działalności społeczno-wychowawczej,
- odpisy na fundusz organizacyjno-samorządowy,
- koszty remontów i konserwacji,
- część kosztów zarządu,
- spłata kredytu za mieszkanie.

Sytuacja prawna członków spółdzielni zbliżona jest zatem do sytuacji właściciela, który buduje dla siebie dom i musi pokryć koszty jego budowy, a także wydatki związane z utrzymaniem tego domu i jego remontami⁶. Koszty budowy członkowie pokrywają w formie wkładu mieszkaniowego i spłaty kredytu zaciągniętego na budowę w wysokości stanowiącej różnicę między kosztami budowy i wniesionym uprzednio wkładem. Wysokość wkładu mieszkaniowego ustala się w sposób procentowy w stosunku do kosztów budowy lub ryczałtowy. Wyrazem preferencji państwa jest wysokość kredytu, która ulega umorzeniu. Członkowie spółdzielni, ubiegający się o mieszkanie własnościowe, pokrywają koszty budowy przez wniesienie wkładu budowlanego i spłatę zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu, stanowiącego różnicę między kosztami budowy i wpłaconą zaliczką.

⁵ Ibidem.

⁶ A. S z t o m b k a, Podwyżka opłat za lokale spółdzielcze w praktyce spółdzielni mieszkaniowych, "Biuletyn Informacyjny. Użytkowanie Informacje. Remonty" 1984, nr 4-5, s. 10.

Koszty utrzymania ponoszą członkowie spółdzielni, pokrywając koszty eksploatacji i inne koszty związane z funkcjonowaniem spółdzielni i realizacją przez nią zadań określonych w statucie. Te ogólne pryncypia gospodarki finansowej przestrzegane były aż do 1981 r. Jedynym źródłem finansowania gospodarki spółdzielczymi zasobami mieszkaniowymi były wpływy za użytkowanie mieszkania i lokali użytkowych. Spółdzielnie mieszkaniowe utrzymywały się nie tylko z wpływów z opłat, ale również akumulowały dość poważne środki na remonty i konserwacje, a także na cele społeczno-wychowawcze. Wyraźne pogorszenie sytuacji finansowej wystąpiło po 1981 r. Pojawiły się wtedy istotne dwie nowe cechy w zasadach finansowania spółdzielczej gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Pierwszą cechą był gwałtowny wzrost jednostkowych kosztów utrzymania spółdzielczych zasobów mieszkaniowych. W 1981 r. koszt ten wynosił 109,76 zł, w 1982 r. 186,18 zł, a w 1983 r. już 289,70⁷. Główną przyczyną "tego gwałtownego wzrostu były zmiany cenowe wprowadzane decyzjami państwowymi. Koszty eksploatacji i remontów budynków spółdzielczych w 1983 r. były na każdy m² powierzchni użytkowej o 180 zł wyższe niż w 1981 r., z tego na wzrost cen usług komunalnych przypadło 59 zł, wzrost cen materiałów i usług budowlanych 70 zł, wzrost składek do ZUS 19 zł. Wzrost wynagrodzeń pracowników umysłowych oraz dozorców i sprzętaczy spowodował wzrost kosztów utrzymania budynków spółdzielczych tylko o 14 zł/m², co stanowi 7,8% ogólnego wzrostu tych kosztów"⁸.

W 1982 r. wskutek gwałtownej wyżki kosztów i cen wystąpił niedobór środków. W skali całej spółdzielczości mieszkaniowej sięgał on 42%, a zatem wpływy pokrywały jedynie 58% kosztów utrzymania. Niedostatek środków, na mocy decyzji rządowej, uzupełniła dotacja państwowa (uchwała nr 259 Rady Ministrów z 11.12. 1981 r.). Po raz pierwszy zachwiana została zasada samowystarczalności finansowej spółdzielczości mieszkaniowej. W roku następnym niedobór środków finansowych powiększył się aż do 50%, dotacje pokryły ok. 60% kosz-

⁷ R. J a j s z c z y k, Kilka uwag o sytuacji finansowej spółdzielczej gospodarki zasobami mieszkaniowymi, "Biuletyn Informacyjny. Użytkowanie. Konserwacja. Remonty" 1984, nr 4-5, s. 3.

⁸ Ibidem, s. 3.

tów eksploatacji i remontów oraz 75% kosztów centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Dopiero od 1984 r., kiedy to równoległe z reformą opłat w zasobach czynszowych, rozpoczęto zwiększać opłaty eksploatacyjne za mieszkania spółdzielcze, występuje wyraźne zmniejszanie się udziału dotacji w finansowaniu utrzymania zasobów spółdzielczych. W 1984 r. stopień pokrycia kosztów utrzymania wyniósł 58,8%, w 1985 r. już 74%. W 1986 r. uzależnienie finansowe spółdzielczości mieszkaniowej od dotacji państwowej występuje, ale sięga już tylko 17%⁹. Pomimo, że zgodnie z zasadami spółdzielczej gospodarki finansowej stanowi to wyraźne naruszenie jej pryncypium, warto pamiętać, że w tej formie własności uzależnienie finansowe od dotacji jest najmniejsze. Potwierdzeniem tego stwierdzenia są dane zawarte w tab. 1, pokazujące relacje pomiędzy wpływami a dotacjami i dopłatami w zasobach komunalnych, w zasobach zakładów pracy i prywatnych czynszowych. Liczby te dowodzą ponadto, że w tych formach własności uzależnienie od pomocy państwa rośnie i przekracza obecnie 60%, a nawet 70% ponoszonych kosztów.

Drugim zjawiskiem, które staje się charakterystyczne dla gospodarki finansowej spółdzielczości mieszkaniowej, jest narastanie zróżnicowania wysokości kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi nie tylko pomiędzy poszczególnymi regionami, miastami, ale również pomiędzy poszczególnymi spółdzielniami na terenie danego miasta, a nawet pomiędzy osiedlami tej samej spółdzielni. Zróżnicowanie to spowodowane zostaje kilkoma czynnikami: różnicami w cenach usług komunalnych, w potrzebach remontowych, których wysokość wyznaczona zostaje przez zróżnicowany stan techniczny zasobów, różnicami w wysokości obciążeń spłatą kredytów zaciągniętych na budowę domów. Uważa się, że istotny wpływ "na lokalne zróżnicowanie kosztów eksploatacji mają również takie czynniki, jak: liczebność i stopień koncentracji, rodzaj i jakość budynków (poziom wyposażenia), typ organizacji (przedsiębiorstwo jedno-, wielobranżowe, spółdzielnia jedno- lub wieloosiedlowa)"¹⁰.

⁹ H. Myszkowska, Opłaty za mieszkania i lokale użytkowe a koszty utrzymania zasobów, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie, wrzesień 1987 (maszynopis).

¹⁰ Ibidem, s. 29.

T a b e l a 1

Źródła pokrycia kosztów utrzymania zasobów wielorodzinnych
w latach 1966-1986

Wyszczególnienie	Zasoby							
	komunalne		zakładów pracy		prywatne czynszowe		spółdzielcze	
	w zł/m ² p.u.	%	w zł/m ² p.u.	%	w zł/m ² p.u.	%	w zł/m ² p.u.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1966								
Koszty ogółem:	4,97	100,0	4,66	100,0	4,00	100,0	2,07	100,0
wpływy	4,14	83,4	3,20	68,7	3,36	84,0	2,07	100,0
dotacje	0,83	16,7	1,46	31,3	0,64	16,0	-	-
1970								
Koszty ogółem	5,72	100,0	5,36	100,0	4,24	100,0	3,07	100,0
wpływy	4,36	76,2	3,01	56,2	3,24	76,4	3,07	100,0
dotacje	1,36	23,8	2,35	53,8	1,00	23,6	-	-
1975								
Koszty ogółem:	8,70	100,0	6,72	100,0	4,44	100,0	4,97	100,0
wpływy	4,35	50,0	3,09	46,0	3,24	73,0	4,97	100,0
dotacje	4,35	50,0	3,63	54,0	1,20	27,0	-	-
1980								
Koszty ogół:	11,84	100,0	12,07	100,0	5,83	100,0	7,99	100,0
wpływy	4,74	40,1	4,67	38,7	3,24	55,6	7,99	100,0
dotacje	7,10	59,9	7,40	61,3	2,59	44,4	-	-
1983								
Koszty ogółem:	35,87	100,0	31,80	100,0	18,83	100,0	24,14	100,0
wpływy	7,86	21,9	9,30	29,2	7,06	37,5	12,12	50,0
dotacje	28,01	78,1	22,50	70,8	11,77	62,5	12,12	50,0

Tabela 1 (c.d.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
1984								
Koszty ogółem:	44,21	100,0	38,20	100,0	19,80	100,0	29,37	100,0
wpływy	16,12	36,5	15,70	41,1	8,02	40,5	17,27	58,8
dotacje	28,09	63,5	22,50	58,9	11,78	59,5	12,10	41,2
1985								
Koszty ogółem:	54,60	100,0	46,40	100,0	30,50	100,0	32,82	100,0
wpływy	19,11	35,0	18,70	40,3	9,45	31,0	24,29	74,0
dotacje	35,49	65,0	27,70	5,97	21,05	69,0	8,53	26,0
1986								
Koszty ogółem:	71,73	100,0	61,25	100,0	35,75	100,0	39,78	100,0
wpływy	21,70	30,2	23,40	38,2	10,33	28,9	33,02	83,0
dotacje	50,02	69,8	37,85	61,8	25,42	71,1	6,76	17,0
1987 ^a								
Koszty ogółem:	94,0	100,0	.	.	41,80	100,0	.	.
wpływy	21,70	23,0	.	.	10,33	24,7	.	.
dotacje	72,70	77,0	.	.	31,47	75,3	.	.

^a Szacunki.

Źródło: H. Myszkowska, Opłaty za mieszkania i lokale użytkowe a koszty utrzymania zasobów, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie, wrzesień 1987, tab. 2.7, 10 (maszynopis).

Różną sytuację finansową ilustrują badania przeprowadzone przez H. Myszkowską w 22 spółdzielniach w Polsce (tab. 2). Wielkość badanych jednostek pod względem powierzchni była różna i wahała się od 114 tys. m² powierzchni użytkowej w Spółdzielni Mieszkaniowej w Mławie do 1201 tys. m² w Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej "Osiedle Młodych" w Warszawie. Koszty utrzymania ogółem w 1986 r. były zróżnicowane i wahały się w granicach 25,54 zł/m² w Poznaniu do

50,03 zł/m² miesięcznie w Olsztynie. Różnice w relacjach kosztów i opłat stanowiły przyczynę wystąpienia znacznych rozpiętości w stopniu pokrycia kosztów utrzymania zasobów własnymi przychodami. W badanych spółdzielniach stopień ten wahał się w 1986 r. od 59% do 119,7%.

T a b e l a 2

Relacje kosztów utrzymania i wpływów z opłat za mieszkania i lokale użytkowe w badanych spółdzielniach w latach 1986-1987

Spółdzielnia	Rok	Koszty zł/m ² miesię- czne	Przecię- tne wpły- wy ogółem zł/m ² p.u. miesięcz- ne	Przecię- tne opła- ty zł/m ² p.u. mie- sięczne ^a	Stopień pokrycia kosztów %
1	2	3	4	5	6
SM "Pojezierze" - Olsztyn	1986	50,03	32,23	26,60	64,4
	1987	50,46	33,60	28,60	66,6
SM w Zawierciu	1986	36,48	31,38	22,00	86,0
	1987	38,65	39,93	22,00	103,3
SM "Przymorze" - Gdańsk-Oliwa	1986	37,47	33,41	33,00	89,2
	1987	51,70	35,37	42,00	68,4
SM - Nowa Sól	1986	33,85	20,62	22,00	74,3
	1987	52,03	22,92	27,00	52,8
SM "Świt" - Elk	1986	27,83	19,53	17,00	70,2
	1987	34,20	26,08	17,00	76,3
SM - Starachowice	1986	30,29	22,92	22,00	75,7
	1987	36,90	22,29	22,00	60,4
SM - Chełm	1986	36,77	23,72	24,00	64,5
	1987	39,79	34,04	38,50	85,5
SM - Mielec	1986	31,36	37,54	34,20	119,7
	1987	35,91	36,97	34,20	103,0
SM "Wspólny Dom" - Szczecin	1986	33,78	26,36	26,00	78,0
	1987	44,19	31,66	34,00	71,7

Tabela 2 (c.d.)

1	2	3	4	5	6
OSM "Przyszłość" w Opolu	1986	43,11	37,65	34,00	87,3
	1987	43,27	38,82	34,00	89,7
SM - Białystok	1986	47,57	36,88	34,90	77,5
	1987	53,34	48,28	48,30	90,5
SM - Poznań	1986	25,54	20,37	19,74	79,8
	1987	33,49	21,47	27,10	64,1
SM w Mławie	1986	40,84	24,05	27,00	58,9
	1987	39,54	25,53	27,00	64,6
SM w Sanoku	1986	42,72	27,29	26,55	63,9
	1987	41,78	29,76	26,55	71,2
RSM "Bawełna" w Łodzi	1986	42,08	29,12	27,00	69,2
	1987	47,24	29,40	27,00	62,2
RSM OS. Młodych - Warszawa	1986	35,72	32,70	18,30	91,5
	1987	39,10	34,05	24,20	87,1
SM Szczecinek	1986	32,09	23,24	28,00	72,4
	1987	34,56	27,94	28,00	80,8
SM w Turku	1986	32,20	29,64	34,56	92,0
	1987	36,82	34,53	34,50	93,8
SM Gorzów Wlkp.	1986	49,29	34,00	24,80	69,7
	1987	49,20	32,87	24,80	66,8
SM Otwock	1986	47,13	32,28	22,00	68,5
	1987	55,90	34,82	28,30	62,3
SM Mokotów - Warszawa	1986	41,51	26,20	25,60	63,1
	1987	38,73	28,70	25,60	74,1
SM "Cichy Kącik" - Wrocław	1986	40,00	36,69	26,00	91,7
	1987	45,60	36,98	38,00	81,1
Średnio w kraju	1986	39,78	33,02	-	83,0

^a Na lokale mieszkalne.

Źródło: Jak w tab. 1.

Szczególnie dotkliwy niedobór środków finansowych zaczęły odczuwać tzw. spółdzielnie eksploatacyjne i spółdzielnie mające mały zakres inwestycji mieszkaniowych. W spółdzielniach o silnej działalności inwestycyjnej, co podkreślają sami działacze spółdzielczości, poważna część kosztów zarządu naliczana jest w ciężar działalności inwestycyjnej, odciążając tym samym gospodarzkę zasobami mieszkaniowymi¹¹.

Istotnym wnioskiem płynącym z dotychczasowych rozważań jest stwierdzenie, że sytuacja finansowa spółdzielni mieszkaniowych jest w tej chwili trudna. Błędem natomiast byłoby przypuszczać, że sytuacja ta się poprawia, gdyż stopień uzależnienia spółdzielczości mieszkaniowej od dotacji budżetowych maleje. Stwierdzenie takie byłoby błędne i to z dwóch co najmniej powodów:

a) deficyt środków finansowych, którego wyrazem jest dotacja, jest znacznie wyższy, działalność spółdzielni dostosowywana jest nie do potrzeb, ale do możliwości finansowych jednostek;

b) wytyczne II etapu reformy gospodarczej zakładają przywrócenie pełnej samowystarczalności finansowej spółdzielczości mieszkaniowej.

Spółdzielczość mieszkaniowa pozostaje zatem w trudnej sytuacji decyzyjnej, gdyż z jednej strony - wymogi reformy gospodarczej oznaczają konieczność podnoszenia opłat za użytkowanie lokali w szybszym tempie, niż wskazywałyby na to inflacyjny wzrost kosztów, z drugiej - występuje nacisk członków dążących do minimalizacji tychże opłat przy nie pogarszającej się jakości usług mieszkaniowych. W tych warunkach spółdzielczość mieszkaniowa nie realizuje wszystkich swoich zadań, wynikających z postanowień prawa spółdzielczego i ze statutu spółdzielni, celowo ograniczając niektóre obszary swojej działalności. Do takich obszarów należy utrzymanie zasobów we właściwym stanie technicznym. Ta grupa kosztów wynika z potrzeby dokonywania okresowych gruntownych napraw lub wymian elementów budynku, poprawy pierwotnej wartości użytkowej poprzez uzupełnianie wyposażenia w urządzenia techniczne i instalacje czy przebudowę układu funkcjonalnego wnętrza. O poziomie tej pozycji kosztów decydują głównie możliwości realizacyjne zarządcy, na które składają się: jego

¹¹ Ibidem, s. 17.

sytuacja finansowa i możliwości wykonawcze. Wybór pada na ograniczenie tej sfery działalności, gdyż druga grupa kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych, czyli koszty eksploatacji bieżącej wynika z aktualnych potrzeb związanych z użytkowaniem zasobów, jak: zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków, wywóz wszelkich nieczystości, utrzymanie czystości w pomieszczeniach wspólnego użytku, koszty administracji i zarządu. Możliwość czy skłonność do odraczania nakładów związanych z tą sferą działalności jest znacznie mniejsza.

W spółdzielczości mieszkaniowej proporcje pomiędzy kosztami eksploatacji a kosztami technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych kształtowały się różnie. Świadczą o tym następujące wielkości: w 1966 r. udział kosztów technicznego utrzymania wyniósł 33% ogółu kosztów, w 1970 r. już 46%, w 1975 r. i 1980 r. 51%, a w 1980 r. i 1986 r. 44%. Uwagę zwraca wyraźny wzrost kosztów technicznego utrzymania, jaki występował w latach 1966-1980, a następnie ich spadek w latach osiemdziesiątych. Malejącemu udziałowi kosztów technicznego utrzymania towarzyszył wzrost udziału kosztów eksploatacji. Proporcje te potwierdzają postawioną wcześniej tezę - w warunkach ograniczeń finansowych, pierwszeństwo otrzymują koszty eksploatacji bieżącej. Koszty technicznego utrzymania są wtedy minimalizowane. Dodatkowym dowodem jest zjawisko tzw. pożyczek wewnętrznych, które polegają na przenoszeniu środków funduszu remontowego na potrzeby eksploatacji bieżącej¹². W tych warunkach proces technicznego utrzymania nie może przebiegać prawidłowo. Dochodzi do zaniechania nawet niezbędnych napraw bieżących. Ich przesunięcie w czasie wywołuje określone konsekwencje techniczne i ekonomiczne, jak rozszerzanie się pierwotnych uszkodzeń i w rezultacie wzrost kosztów ich usuwania.

Okazuje się zatem, że system finansowania gospodarki mieszkaniowej, przy aktualnej polityce opłat, stanowi czynnik hamujący prawidłowy przebieg procesu technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych, a także jest jedną z przyczyn powstania zjawiska określanego jako luka remontowa, która oznacza zakumulowane skutki niena- dążenia działalności remontowej za postępującymi objawami zużycia obiektów budowlanych.

Nasuwa się pytanie, czy przedstawione powyżej problemy* mają cha-

¹² J a j s z c z y k, Kilka uwag...

rakter powszechny oraz czy występują we wszystkich spółdzielniach z jednakowym natężeniem. By odpowiedzieć na to pytanie, trzeba sięgnąć do wyników badań. Muszą one zawierać informacje o potrzebach remontowych i finansowych możliwościach ich pokrycia. Informacji takich dostarczają wyniki badań przeprowadzonych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie¹³, badań przeprowadzonych na terenie województwa miejskiego łódzkiego¹⁴, jak również wyniki badań realizowanych w ramach Podyplomowego Studium Kierowania Przedsiębiorstwem w Warunkach Reformy Gospodarczej¹⁵. W badaniach Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej tylko 3 spółdzielnie na 17 oceniły pozytywnie możliwości zaspokojenia potrzeb remontowych. "W pozostałych, zwłaszcza tych, które posiadają starsze zasoby, występuje brak środków na remonty zarówno bieżące, jak i kapitalne. W Zawierciu wpływy z opłat i dotacje pokrywają jedynie koszty eksploatacji oraz napraw awaryjnych. Nie wystarcza natomiast środków na remonty bieżące i kapitalne. W RSM "Bawełana" w Łodzi możliwości realizacji potrzeb określono na 30%, w Mielcu na 50%, Sanoku 60%. W pozostałych poprzestano na stwierdzeniu, że środki, jakimi dysponują spółdzielnie, są niewspółmiernie niskie w stosunku do potrzeb"¹⁶.

Do podobnych wniosków prowadzą wyniki prac podyplomowych. We wszystkich podkreślana jest niewystarczająca dbałość o stan techniczny zasobów mieszkaniowych z powodu braku środków. W jednej z łódzkich spółdzielni mieszkaniowych - "Zarzew" - relacja ponoszo-

¹³ M y s z k o w s k a, Opłaty za mieszkania...

¹⁴ E. K u c h a r s k a-S t a s i a k, Proces technicznego utrzymania spółdzielczych zasobów mieszkaniowych na terenie województwa miejskiego łódzkiego, "Acta Universitatis Lodzianensis" 1987, Folia oeconomica 70.

¹⁵ Por. R. A n t c z a k, E. F i l i p c z a k, Analiza kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi na przykładzie Spółdzielni Mieszkaniowej "Czerwony Rynek" w Łodzi. Uniwersytet Łódzki, 1987 (praca dyplomowa); Z. J a k u b c z y k, Wpływ systemu finansowego obowiązującego w spółdzielczości na możliwości utrzymania w sprawności technicznej zasobów, Uniwersytet Łódzki 1986 (praca dyplomowa), S. K a m i ń s k i, E. F i l i p c z a k, Analiza kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi na przykładzie Spółdzielni Mieszkaniowej "Czerwony Rynek" w Łodzi, Uniwersytet Łódzki, 1987 (praca dyplomowa).

¹⁶ M y s z k o w s k a, Opłaty za mieszkania

nych rocznie nakładów na techniczne utrzymanie do wartości odtworzeniowej zasobu wykazuje w latach 1980-1986 systematyczny spadek z 0,6% do 0,4%¹⁷. Wskaźnik o takiej wartości jest pożądaną wielkością dla zasobów nowych, o kilkuletnim okresie eksploatacji, tymczasem wiek budynków w powyższej spółdzielni wynosi 10-20 lat. Pomimo występowania dotacji i rosnących opłat eksploatacyjnych, potrzeby remontowe nie mogą być tu zaspokajane - w 1986 r. stopień ich realizacji wyniósł tylko 35%. Okazuje się, że niska i malejąca relacja wskaźnika stopy remontowej jest nie tylko zjawiskiem charakteryzującym działalność remontową w Spółdzielni Mieszkaniowej "Zarzew", lecz stanowi zjawisko odnotowane we wszystkich spółdzielniach mieszkaniowych w województwie łódzkim. Z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że podobne relacje pomiędzy kosztami technicznego utrzymania a wartością odtworzeniową zasobu występują w skali całego zasobu spółdzielczego.

Tylko skromnym świadectwem trudności finansowych na etapie technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych pozostaje stan funduszu remontowego - niektóre spółdzielnie, właśnie te, w których wystąpiło w danym roku nasilenie działalności remontowej, odczuwają niedobór funduszu. Przykładów takich dostarczają informacje zebrane w WSM w Łodzi (tab. 3).

Braki funduszu remontowego występują przede wszystkim w spółdzielniach, które zarządzają budynkami o relatywnie najdłuższym okresie eksploatacji, a więc zgłaszających największe potrzeby remontowe. Do takich należą: Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa "Bawełna" i Spółdzielnia Mieszkaniowa "Gniwo" czy Spółdzielnia Mieszkaniowa "Zarzew". Na przestrzeni 1985-1987 na 44 spółdzielnie (po pominięciu nowo powołanych oraz tych, dla których w chwili dokonywania opracowania brakowało jeszcze bilansu za 1987 r.) aż w 8 spółdzielniach stan funduszu remontowego wykazał spadek. W 1987 r. stan tego funduszu w 2 spółdzielniach osiągnął nawet poziom zerowy. Warto zwrócić uwagę, że w spółdzielniach odczuwających największy niedobór środków finansowych na funduszu remontowym, odpisy na ten fundusz należą i tak do najwyższych bądź do przekraczających śred-

¹⁷ J a k u b c z y k, Wpływ systemu...

T a b e l a 3

Stan funduszu remontowego w spółdzielniach mieszkaniowych w województwie łódzkim w latach 1985-1987^a a nakłady na techniczne utrzymanie

Spółdzielnie	Stan funduszu remontowego na dzień 31 XII			Stan funduszu remontowego na 1 m ² p.u. w zł		Nakłady na techniczne utrzymanie na 1 m ² p.u.	
	1985	1986	1987	1985	1986	1985	1986
1	2	3	4	5	6	7	8
RSM "Lokator"	81 400	59 912	77 367	86	59	132,7	179,6
RSM "Bawełna"	52 822	6 466	24 460	57	-7	126,2	194,2
RSM "Polesie"	34 461	123 372	64 984	26	94	116,8	132,9
SM "Teofilów"	56 916	84 740	79 269	87	129	107,2	219,8
SM "Osiedle Młodych"	11 171	12 050	31 826	20	21	101,0	153,8
ŁSM	69 021	63 778	77 936	171	244	123,9	188,5
SM "Zarzew"	14 499	18 858	7 463	23	30	137,7	179,2
SM "Chojny"	11 526	23 537	40 810	36	67	106,1	129,3
SM "Czerwony Rynek"	17 609	8 803	8 926	1100	44	145,1	227,1
SM "Ogniwo"	5 040	501	2 392	-27	3	184,0	183,0
SM "Śródmieście"	-	7 268	13 687	-	49	-	173,1
SM "Rojna"	932	117	.	34	4	.	53,3
Młodzieżowa SM	-	168	.	-	-	-	-
Pabianicka SM	-	14 310	-	.	26	160,1	188,7
Zgierska SM	9 478	235	603	25	1	182,6	236,0
Aleksandrowska SM	7 435	8 081	3 868	58	61	113,4	257,4
Ozorkowska SM	8 231	7 934	6 754	64	61	115,6	151,6
Konstantynowska SM	6 664	1 674	-	52	18	108,4	194,5
SM w Głownie	-	1 710	1 341	-	32	-	94,8

^a Relacje względne wyznaczono dla lat 1985-1986 z powodu braku danych w chwili przygotowywania opracowania.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w WSM w Łodzi.

Tworzenie i wykorzystanie funduszu remontowego za I półrocze
1987 r. (w zł/m² średniej powierzchni
eksploatacyjnej zasobów)

Spółdzielnie	Ogółem	Odpisy w tym: odpisy w koszty eksploatacji		Wydatki
		zasobów	dźwigów	
1	2	3	4	5
RSM "Lokator"	17,46	12,02	1,68	14,48
RSM "Bawełna"	23,42	20,06	1,91	13,98
RSM "Polesie"	4,62	3,51	1,11	7,76
SM "Teofilów"	10,72	8,94	0,96	10,88
SM "Zarzew"	15,64	13,84	1,60	20,18
SM "Osiedle Młodych"	10,08	8,29	1,52	12,85
LSM	18,62	9,77	4,02	14,97
SM "Chojny"	14,31	11,25	0,77	17,78
SM "Czerwony Rynek"	22,26	19,02	3,24	17,91
SM "Śródmieście"	12,71	8,16	3,65	13,77
SM "Ogniwo"	18,15	14,98	3,17	12,85
Młodzieżowa SM	12,51	12,51	-	-
Pabianicka SM	16,85	15,88	0,33	22,07
Zgierska SM	14,29	13,34	-	18,02
Aleksandrowska SM	22,0	15,20	-	21,13
Ozorkowska SM	13,74	12,20	-	14,28
Konstantynowska SM	28,74	28,64	-	31,78
SM w Głownie	10,32	10,19	-	9,16
Ogółem	14,38	11,64	1,42	14,44

Źródło: Materiały zebrane w WSM.

nią (tab. 4.). Przy interpretacji tych wielkości nie można zapomnieć, że odpisy na fundusz remontowy nie są dokonywane na poziomie rejestrowanych nawet potrzeb, lecz pod presją członków spółdzielni, dążących do minimalizacji opłat za użytkowanie lokalu.

4. Zakończenie

System spółdzielczej gospodarki mieszkaniowej z samego założenia nosi cechy systemu parametrycznego. Wyrazem preferencji państwa pozostaje ustalenie w tej formie własności udziału środków własnych ludności i środków publicznych w cenie mieszkania. Na etapie eksploatacji w gospodarce tej miała dominować zasada samofinansowania działalności gospodarczej.

System parametryczny stwarza teoretycznie właściwe możliwości prawidłowego funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej, a w rezultacie warunki dla prawidłowego procesu technicznego utrzymania zasobu mieszkaniowego.

Możliwości te w spółdzielczej formie własności nie zostały wykorzystane. Wyraźne ich naruszenie wystąpiło w latach osiemdziesiątych, w warunkach kryzysu gospodarczego, w okresie dynamicznego i wręcz nie kontrolowanego wzrostu kosztów i cen. Złamana została zasada samofinansowania spółdzielczej gospodarki mieszkaniowej. Przyczyny naruszenia wykraczają jednakże daleko poza tę gospodarkę. System finansowy spółdzielczej gospodarki mieszkaniowej jest częścią systemu finansowego państwa. Wykazuje daleko idące z nim powiązania. Stąd też "pułapka stabilności cen", która wystąpiła na wielu obszarach życia gospodarczego, nie mogła ominąć gospodarki mieszkaniowej, w tym także spółdzielczej. W całym niemal okresie 40-lecia Polski Ludowej preferowana była polityka stałych czynszów. W tych warunkach próby utrzymania zasady samofinansowania prowadziły do rosnących rozpiętości pomiędzy czynszem w gospodarce komunalnej a opłatami za użytkowanie mieszkania, szczególnie w nowo oddawanych domach spółdzielczych. Budziło to społeczną dezaprobatę i znajdowało wyraz w presji członków na zaniżanie opłat eksploatacyjnych. W spółdzielczym systemie opłat narastały przez lata sprzeczności między zasadami finansowania działalności spółdzielni a przesłankami społecznymi. W warunkach dynamicznego wzrostu cen w latach osiemdziesiątych, dotacje musiały wystąpić. Wynikały one, po pierwsze ze wzrostu kosztów utrzymania wywołanego głównie czynnikami od spółdzielczości niezależnymi, wzrostu kosztów, który nie znalazł rekom-

pensaty w warunkach płacowych społeczeństwa, po drugie z rosnących dysproporcji w opłatach za użytkowanie mieszkań w poszczególnych formach zarządu.

Zmiana polityki opłat za użytkowanie mieszkania, zmierzająca do pełnego pokrycia kosztów utrzymania lokali, powinna być elementem zmiany systemu finansowego państwa, powinna objąć w równej mierze całą gospodarkę mieszkaniową, a więc wszystkie formy zarządu zasobów mieszkaniowych, czyli zasób komunalny, zakładowy, prywatny czynszowy i spółdzielczy.

Nie oznacza to wcale wyeliminowania finansowej pomocy państwa na etapie eksploatacji zasobów mieszkaniowych. Warto nadmienić, że pomoc ta cechuje zarówno politykę mieszkaniową państw socjalistycznych, jak i kapitalistycznych, a zakres tej pomocy wyznaczany jest m. in. przez sytuację gospodarczą kraju. Polityka osłony socjalnej powinna jednakże być adresowana nie do formy zarządu, jak to występuje obecnie w Polsce, ale do konkretnego, indywidualnego użytkownika. Oznacza to, że w procesie eksploatacji dofinansowywany powinien być nie zarządca, a w konsekwencji nie budynek, lecz najemca mieszkania. W warunkach cenowo-płacowych występujących w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych polityka osłony socjalnej musi objąć bardzo szeroki krąg użytkowników.

Realizacja postulatu urealnienia opłat za użytkowanie lokali we wszystkich formach zarządu zasobów mieszkaniowych pozwoliłaby zmniejszyć frustracje wynikające z rozpiętości w poziomie opłat za użytkowanie mieszkań w różnych formach własności, ukształtować świadomość, że mieszkanie nie jest i nie może pozostawać dobrem tanim, polepszyć pozycję spółdzielczego zarządcy wobec członków na etapie ustalania wysokości opłat eksploatacyjnych, co w konsekwencji może przyczynić się do poprawy stanu technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych. Jest to warunek konieczny chociaż niewystarczający, gdyż faktyczna realizacja przebiegu procesu technicznego utrzymania w spółdzielczości zależy nie tylko od systemu zasilania w środki finansowe, ale także od zasilania w środki rzeczowe, od potencjału produkcyjnego, jak i od efektywności działań zarządców.

Ewa Kucharska-Stasiak, Małgorzata Domagalska

FINANCIAL SYSTEM AND TECHNICAL MAINTENANCE
OF COOPERATIVE HOUSING RESOURCES

The article presents an attempt at determining the impact exerted by principles of financing the cooperative housing sector on technical maintenance of housing resources.

Its theoretical part is based on descriptive analysis supported by the theory explaining the impact exerted on the process of technical maintenance of housing resources by the financial system. The authoresses proceed from an assumption that the financial system in the cooperative housing sector has characteristics of a parametric system, which theoretically creates possibilities for the effective functioning of the process of technical maintenance of housing resources. These possibilities have been greatly reduced in conditions of the economic crisis. This thesis is supplemented by statistical interpretation of the analyzed economic phenomena.