

Zakład Zastosowań Matematyki Wydziału Ekonomicznego UMCS

Kazimierz KACPRZAK

Wybrane problemy badań kosztów usług komunalnych

Selected Problems of Investigating the Social Costs of Communal Services

Gospodarka komunalna¹ należy do działów gospodarki narodowej, który świadczy dwa zasadnicze rodzaje usług: produkcyjne i konsumpcyjne. Jest ona nieodłącznym elementem gospodarki miast, a także coraz bardziej urbanizujących się wsi. Właściwie rozwinięte urządzenia komunalne warunkują w zakładach pracy produkcję i polepszają warunki pracy zatrudnionych, a także wpływają na poprawę warunków życia w gospodarstwach domowych.

Produkcyjny i konsumpcyjny (bytowy) charakter świadczenia szeroko pojętych usług komunalnych stanowi istotny element zaspokojenia bezpośrednich potrzeb społecznych, składających się na określony poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd też usługi komunalne należy traktować komplementarnie, łącznie z gospodarką mieszkaniową i usługami społecznymi sensu stricto, takimi jak oświata i wychowanie, kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek i inne. W miarę wzrostu społeczno-gospodarczego

¹Opracowanie stanowi skróconą syntezę problematyki omawianej w dwóch tematach badawczych, kierowanych przez Prof. dra hab. T. Przeciszewskiego. Temat pierwszy - Teoretyczne i metodyczne założenia zakresu i sposobu liczenia kosztów funkcji socjalnych państwa, łącznie z próbą ich oszacowania, dla INE PAN. Drugi temat - Sfera usług społecznych, rachunek pełnych kosztów oraz źródeł finansowania, realizowany dla INS Uniwersytetu Warszawskiego.

znaczenie usług komunalnych zwiększa się poprzez coraz większe zapotrzebowanie na te usługi. Stają się one nie tylko koniecznością, ale w sposób naturalny wynikają z podstawowych potrzeb rozwijającego się społeczeństwa.

Wysoka, społeczna ranga usług świadczonych przez gospodarkę komunalną prowadziła do niedoceniaenia ich roli ekonomicznej. Dotychczasowa polityka w zakresie świadczenia usług komunalnych, polegała na stosowaniu względnie niskiej odpłatności za ich korzystanie, co w konsekwencji powodowało w praktyce występowanie szerokiego systemu dotacji i dopłat z budżetu państwa. Stąd traktowano usługi komunalne jako raczej obciążenie rozwoju gospodarczego, a nie aktywny element jego rozwoju. Ponadto, system dotacji i dopłat utrudniał ustalenie właściwej roli gospodarki komunalnej w tworzeniu i podziale dochodu narodowego, a także nie pozwalał na prawidłową wycenę faktycznych kosztów świadczenia usług komunalnych.

Przez faktyczne koszty świadczenia usług komunalnych należy rozumieć wszystkie - z punktu widzenia ekonomicznego - nakłady ponoszone na ich świadczenie. Chodzi tu o prawidłową wycenę nakładów pracy żywej i uprzedmiotowionej, łącznie z nadwyżką ekonomiczną. Tak rozumiane koszty faktycznie określa się w literaturze ekonomicznej kosztami pełnymi bądź społecznymi. W związku z tym, z punktu widzenia pełnej wyceny kosztów świadczenia usług komunalnych szczególnego uwzględnienia wymagają - jak się wydaje - następujące zagadnienia: wycena majątku trwałego gospodarki komunalnej i właściwie naliczanej amortyzacji, rentowność funkcjonowania gospodarki komunalnej, oszacowanie pełnych kosztów pracy ze szczególnym uwzględnieniem nadwyżki ekonomicznej "m". Nieprawidłowo prowadzona wycena kosztów świadczonych usług ogranicza w dużym stopniu możliwości poprawy analizy kosztów i rentowności jednostek świadczących usługi komunalne, jak również utrudnia rachunek kosztów społecznych w skali makro.

MAJĄTEK TRWAŁY I AMORTYZACJA

Gospodarka komunalna należy do tych działów sfery produkcji materialnej, która dysponuje stosunkowo dużym majątkiem trwałym. Stąd produkcja i świadczenie usług komunalnych charakteryzują się wysoką kapitałochłonnością. Zatem najbardziej efektywne wykorzystanie majątku trwałego przedsiębiorstw komunalnych, należy do najważniejszych zagadnień ekonomiki tych przedsiębiorstw.

Dotychczasowa praktyka w zakresie środków trwałych charakteryzowała się tym, że bardzo rzadko dokonywano aktualizacji ich wartości. Miało to szereg ujemnych konsekwencji. Z punktu widzenia prowadzonych badań, najważniejszy problem wiąże się z naliczaniem amortyzacji.

Szczególnego znaczenia nabiera on w aktualnej wysoce inflacyjnej gospodarce kraju. Problem polega na tym, że wycena wartości środków trwałych powinna być prowadzona permanentnie. Wynika to z faktu, że jak do tej pory, wartość amortyzacji liczona była od wartości początkowej środków trwałych, a więc była również zaniżona. Powodowało to szereg niekorzystnych implikacji. Można wymienić na przykład takie jak: amortyzacja nie stanowiła faktycznego miernika zużycia majątku trwałego, nie zasilala dostatecznie funduszu rozwoju przedsiębiorstwa (również poprzez stosowanie w praktyce odprowadzania znacznych kwot z funduszu amortyzacyjnego na fundusz scentralizowany), nie przeciwdziałała procesowi dekapitalizacji majątku trwałego przedsiębiorstw. Naliczanie amortyzacji, będącej elementem kosztów, od nieprzeszacowanej wartości środków trwałych, miało ujemny wpływ na rachunek kosztów w przedsiębiorstwie. Ponadto, zaniżanie kwot finansowych pochodzących z odpisów amortyzacyjnych, prowadziło do sytuacji, że amortyzacja nie odzwierciedlała rzeczywistego przebiegu procesu zużycia środków trwałych ani fizycznego, ani tym bardziej moralnego. Stąd, dotychczas funkcjonujący system amortyzacji wymaga zreformowania, prowadzącego do przywrócenia jej podstawowych funkcji, jakie powinna spełniać. Chodzi tu głównie o to, aby stosować takie stawki amortyzacyjne, które odpowiadałyby faktycznemu zużyciu środków trwałych, zarówno fizycznemu, jak i moralnemu, prowadząc w ten sposób do uzyskania dostatecznych kwot finansowych na zwiększenie reprodukcji majątku trwałego i skutecznie przeciwdziałając jego dekapitalizacji.

Amortyzacja, jako kategoria ekonomiczna, stanowi zasadniczy element kosztów własnych przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa komunalnego. Zaniżanie jej wartości pomniejsza również ich poziom. Fakt ten negatywnie wpływa na szereg dalszych zjawisk w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, do których m.in. zaliczyć należy: ocenę jego rentowności, zasady ustalania opłat za usługi komunalne, prowadzenie rachunku ekonomicznego.

RENTOWNOŚĆ (DEFICYTOWOŚĆ) USŁUG KOMUNALNYCH

Z funkcjonowaniem każdego przedsiębiorstwa nierozzerwalnie łączy się zagadnienie jego rentowności. Rentowność jest wynikiem kształtowania się relacji między wartością sprzedaży wyrobów bądź usług przedsiębiorstwa, wynikającą z określonego systemu cen a kosztami własnymi jego działalności.

Przeprowadzone w ramach tematów badawczych analizy, pozwalają na następujące wnioski²:

²Zob. M. Bulanda, K. Kacprzak: *Ile kosztuje gospodarka komunalna?*, "Gospo-

1. Świadczenie usług komunalnych jest - generalnie biorąc - działalnością deficytową, tzn. koszty własne wytwarzania usług były wyższe niż wartość ich sprzedaży. Przekraczały one w roku 1988 o przeszło 12% wartość całej sprzedaży usług gospodarki komunalnej, dając w efekcie ujemną akumulację finansową.³

2. Nie wszystkie rodzaje działalności w gospodarce komunalnej są deficytowe. Do najbardziej deficytowych należy komunikacja miejska, której poziom ujemnej akumulacji w latach osiemdziesiątych przekraczał ponad 100% dochody ze sprzedaży usług. Deficytowość komunikacji miejskiej spowodowana jest zaniżonymi taryfami opłat za ich korzystanie. Utrzymywanie niskiego poziomu taryf w komunikacji miejskiej wiązało się z tzw. efektem substytucyjnym, który polega na przesuwaniu części środków z szybko rozwijającej się komunikacji indywidualnej na środki komunikacji zbiorowej. Ta ostatnia bowiem dzięki większej zdolności przewozowej umożliwia osiągnięcie znacznych oszczędności. Chodzi tu głównie o oszczędności w nakładach na rozbudowę sieci dróg i parkingów w miastach, usprawnienie obsługi transportowej miast, oszczędność paliw itp. Oszczędności te nazywane są korzyściami zewnętrznymi.⁴

3. Deficytowość zakładów wodociągowo-kanalizacyjnych spowodowana jest przede wszystkim działalnością wodociągów. Do pozostałych, deficytowych usług komunalnych należą tzw. niematerialne usługi komunalne (np. łaźnie, ogrody zoologiczne i inne).

4. W świetle wyników badań na szczególną uwagę zasługuje energetyka ciepła. Ten rodzaj działalności, z jednej strony miał największy udział w sprzedaży, z drugiej zaś - przyczyniał się do obniżenia deficytowości całej gospodarki komunalnej. Należy jednak podkreślić, że lepsza sytuacja ekonomiczna gospodarki ciepłej jest pozorna, gdyż również jest dotowana bądź z budżetu centralnego, bądź z budżetów terenowych, głównie za pośrednictwem dopłat do gospodarki mieszkaniowej.

5. Utrzymywanie się deficytowości lub spadek rentowności wielu dziedzin gospodarki komunalnej ma wiele przyczyn. Mogą to być znaczne wzro-

danka, *Administracja Państwowa* 1988, 10, s. 36-38.

³K. Kacprzak: *Zagadnienia rachunku pełnych (społecznych) kosztów usług komunalnych, maszynopis z drugiego etapu badań*, UMCS, Wydział Ekonomiczny, Lublin 1989.

⁴Zob. Z. Dziembowski: *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, PWE, Warszawa 1983, s. 316; A. Zalewski: *Problemy racjonalizacji polityki taryfowej w gospodarce komunalnej* [w:] *Miasto a reforma*, Materiały z konferencji naukowej z okazji XXXV-lecia Instytutu Gospodarki Miejskiej i Polityki Mieszkaniowej, SGPiS, Warszawa 1989, s. 133.

sty cen paliw, utrzymanie wyeksploatowanego majątku trwałego, jak również zaniżone taryfy opłat za usługi komunalne, stosowane ulgi w odpłatności za korzystanie z usług itp. Nie bez znaczenia są również bardzo zróżnicowane warynki "produkcowania" tych usług przez poszczególne jednostki gospodarki komunalnej.

6. Dotychczasowa praktyka w polityce opłat za usługi, w tym za usługi komunalne, nie zapewniała prawidłowych relacji między tempem wzrostu kosztów świadczenia usług a tempem wzrostu taryf opłat komunalnych. W ostatnim okresie, w ramach reformowania gospodarki, przeważa pogląd, że poziom taryf opłat za usługi komunalne powinien zapewniać możliwość samofinansowania przedsiębiorstw komunalnych i skłaniać je do poprawy efektywności gospodarowania. Pozytywny wpływ na poprawę rentowności przedsiębiorstw komunalnych mogą mieć proponowane uaktualnienia wartości majątku trwałego tych przedsiębiorstw, jak i nowa praktyka w traktowaniu amortyzacji. Stosowane taryfy opłat muszą oddziaływać nie tylko na producentów usług komunalnych, ale również na ich konsumentów (gospodarstwa domowe). Ze względu jednak na podstawowy charakter usług komunalnych w gospodarstwach domowych, ekonomizacja taryf opłat nie może być przeprowadzona jednorazowo. Należy ją traktować jako pewien proces. Kompromisowość ta jest niezbędna, aby uniknąć nadmiernego obciążenia budżetów gospodarstw domowych wydatkami na usługi komunalne.

Omawiając problematykę rentowności usług komunalnych nie można pominąć jednego z najważniejszych zagadnień, jakim jest problem dotacji i dopłat budżetowych. Ustalenie taryf opłat za usługi komunalne planowo zakłada dotowanie świadczeń usług komunalnych. W Polsce dotuje się wiele dziedzin życia gospodarczego. Strumień dotacji i dopłat płynie zarówno do działalności inwestycyjnej, jak i eksploatacyjnej, wspomaga produkcję i świadczenie usług, zasila również handel zagraniczny.

Prawidłowe ustalenie dotacji i dopłat do gospodarki komunalnej jest bardzo trudne, gdyż statystyczna forma ich prezentacji nie jest jednoznaczna i wyraźnie wyspecyfikowana.

W naszej gospodarce poziom dotacji osiągnął niezwykle duże rozmiary. Przyczynił się on w zasadniczy sposób do powstania ogromnego deficytu budżetowego. W konsekwencji doprowadziło to w ostatnich latach do drastycznego nasilenia się procesów inflacyjnych, dezorganizujących rynek i warunki działalności, zarówno producentów, jak i konsumentów. Gospodarka znalazła się w głębokim kryzysie ekonomicznym.

Podjęte od kilku lat próby uzdrowienia gospodarki zakładały

ograniczenia dotacji do wielu dziedzin, a nawet ich całkowitą likwidację. Odchodzenie od stosowania w szerokim zakresie dotacji i dopłat, nasilające się szczególnie w ostatnim okresie, przyczyniło się do wielu perturbacji, głównie w sferze polityki finansowej. Mimo jednak tych "dolegliwości", proces ograniczania lub wręcz likwidacji dotowania uznać należy za idący we właściwym kierunku.

Ograniczeniem dotacji objęta być musi również sfera usług społecznych sensu stricto i usług komunalnych. Wiele z tych usług powinno być oceniane na zasadach pełnego rachunku ekonomicznego, a dotacje pozostawione, z pewnymi ograniczeniami tylko tam, gdzie konsumenci sami nie będą w stanie ich sfinansować (np. komunikacja miejska, która pochłania przeważającą część ogólnych dotacji, przeznaczonych na gospodarkę komunalną). Stąd odchodzenie od dotowania gospodarki komunalnej należy traktować jako określony proces rozłożony w czasie. Pogląd ten zdaje się podzielać Ministerstwo Finansów. Ostatnia ustawa budżetowa na 1990 rok zakłada, jakkolwiek w znacznie mniejszym stopniu niż poprzednio, dotowanie gospodarki komunalnej.

SPÓŁECZNY KOSZT USŁUGI KOMUNALNEJ

Ocena rentowności przedsiębiorstwa komunalnego na podstawie tylko akumulacji finansowej nie jest wystarczająca. Koszty własne usług nie obejmują bowiem ważnych elementów, wpływających na pełną ich wartość. Nie zawierają one przede wszystkim tych składników, które przypadają na tzw. nadwyżkę, która wytwarzana jest nie tylko w produkcji, ale również powstaje w procesie świadczenia usług. Jest to ta wartość włożonej w usługę pracy, która nie jest opłacana. Wynika z tego wniosek, że pełna wycena usług powinna opierać się nie na koszcie własnym ich świadczenia, lecz na koszcie społecznym, wynikającym z jednoczesnego uwzględnienia wartości zużytych środków produkcji, kosztów pracy żywej, która odpowiada wynagrodzeniu za pracę dla siebie oraz produktu dodatkowego, tzn. produktu dla społeczeństwa.

O ile wycena włożonej w usługę pracy uprzedmiotowionej i żywej, odpowiadającej wynagrodzeniom nie budziła większych zastrzeżeń, to problem nadwyżki ekonomicznej był zawsze dyskusyjny. Można go rozpatrywać w dwojaki sposób. Z jednej strony nadwyżka może być rozpatrywana w skali makro, tzn. na szczeblu wytworzonego dochodu narodowego; z drugiej zaś - na szczeblu przedsiębiorstwo (skala mikro). Pewne propozycje oszacowania nadwyżki ekonomicznej w makroskali zawarto w artykule zamieszczonym w

"Wiadomościach Statystycznych".⁵ W ujęciu mikro- chodzi o takie ustalenie wyceny efektów przy przedsiębiorstwa, aby zapewniało to realizację ich wartości na poziomie pełnych kosztów.

W praktycznych rozwiązaniach tego problemu należy zwrócić uwagę na dwa następujące zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy samej podstawy naliczania nadwyżki ekonomicznej; drugi - sposobu jej podziału. Ścisiej biorąc, naliczanie nadwyżki w przedsiębiorstwie powinno być przeprowadzone w ten sposób, aby zapewniało poziom akumulacji finansowej, uzasadnionej nie tylko ekonomicznie, ale i społecznie, czyli wynikającej ze społecznych kosztów wytwarzania.

W praktyce gospodarczej przedsiębiorstw komunalnych, podstawą naliczania nadwyżki zawartej w taryfie opłat są koszty przerobu bądź koszty własne przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia ekonomicznego nie jest to rozwiązanie prawidłowe, gdyż nie wymusza prowadzenia w przedsiębiorstwach oszczędnej gospodarki majątkiem, a wręcz skłania je do zawyżania kosztów - szczególnie kosztów przerobu - będących podstawą naliczania nadwyżki. Wydaje się, że lepszą podstawą naliczania nadwyżki powinny być uzasadnione koszty własne (obejmujące amortyzację) oraz wartość majątku trwałego przedsiębiorstwa, co wymuszałoby racjonalne jego wykorzystanie.

W zakresie podziału nadwyżki ekonomicznej przedsiębiorstw panuje pogląd, że powinna ona być przeznaczona na realizację dwóch celów.⁶ Jedną część tej nadwyżki służyć powinna finansowaniu reprodukcji rozszerzonej majątku przedsiębiorstwa, druga zaś - wspomaganie realizacji celów ogólnospołecznych, czyli tzw. spożycia zbiorowego. W praktyce pierwsza część naliczana jest jako określony narzut od wartości środków trwałych i obrotowych, będących w dyspozycji przedsiębiorstwa. Natomiast druga część nadwyżki naliczana jest poprzez narzut na fundusz płac oraz składki ubezpieczeniowe, opłaty publiczno-prawne i odsetki bankowe. Należy dodać, że obydwa narzuty ustalone są w skali makro, jednakże ze względu na fakt, że większość przedsiębiorstw komunalnych jest deficytowa, to stosowane rozwiązania nie dają podstaw do jednoznacznej oceny ich ekonomicznej działalności. Nie pozwalają również dokonywać analiz porównawczych, szczególnie z przedsiębiorstwami o innym charakterze działalności gospodarczej. Z tego względu, dążąc do stworzenia jednakowych warunków działalności wszystkich podmiotów gospodarczych, należy postulować ta-

⁵M. Bulanda, K. Kacprzak: *Problem nadwyżki "m" i kosztów osobowych w usługach komunalno-mieszaniowych*, "Wiadomości Statystyczne" 1989, 3, s. 10-13.

⁶Dziembowski: *Ekonomika przedsiębiorstwa...*, op.cit. s. 323.

kie same kryteria ich oceny, np. w postaci oprocentowania wartości środków trwałych i obrotowych.

Zagadnienie kosztów społecznych świadczenia usług komunalnych można ujmować znacznie szerzej, bardziej kompleksowo niż to przedstawiono w dotychczasowych rozważaniach. Analiza tych kosztów może mieć bowiem charakter ekonomiczno-społeczny, obejmując swoim zakresem zarówno koszty budowy urządzeń infrastruktury komunalnej, koszty jej funkcjonowania i koszty oddziaływania jej na środowisko, w którym świadczone są usługi komunalne.

Koncepcja kompleksowej, ekonomiczno-społecznej oceny kosztów funkcjonowania usług komunalnych kładzie duży nacisk na wycenę tych elementów, które wiążą się z oddziaływaniem na środowisko naturalne. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim takie elementy składowe, jak koszty terenu, zanieczyszczenie i degradacja środowiska naturalnego, hałas oraz niwelowanie ujemnych skutków funkcjonowania usług komunalnych. Stąd gospodarka komunalna musi z jednej strony świadczyć ludności określone usługi, z drugiej zaś mieć możliwości likwidacji bądź ograniczania ich ujemnego oddziaływania. Szczególna rola w tym zakresie przypada takim działaniom, jak budowa oczyszczalni ścieków, utylizacja wysypisk śmieci, ograniczanie terenów zdegradowanych poprzez ich zadrzewianie i zalesianie (parki, zieleńce) itp. Działania te dotyczą funkcji spełnianych przez infrastrukturę komunalną, poszerzając jej zakres o nowe dziedziny.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że proponowane ujęcie kosztów świadczenia usług komunalnych w badaniach empirycznych nie może być w pełni wykorzystane. Trudności polegają głównie na tym, że nie wszystkie elementy składowe ekonomiczno-społecznej oceny mogą być dokładnie skwantyfikowane, a niektórych nawet nie można liczbowo zaobserwować w ogóle. Stąd też praktyczne zastosowanie zaprezentowanych rozwiązań, jakkolwiek poszerzające znacznie całą problematykę badawczą, opierają się na wielu upraszczających założeniach, oddalających jednak pełną wycenę poniesionych kosztów.

Dodatkowa, ale ważna trudność w tym względzie polega na tym, że koszty w kompleksowym ujęciu, w systemie rachunkowości przedsiębiorstw nie figurują. W praktyce, kalkulacja kosztów przedsiębiorstwa daleko odbiega od proponowanej koncepcji kompleksowego ujmowania kosztów społecznych świadczenia usług komunalnych.

Koncepcja kompleksowego ujmowania kosztów usług komunalnych prowadzi do traktowania gospodarki komunalnej, jako ważnego elementu kształtującego poziom i jakość pracy i życia w sensie miernika dobro-

bytu ekonomicznego (MEW), w polskiej literaturze zwanego także syntetycznym miernikiem dobrobytu (SMD). Ścisłej mówiąc, chodzi tu o wciągnięcie świadczenia usług komunalnych w rozbudowany system nowych mierników i wskaźników socjoekonomicznych, określających warunki życia społeczeństwa. System ten powinien charakteryzować z jednej strony dziedzinę wytwarzania dóbr i usług szeroko pojętych, z drugiej zaś rodzaje zaspokajanych potrzeb, również szeroko rozumianych.

Syntetycznym wyrazem tak kompleksowo ujętego podejścia do problemu dobrobytu społecznego jest proponowany przez T. Przciszewskiego schemat (model) składników tego dobrobytu.⁷ Schemat obejmuje zestaw składników charakteryzujących całokształt życia gospodarczego i społecznego od strony wytwarzania (wiersze) i zaspokojenia potrzeb społecznych (kolumny). Prezentowany przez T. Przciszewskiego schemat jest, jak dotychczas, w dużej mierze konstrukcją teoretyczną. Wypełnienie jej wierszy i kolumn wymaga niezwykle szerokich badań empirycznych, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Badania te muszą mieć charakter interdyscyplinarny, łączący znajomość metod i narzędzi badawczych wielu dyscyplin naukowych, takich jak ekonomia, statystyka społeczna, socjologia i szereg nauk pokrewnych.

SUMMARY

The paper discusses the selected problems connected with fixing the full price of communal services. This issue is closely bound up with the economic reform now introduced in our country, whose aim is to reach far-going marketization both in the sphere of production and services. To carry out this aim it is necessary to know the actual (social) costs borne in the process of production and service rendering.

One of the basic elements of the costs of public services is amortization. Hence, the first part of the paper is devoted to a discussion of proper calculation of this economic category.

The second part concentrates on the problem of remunerativeness of public services. Because of high unremunerativeness of the public utilities, they take advantage of allocations which conspicuously determine the costs of their functioning.

The final part deals with the problem of the social costs of public services. It includes first of all the remarks on the creation of so-called economic surplus in the process of rendering services and the way and possibilities of its practical realization, in connection with the policy of the tariff of fares for the public services. Moreover, this part presents a concept of complex estimation of the social costs of public services which makes it possible to include these services into a wide range of socio-economic indexes constituting the so-called synthetic index of welfare.

⁷T. Przciszewski: *Planowanie społeczne i polityka społeczna*, PWN, Warszawa 1987, s. 237 oraz s. 274-275.

