

Instytut Teorii Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Elżbieta HŁAWACZ-PAJDOWSKA, Zofia MYKOWSKA

Zagadnienia związane z oszacowaniem społecznych kosztów usług socjalno-kulturalnych

The Problems Connected with an Estimation of the Social Costs of Socio-cultural
Services

Stosując w klasyfikacji gospodarki narodowej podział na sfery gospodarcze (analogiczny do stosowanego na Zachodzie podziału na sektory), wyodrębnia się: sferę I - rolnictwo i leśnictwo, sferę II - przemysł i budownictwo, sferę III - usługi. Trzecia z wyodrębnionych sfer obejmuje: 1) usługi materialne, 2) usługi niematerialne na rzecz ludności, 3) usługi ogólnogospodarcze i ogólnospoleczne. Usługi niematerialne na rzecz ludności, to przede wszystkim usługi skoncentrowane w czterech działach gospodarki narodowej: a) oświata i wychowanie, b) kultura i sztuka, c) ochrona zdrowia i opieka społeczna, d) kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek. Usługi te od strony funkcjonowania stanowią wyraźnie wyodrębniony agregat, okreśłany mianem usług socjalno-kulturalnych lub usług społecznych w wąskim znaczeniu, w odróżnieniu od terminu usługi społeczne w szerokim znaczeniu, obejmującym dodatkowo usługi komunalne i mieszkaniowe.

Sfera III gospodarki, obejmująca między innymi usługi socjalno-kulturalne, traktowana jest dotychczas w polskiej praktyce gospodarczej, jako konsument produktu społecznego (dochodu narodowego). Sytuacja ta utrzymuje się, mimo coraz częstszych głosów krytycznych, występujących w literaturze przedmiotu. Nie była też dotychczas w pełni wyodrębniona

dziedziną działalności w systemie makroekonomicznej sprawozdawczości i w ogólnokrajowym planowaniu gospodarczym.

Makroekonomiczny rachunek dochodu narodowego, według metody MPS, nie uwzględnia nakładów i wyników pracy podmiotów sfery niematerialnej, obejmującej w całości usługi socjalno-kulturalne. Sfera ta występuje w tym rachunku w postaci szczątkowej w dwóch pozycjach:

a) po stronie tworzenia produktu i dochodu narodowego - jako nie wyodrębnione elementy produkcji czystej,

b) po stronie podziału - jako pozostałe spożycie.

Pozostałe spożycie zawiera jedynie koszty materialne poza produkcją materialną. Biorąc pod uwagę tworzenie dochodu narodowego, sfera usług niematerialnych (łącznie z usługami socjalno-kulturalnymi) ujęta była tylko w postaci wydatków sfery materialnej na zakup usług niematerialnych, co uważano, według obowiązującej metody liczenia dochodu narodowego, jako redystrybucję tego dochodu, a nie jako nakłady.¹ Zakupowane usługi nie były przedstawiane ani w podziale przedmiotowym, ani podmiotowym.

Kolejny rachunek makroekonomiczny, prezentowany przez GUS, dotyczy ogólnego spożycia dóbr i usług. Agregat ten charakteryzuje rozmiary spożycia ludności, finansowane z dochodów osobistych i z tytułu świadczeń społecznych w naturze. Natomiast spożycie z dochodów osobistych, obejmuje również spożycie finansowane ze świadczeń społecznych pieniężnych oraz opłaty ludności za usługi niematerialne, świadczone częściowo odpłatnie.

Spożycie z tytułu świadczeń społecznych w naturze, to wartość towarów i usług, otrzymywanych przez ludność nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie. Wartość tych świadczeń stanowi dodatkowy dochód ludności, niezależny od dochodów osobistych. W zakresie usług niematerialnych stanowi on przede wszystkim spożycie usług socjalno-kulturalnych oraz mieszkaniowych i innych.²

Wartość tych usług, świadczonych przez jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz z tzw. środków społecznych, oblicza się na poziomie kosztów pomniejszych o transfery (np. dotacje, świadczenia socjalne, pieniężne itp.). Wartość ta nie obejmuje zużycia środków trwałych, ponieważ jednostki i zakłady budżetowe nie dokonują odpisów amortyzacyjnych. Wartość usług, świadczonych nieodpłatnie przez przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym (umownie w ten sposób traktowane są w ramach usług socjalno-

¹J. Wierzbicki: *Rachunek usług niematerialnych w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1973, s. 83.

²*Świadczenia społeczne na rzecz ludności 1983-1984*, Opracowania Statystyczne, GUS, Warszawa 1985, s. 4.

kulturalnych szkoły wyższe i przedsiębiorstwa uzdrowiskowe) ujmuje całość kosztów bieżących działalności tych jednostek.

Późniejsza praktyka GUS, wzbogaciła nieco ten szcążtkowy rachunek wartości usług socjalno-kulturalnych. Pierwszy, rozwinięty bilans w odniesieniu do całej sfery usług niematerialnych, został opracowany w 1970 roku w Zakładzie Badań Statystyczno Ekonomicznych GUS przez Z. Rajewskiego i A. Orlińską.³ Badania tego typu były następnie kontynuowane przez J. Wierzbickiego i M. Nieduszyńskiego.⁴ Nie stały się one jednak rutynową praktyką GUS. Przelomem w tej praktyce, było podjęcie starań o ponowne przystąpienie Polski do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Wówczas pojawiła się konieczność międzynarodowych porównań wielkości dochodu narodowego.⁵ Porównania te mają sens tylko wtedy, jeśli zestawia się w pełni porównywalne wielkości, liczone według tej samej metody. GUS przystąpił więc do oszacowania wartości globalnej oraz produktu krajowego brutto wytworzonego i podzielonego, dla całokształtu działalności gospodarczej (tj. łącznie ze sferą usług niematerialnych) według zasady SNA. Wartość globalną dóbr i usług, szacuje się odrębnie dla sfery produkcji materialnej oraz sfery poza produkcją materialną. W skład wartości, liczonej poza produkcją materialną, wchodzi następujące elementy: 1) koszty materiałowe, 2) koszty zużycia usług niematerialnych, 3) amortyzacja, 4) koszty osobowe, 5) akumulacja finansowa.

Koszty amortyzacji stanowiły do niedawna bardzo sporny i trudny do oszacowania element. Do 1983 roku nieznaną była wartość księgową środków trwałych, funkcjonująca poza produkcją materialną. W 1983 roku została przeprowadzona inwentaryzacja, która objęła wszystkie działy usług niematerialnych i dostarczyła dosyć bogatych informacji o środkach trwałych. Poza tym naliczanie kosztów amortyzacji wiązało się ściśle z formą organizacyjną jednostek podstawowych sfery usług niematerialnych. Jednostki, będące na rozrachunku gospodarczym, naliczają amortyzację, natomiast jednostki i zakłady budżetowe nie dokonują odpisów amortyzacyjnych. Wymagało to odpowiednich oszacowań brakującej amortyzacji, które przeprowadza się według jednolitych, ustalonych oficjalnie stawek.

Wartość globalna usług niematerialnych (w tym usług socjalno-kulturalnych), oszacowana w każdym roku przez GUS, nadal traktowana

³Prace ZBSE, Warszawa 1972, z. 50, s. 82.

⁴Wierzbicki: *op.cit.*; M. Nieduszyński: *Analiza nakładów na usługi socjalne*, PWN, Warszawa 1973.

⁵Szersze prace w tym względzie podjął Główny Urząd Statystyczny dopiero w I kwartale 1990 roku. Por.: *Statystyka Polski* № 4/11 z 23.03.1990.

jest jednak jako materiał roboczy i nie publikuje się jej w rozbiciu na poszczególne działy sfery usług i elementy składowe tej wartości. Ogółem w usługach socjalno-kulturalnych doszacowanie amortyzacji budżetowej (w jednostkach i zakładach budżetowych) powoduje wzrost wartości globalnej tych usług o około 2%.

Elementem wymagającym również uzupełnienia w rachunku wartości usług niematerialnych, wliczonych do produktu krajowego brutto metodą SNA, była akumulacja finansowa. Jej wysokość ograniczano do składek ubezpieczeniowych i odpisów na fundusze celowe.

Szacunki wartości globalnej oraz produktu krajowego wytworzonego i podzielonego dla całokształtu działalności gospodarczej, według zasad SNA, zapoczątkowały proces pogłębiania informacji o sferze poza produkcją materialną, w tym w usługach socjalno-kulturalnych w Polsce. Ze względu na niewielką skalę korekty rzeczywistej wysokości amortyzacji, zbliżają one nas jedynie w niewielkim stopniu do rzeczywistej wielkości spożycia indywidualnego ludności.

Dla prawidłowego oszacowania pełnych społecznych kosztów tworzenia usług socjalno-kulturalnych, istotne znaczenie ma przede wszystkim rozwiązanie dwóch problemów; tj. pełnego rachunku amortyzacji oraz przedstawienia propozycji metody liczenia powstającej tam nadwyżki ekonomicznej "m".

Dokonane wcześniej oszacowania wielkości amortyzacji (przytaczane przez J. Wierzbickiego) są znacznie wyższe niż szacunki GUS, co może rodzić wątpliwości co do dokładności oszacowań GUS, jednak niechęć GUS do publikowania i udostępniania swoich danych uniemożliwia dokładniejszą ocenę.

Poważniejsze następstwa pociąga za sobą utrzymująca się w praktyce zasada nieobliczania amortyzacji w jednostkach i zakładach budżetowych, które dominują w usługach socjalno-kulturalnych.

Rachunek amortyzacji ma istotne znaczenie dla obliczania prawidłowej wysokości nakładów inwestycyjnych netto. Ich wielkość, publikowana w Roczniku Dochodu Narodowego, liczona jest jako różnica między nakładami inwestycyjnymi brutto, a amortyzacją bez jej doszacowania, a więc liczoną tylko w przedsiębiorstwach na rozrachunku gospodarczym.

W wielkości zarówno nakładów inwestycyjnych brutto, jak i netto zawarte są w jednostkach budżetowych również remonty kapitalne. Aby więc otrzymać faktyczną wielkość nakładów inwestycyjnych netto, w dalszej kolejności należy również odjąć wartość remontów kapitalnych w tych jednostkach. Oczywiście odejmowanie całej wielkości remontów kapitalnych

od nakładów inwestycyjnych brutto jest w znacznym stopniu uproszczeniem tej procedury, część bowiem remontów kapitałnych finansowana jest ze środków funduszu amortyzacji. Dokładniejszy rachunek wymagałby znajomości podziału funduszu amortyzacji w sferze usług socjalno-kulturalnych, na inwestycje odtworzeniowe i remonty kapitałne.

Brak konsekwentnego stosowania zasad metody SNA, we wszystkich rachunkach dokonywanych przez GUS, uniemożliwia więc dokładniejszą ocenę, czy środki wyasygnowane na rozwój sfery usług socjalno-kulturalnych, są w stanie zapewnić wymagany przyrost majątku trwałego, odpowiadający przyrostowi zadań stawianych tej sferze.

Wartość globalna usług socjalno-kulturalnych, oszacowana przez GUS w rachunku produktu globalnego dla całokształtu działalności gospodarczej metodą SNA, obejmuje pewne składniki nadwyżki ekonomicznej "m", w postaci pozapłacowych elementów kosztów niematerialnych. W skład tej nadwyżki wchodzi składki ubezpieczeniowe, odpisy na fundusze nagród dla załogi, zakładowy fundusz socjalny i mieszkaniowy. Nie wyczerpuje to jednak wszystkich elementów tej nadwyżki.

Istnieje szereg propozycji sposobu liczenia pełnej nadwyżki powstającej w sferze usług niematerialnych. K. Szwemberg proponuje metodę tzw. społecznej wydajności pracy.⁶ Przy zastosowaniu tej metody wielkość nadwyżki oblicza się na podstawie społecznej wydajności pracy w sferze produkcji materialnej. Otrzymuje się ją, dzieląc dochód narodowy wytworzony w danym roku, przez liczbę zatrudnionych w tej sferze. Zakładając, że społeczna wydajność pracy w obu sferach gospodarki jest taka sama, wartość nowo wytworzoną w sferze usług niematerialnych oblicza się jako iloraz liczby zatrudnionych w tej sferze i społecznej wydajności pracy w sferze produkcji materialnej. Odejmując od tak uzyskanej wartości nowo wytworzonej fundusz płac sfery usług niematerialnych, otrzymujemy wielkość nadwyżki "m".

Metoda ta spotkała się z poważną krytyką, która dotyczyła głównie przyjętego założenia o ekwiwalentności wydajności pracy w obu sferach gospodarki, czyli przyjęcia *a priori* takiej samej efektywności działalności w całej gospodarce narodowej. Założenie to jest dużym uproszczeniem, gdyż w obu sferach gospodarki istnieje rozbieżność w poziomie wykształcenia i kwalifikacji zatrudnionych tam pracowników. Sfera usług niematerialnych, a szczególnie podsfera usług socjalno-kulturalnych, dysponuje pracownikami o wyższym poziomie wykształcenia, pamiętać jednak należy, że praca tam jest bardzo nisko uzbrojona, co w dużym stopniu niweluje efekty wyższego wy-

⁶K. Szwemberg: *Spółeczny fundusz spożycia w Polsce*, PWE, Warszawa 1965, s. 49.

kształcenia pracowników. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że przy stosunkowo niskich wynagrodzeniach pracowników sfery usług niematerialnych, przyjęcie wydajności pracy na poziomie równym osiąganemu w sferze produkcji materialnej powoduje znaczne zawyżenie nadwyżki w tej pierwszej (stanowi ona różnicę między wartością nowo wytworzoną, szacowaną na poziomie, uzależnionym od wydajności pracy w sferze produkcji materialnej, a stosunkowo niskim funduszem płac sfery usług).

Różnice występujące między dwiema porównywanymi sferami, wskazują na kierunki zafalszowań nadwyżki szacowanej tą metodą, jednak przy braku dokładniejszych danych, trudno określić ich wielkość. Z tego też względu oszacowana tak nadwyżka, nie może być brana pod uwagę jako jedyna proporcja w rachunku wartości usług socjalno-kulturalnych.

Można przyjąć, że jednym z istotnych elementów, jakie powinna zawierać nadwyżka ekonomiczna "m" w sferze poza produkcją materialną, jest oprocentowanie zaangażowanych środków trwałych i obrotowych. Stopa oprocentowania powinna być ustalona na poziomie odpowiadającym stopie procentowej w okresach względnie stabilnych dla naszej gospodarki (np. 8%, jak w opracowanej w 1974 roku nowej metodzie rachunku efektywności inwestycji); powinna ona być jednakowa dla obu sfer.

Brak odpowiednich informacji statystycznych, dotyczących wartości zaangażowanych w podsferze usług socjalno-kulturalnych środków obrotowych stwarza dodatkowe komplikacje, jednak przy obliczaniu oprocentowania środków można je ominąć, uciekając się do pewnego uproszczenia. Zamiast wartości zaangażowanych środków obrotowych można przyjąć wartość miesięcznego funduszu płac. Poszukiwany element nadwyżki "m" stanowi więc oprocentowanie sumy wartości środków trwałych i miesięcznego funduszu płac w usługach socjalno-kulturalnych. W dalszej kolejności do nadwyżki "m" należałoby zaliczyć składki ubezpieczeniowe i odpisy na fundusze dla załogi. Zgodnie z postulatami T. Przeciszewskiego, oprocentowanie zaangażowanych środków powinno stać się trwałym elementem akumulacji finansowej, realizowanej w sferze usług niematerialnych, chociaż wysokość stopy oprocentowania zaangażowanych środków, pozostaje problemem otwartym.

Wyliczenia, dokonane dla podsfer usług socjalno-kulturalnych w latach 1986-1988, wykazują znaczne różnice między nadwyżką "m" oszacowaną metodą społecznej wydajności pracy i metodą, polegającą na sumowaniu oprocentowania zaangażowanych środków trwałych i obrotowych (przy stopie oprocentowania równej 8%) oraz pozapłacowych elementów kosztów niematerialnych. Wyniki uzyskane drugą metodą, stanowią około 60% wy-

sokości nadwyżki ekonomicznej, oszacowanej pierwszą metodą (63,3% w 1986 roku, 56,6% w 1987 roku i 59,0% w 1988 roku). Należy przypuszczać, że pierwsza metoda daje wyniki nieco zaniżone, nie ulega jednak wątpliwości, że niska wartość oprocentowania zaangażowanych środków w podsferze usług socjalno-kulturalnych, stanowiąca element nadwyżki obliczonej drugą metodą, świadczy o niskiej kapitałochłonności tej podsferzy.

Wydaje się, że przy aktualnym stanie wyposażenia jednostek gospodarczych, świadczących usługi socjalno-kulturalne i przy braku informacji dotyczących wartości majątku obrotowego, zastosowanie metody oszacowania nadwyżki ekonomicznej "m", w postaci oprocentowania zaangażowanego majątku, daje wyniki zaniżone. Znaczna pracołłonność działalności usługowej przemawia za łączeniem tej nadwyżki z rozmiarami zatrudnienia i poziomem wydajności pracy, przy czym szacunek wydajności pracy powinien w większym stopniu uwzględniać różnice w poziomie kwalifikacji i uzbrojenia pracy w poszczególnych działach usług socjalno-kulturalnych w stosunku do sfery produkcji materialnej.

W metodzie szacowania nadwyżki poprzez oprocentowanie zaangażowanych środków, na gruncie wartościotwórczego charakteru pracy ludzkiej, wątpliwości może budzić uzależnienie nadwyżki "m" od wartości majątku, który w poważnej części jest biernym elementem procesu świadczenia usług (np. budynki). Należy jednak żywić nadzieję, że nawet w warunkach kryzysu wzrost rangi inwestycji w człowieka skłaniać będzie do stopniowej wymiany archaicznego niejednokrotnie wyposażenia w sferze usług socjalno-kulturalnych, na nowocześniejsze. Spowoduje to wzrost wartości zaangażowanego tu majątku i zmianę jego struktury (wzrost udziału maszyn, urządzeń technicznych, narzędzi i przyrządów, kosztem biernych w procesie świadczenia usług budynków), co w większym stopniu uzasadniać będzie wiązanie szacunku nadwyżki "m" z oprocentowaniem zaangażowanego kapitału.

Waga prawidłowego oszacowania społecznych (pełnych) kosztów świadczenia usług socjalno-kulturalnych, wzrasta wraz z przemianami zachodzącymi w naszej gospodarce. Decydująca część tych usług występuje w postaci świadczeń społecznych w naturze, finansowanych z budżetu państwa. Dominuje tu finansowanie budżetowe brutto lub natto, które nie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu przydzielanych funduszy. Najczęściej stosowana jest metoda finansowania podmiotowo-organizacyjnego (określanie konkretnych sum przyznawanych poszczególnym jednostkom podstawowym), przy której nie występuje bezpośrednio powiązanie wielkości przydzielonych funduszy z rzeczywistymi kosztami i rozmiarami świadczących usług. Sposób

ten nie stwarza zainteresowania obniżką kosztów i rozszerzeniem rozmiarów działalności poszczególnych placówek.

Corac częściej pojawiają się opinie wskazujące na konieczność szerszego wykorzystania zasad finansowania pośredniego, tzn. przedmiotowego, którego cechą jest płacenie za konkretne ilości zamawianych usług. Nie przesądza to źródeł finansowania działalności w sferze usług socjalno-kulturalnych, wiąże się natomiast z racjonalniejszym sposobem określania rozmiarów przydzielanych środków i stwarza zainteresowanie lepszym ich wykorzystaniem. Punktem wyjścia dla zastosowania tej metody finansowania usług socjalno-kulturalnych, jest usprawnienie rachunku kosztów: uzupełnienie brakujących elementów i ujednoczenie zasad ich naliczania. Należy jednak liczyć się z faktem, że nie jest to jedyny problem wymagający rozwiązania. Znacznie bardziej skomplikowane problemy w praktyce, rodzi duże zróżnicowanie i ograniczona wymierność efektów działalności w tej sferze. Komplikuje to rachunek kosztów jednostkowych, których znajomość jest niezbędna dla wprowadzenia zasad finansowania przedmiotowego.

SUMMARY

Changes of the principles introduced in all the economy more and more clearly show the faults of the traditional, subjective-organizational manner of financing the socio-cultural services. A change in these principles into subjective financing, connected with the quantity of the services, requires, besides quantification of the effects, introducing a full cost calculation.

So far, such a calculation has had a number of gaps. Above all, in the sphere of socio-cultural services where budget units and enterprises are the basic units, no amortization of permanent wealth has been taken into consideration. The calculation of the economic surplus "in" was also incomplete. It comprised only the elements of personal costs besides the wages.

Among the suggested methods of complementing this calculation, the first one, of social efficiency of labour, conditions the level of surplus on the employment, work efficiency (assuming a level equal to the one achieved in the sphere of material production) and the wage fund. The latter binds the surplus partly with the employment (the elements of personal costs besides the salaries), and partly with the value of the property involved (interest on the property). It seems that the latter method is more universal and gives rise to fewer objections. With the present low labour reinforcement in the sphere of socio-cultural services, however, its application brings about certain under-estimation of the economic surplus.