

EMILIA DENEK

CZYNSZ JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ

1. Mieszkanie jest dobrem, które służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb społeczeństwa, wpływa ono bowiem decydująco na rozwój biologiczny, psychiczny oraz kulturalny ludności. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ma znaczenie nie tylko dla jednostek i rodzin, ale także dla całego społeczeństwa, gdyż stopień zaspokojenia tych potrzeb wpływa na rozwój gospodarczy kraju. O efektach produkcyjnych decyduje jakość i wydajność pracy, która zależy w dużej mierze od sprawności fizycznej i chęci do pracy pracowników. Mieszkanie nabiera w niektórych przypadkach charakteru dobra pośrednio produkcyjnego, zwłaszcza gdy od dysponowania odpowiednimi zasobami mieszkaniowymi zależy możliwość rozbudowy przemysłu w poszczególnych regionach kraju, a rozbudowa przemysłu wymaga dopływu siły roboczej z innych terenów. Budownictwo mieszkaniowe zalicza się wówczas do inwestycji towarzyszących rozbudowie i budowie zakładów pracy.

Można się czasem spotkać z poglądem, że mieszkanie pełni funkcję środka trwałego w gospodarce mieszkaniowej, podobnie jak to ma miejsce w działalności produkcyjnej¹. Nie wydaje się jednak właściwe utożsamianie funkcji mieszkania w gospodarce mieszkaniowej z funkcją środków trwałych w produkcyjnym zakładzie pracy, które przenoszą stopniowo swoją wartość na dobra i usługi wytworzone przy ich udziale.

Celem gospodarki mieszkaniowej jest udostępnienie mieszkań użytkownikom. Występowanie substancji mieszkaniowej umożliwia prowadzenie działalności w danym zakresie, przenoszenie przez nią swojej wartości na świadczone usługi wymagałoby jednak opierania ceny tych usług na zasadach czysto handlowych, czego nie ma w gospodarce socjalistycznej, w każdym razie w przypadku państwowej gospodarki mieszkaniowej.

Mieszkanie występuje więc w gospodarce mieszkaniowej jako środek trwały o tyle tylko, o ile ze względu na swój trwały charakter wymaga

¹ W. Litterer-Marwege, *Z zagadnień finansowania gospodarki mieszkaniowej*, Sprawy Mieszkaniowe 1969, z. 2 - 3, s. 114.

utrzymania w stanie zdatnym do użytku przy pomocy robót konserwacyjnych, remontów itp. Źródłem finansowania związanych z tym nakładów mogą być — podobnie jak w przypadku środków trwałych w działalności produkcyjnej — przychody ze sprzedaży świadczonych usług. Analogia ta występuje zresztą jedynie w przypadku gdy mieszkanie jest wynajmowane na zasadzie odpłatności. Przychody nie są tu jednak z reguły wyłącznym źródłem odtworzenia substancji mieszkaniowej, ani tym bardziej źródłem finansowania inwestycji mieszkaniowych.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę pełni odpłatność za mieszkanie w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej — w znaczeniu działalności eksploatacyjnej, remontowej i inwestycyjnej. Wiąże się z tym rozpatrzenie argumentów „za i przeciw” stosowaniu czynszów ekonomicznie uzasadnionych w Polsce Ludowej. Czynszem nazywam cenę płaconą za korzystanie z mieszkania przez użytkownika mieszkania na rzecz jego właściciela w określonym czasie.

2. Zapotrzebowanie finansowe, związane z użytkowaniem mieszkań, jak i z budownictwem mieszkaniowym, wymaga pokrycia z odpowiednich źródeł finansowych. W przypadku, gdy całą troskę o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych przejmuje na siebie państwo, finansuje ono z funduszy państwowych zarówno koszty budownictwa mieszkaniowego, jak i koszty związane z utrzymaniem już istniejących zasobów mieszkaniowych². Drugim, nie mniej skrajnym rozwiązaniem jest wykorzystywanie w tym samym celu — na pokrycie zarówno kosztów budownictwa (mieszkaniowego, jak i eksploatacji oraz remontów mieszkań — funduszy indywidualnych ludności.

Możliwe jest również trzecie, pośrednie rozwiązanie: zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest finansowane częściowo z funduszy indywidualnych i częściowo z funduszy państwowych. To pośrednie rozwiązanie może występować w trzech wariantach, różniących się zasięgiem finansowania potrzeb mieszkaniowych z funduszy indywidualnych ludności. Z funduszy tych mogą być finansowane: 1) wyłącznie koszty bieżącej eksploatacji; 2) koszty bieżącej eksploatacji i remontów (bieżących i kapitalnych); 3) koszty bieżącej eksploatacji i remontów, a także po części koszty budownictwa mieszkaniowego. W odniesieniu do wszystkich trzech wymienionych tu alternatywnych rozwiązań, uzupełniającym źródłem finansowania są fundusze państwowe.

W przypadku gdy fundusze indywidualne ludności są wyłącznym bądź częściowym źródłem pokrycia zapotrzebowania finansowego, związanego z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, występuje opłata czyn-

² Obok funduszy państwowych, administrowanych przez organy państwowe, występują fundusze społeczne, administrowane przez organizacje niepaństwowe (zwłaszcza spółdzielczość). W prowadzonych tu rozważaniach nie ma potrzeby zajmować się oddzielnie funduszami społecznymi.

szu ponoszonego przez użytkowników nie będących właścicielami mieszkania. Wykorzystywanie czynszu jako wyłącznego źródła finansowania kosztów działalności eksploatacyjnej oraz inwestycyjnej gospodarki mieszkaniowej (czyli oparcie tej gospodarki na zasadach handlowych) występuje w państwach kapitalistycznych. W państwach socjalistycznych możemy mieć do czynienia z występowaniem wszystkich trzech wariantów pośredniego rozwiązania — w zależności od formy występowania gospodarki mieszkaniowej — przy czym wysokość czynszów podlega w każdym razie reglamentacji.

W -poszczególnych państwach socjalistycznych dominują rozwiązania uznane w aktualnym etapie polityki gospodarczej za wiodące. Do realizacji pierwszej koncepcji — finansowania z czynszów jedynie kosztów bieżącej eksploatacji — dąży się najbardziej konsekwentnie w Związku Radzieckim, gdzie na XXII Zjeździe KPZR zapowiedziano nawet bezpłatność mieszkania w warunkach zbliżającego się etapu komunizmu³. Druga koncepcja — finansowania z czynszów również kosztów remontów kapitałnych — znajduje zastosowanie w Jugosławii⁴. W Polsce i w niektórych innych krajach socjalistycznych spotykamy się z jednoczesnym występowaniem rozmaitych wariantów pośredniego rozwiązania — obciążania dochodów ludności kosztami eksploatacji mieszkania, kosztami remontów lub nawet częściowo kosztami inwestycji mieszkaniowych — przy czym to ostatnie występuje z reguły tylko przy wykorzystaniu spółdzielczej formy gospodarki (mieszkaniowej).

3. W Polsce, bezpośrednio po drugiej wojnie światowej, prowadzono politykę niskich czynszów w odniesieniu zarówno do państwowych jak i do prywatnych zasobów mieszkaniowych. Przepisy prawne, regulujące sprawy mieszkaniowe, przewidywały początkowo utrzymanie czynszów za lokale mieszkalne na poziomie z 1 września 1939 r.⁵ Polityka ta miała z jednej strony na celu pozbawienie prywatnych właścicieli budynków mieszkalnych zysków czerpanych drogą najmu mieszkań (poza Warszawą zachowana została prywatna własność budynków mieszkalnych), z drugiej zaś strony umożliwiono zaspokojenie w ten sposób potrzeb mieszkaniowych niezależnie od sytuacji materialnej ludności.

W praktyce pozbawiało to gospodarkę mieszkaniową własnego źródła finansowania nawet najniezbędniejszych kosztów związanych z użytkowaniem mieszkań. Mimo to w długim okresie, aż do 1965 r., utrzymane

³ *Kierunek odnowy i marszu do komunizmu. Po XXII Zjeździe KPZR*, Nowe Drogi 1961, nr 12.

⁴ Por. A. Andrzejewski, *Budownictwo i inwestycje mieszkaniowe w krajach socjalistycznych*, Warszawa 1966, s. 129 - 130 i 257.

⁵ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 IX 1944 o komisjach mieszkaniowych, Dz. U. nr 4, poz. 18; dekret z 21 XII 1945 o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu, Dz. U. 1946, nr 4, poz. 27.

zostały niskie czynsze w państwowej (rad narodowych oraz zakładów pracy) i prywatnej gospodarce mieszkaniowej. Przeprowadzona w 1965 r. podwyżka czynszów nie spowodowała zasadniczej zmiany sytuacji w gospodarce mieszkaniowej.

Pierwsza w okresie powojennym podwyżka czynszów, przeprowadzona w 1948 r., dotyczyła tylko niektórych grup ludności (nie pracujących w państwowych zakładach pracy). Jako podstawę obliczenia podwyższonych czynszów przyjęto stawki za m² powierzchni lokali, przy czym stawki te zostały zróżnicowane w zależności od kategorii miejscowości (przyjmując jako kryterium ilość mieszkańców) oraz od wyposażenia mieszkania w instalację kanalizacyjną, elektryczną, gazową i łazienkę⁶. Ponadto, w 1958 r. wprowadzono dodatkowy czynsz za nadwyżkę powierzchni mieszkalnej ponad obowiązujące w danej miejscowości normy zaludnienia. Do płacenia czynszu za nadwyżkę powierzchni mieszkalnej zobowiązani zostali wszyscy użytkownicy mieszkań, a więc również ci, którzy opłacali czynsz w wysokości ustalonej w okresie międzywojennym⁷.

Czynsze nie są jedyną formą odpłatności za użytkowanie mieszkań. Oprócz czynszu wynajmujący może pobierać opłaty tytułem zwrotu kosztów tzw. świadczeń — za ogrzewanie, ciepłą wodę, a także z tytułu używania dźwigów osobowych. Osoby, które otrzymują mieszkania w domach pozostających w zarządzie prezydiów rad narodowych zobowiązane ponadto zostały, począwszy od 1958 r., do wpłacania kaucji mieszkaniowych, jak i do pokrycia kosztów wanny z baterią oraz pieca kąpielowego⁸.

Kaucje gromadzone są na rachunku bankowym sum depozytowych w NBP, mogą stanowić podstawę pożyczek udzielanych przez NBP jednostkom państwowym, sprawującym zarząd nad państwowymi budynkami mieszkalnymi — na remonty i przebudowę budynków mieszkalnych (pożyczki te nie mogą przekroczyć 90% wpływów kaucji, a oprocentowanie ich wynosi 1%). Kaucję zwraca się lokatorowi w całości lub w części, w momencie gdy wyprowadza się on z zajmowanego mieszkania. W przypadku gdy zwrotowi na rzecz najemcy podlega tylko część

⁶ Dekret z 28 VIII 1948 o najmie lokali, jedn. tekst: Dz. U. 1953, nr 35, poz. 152, 1958 nr 50, poz. 243.

⁷ Ustawa z 6 VI 1958 o zmianie dekretu o najmie lokali, Dz. U. nr 35, poz. 155.

⁸ Uchwała nr 63 Rady Min. z 6 VI 1958 w sprawie określenia wysokości kaucji i warunków wynajmowania lokali mieszkalnych w domach nowych i odbudowanych, Mon. Polski nr 47, poz. 271; zarządzenie Min. Gospodarki Komunalnej z 30 VI 1958 w sprawie sposobu wpłat na rachunek kaucji oraz wypłat z tego rachunku, Mon. Polski nr 52, poz. 308; uchylone następnie rozporządzeniem Rady **Min.** z 4 X 1960 w sprawie wysokości kaucji oraz warunków wynajmowania lokali mieszkalnych w domach nowych i odbudowanych, Dz. U. nr 53, poz. 305 oraz zarządzeniem Min. Gospodarki Komunalnej z 12 III 1962 w sprawie sposobu wpłat na rachunek kaucji oraz wypłat z tego rachunku, Mon. Polski nr 32, poz. 148, zm. 1966 nr 22, poz. 118.

kaucji, pozostałą część przeznacza się na naprawę uszkodzeń lub na pokrycie innych zobowiązań wynikających ze stosunku najmu. Opłaty za nabycie wanny i pieca kąpielowego wpływają na rachunek miejskich i powiatowych funduszków mieszkaniowych.

Warunkiem uzyskania mieszkania z budownictwa zakładowego i re-sortowego jest, podobnie, wpłata przez pracownika określonego wkładu mieszkaniowego oraz pokrycie przez niego kosztów urządzeń kąpielowych, przy czym wysokość wkładów jest określana na zasadach obowiązujących przy ustalaniu kaucji wpłacanej przy otrzymaniu mieszkania z budownictwa rad narodowych⁹. Wkłady te stanowią dochód zakładowych funduszków mieszkaniowych. Należy jeszcze dodać, że najemcy lokali mieszkalnych obciążeni są ponadto podatkami terenowymi, tj. podatkiem od lokali i od nieruchomości, które stanowią dochód budżetu terenowego¹⁰.

Czynsze i tzw. świadczenia użytkowników mieszkań administrowanych przez prezydium rad narodowych, zakłady pracy oraz osoby prywatne przeznacza się przede wszystkim na pokrycie kosztów eksploatacji oraz bieżących remontów. Czynsze stały się zresztą — w miarę upływu czasu opłatą o charakterze symbolicznym, nie pozwalając na pełne pokrycie zapotrzebowania nawet w tym zakresie. Natomiast „świadczenia” były bieżąco dostosowywane do rzeczywiście ponoszonych w danym zakresie kosztów. Opłaty za użytkowanie mieszkań zakładowych kształtowały się na ogół na jeszcze niższym poziomie od opłat za mieszkania administrowane przez prezydium rad narodowych (niekiedy bowiem „świadczenia” pokrywane były z funduszków przedsiębiorstw i instytucji administrujących zasobami mieszkaniowymi).

Koszty kapitalnych remontów pokrywano w latach 1948 - 1951 z Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej (FGM), tworzonego z części czynszu za lokale mieszkalne oraz z części czynszu za lokale użytkowe, a także z dotacji budżetowej¹¹. Po włączeniu w 1951 r. FGM do budżetu, koszty

⁹ Od obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego zwolnieni są pracownicy wchodzący w skład pogotowia produkcyjnego oraz pracownicy, których charakter pracy wymaga zajmowania lokalu w określonym budynku (uchwała nr 60 Rady Min. z 15 III 1958 w sprawie zakładowych funduszków mieszkaniowych, Mon. Polski nr 26, poz. 153; uchwała nr 64 Rady Min. z 15 III 1958 w sprawie budownictwa zakładowych domów mieszkalnych i zarządzania nimi, Mon. Polski nr 26, poz. 155; uchwała nr 124 Rady Min. z 22 V 1965 w sprawie zakładowych funduszków mieszkaniowych, Mon. Polski nr 27, poz. 135; uchwała nr 127 Rady Min. z 22 V 1965 w sprawie zasad realizacji budownictwa mieszkaniowego przez państwowe zakłady pracy i prezydium rad narodowych, Mon. Polski nr 27, poz. 138, zm. 1969, nr 36, poz. 273).

¹⁰ Dekret z 20 III 1955 o niektórych podatkach i opłatach terenowych, jedn. tekst: Dz. U. 1963, nr 16, poz. 87.

¹¹ Na mocy dekretu z 28 VII 1948 o najmie lokali, Dz. U. nr 36, poz. 259 z późn. zmianami. Por. także rozporządzenie Rady Min. z 30 V 1949 w sprawie nadania statutu organizacyjnego Funduszowi Gospodarki Mieszkaniowej, Dz. U. nr 38, poz. 274.

kapitałnych remontów budynków mieszkalnych finansowane były ze środków budżetowych. Wpłaty na rzecz FGM utrzymywały się w charakterze dochodu budżetów terenowych do 1962 r.¹²

Polityka niskich czynszów i dodatkowych opłat za wynajem mieszkań w budynkach państwowych oraz prywatnych pociągnęła za sobą konieczność pokrywania przez państwo znacznej części kosztów związanych z użytkowaniem mieszkań, jak i całości kosztów budownictwa mieszkaniowego (poza bardzo niewielkim początkowo zasięgiem budownictwa finansowanego ze środków ludności). Ponieważ możliwości państwa w tym zakresie były w okresie odbudowy kraju i następnej rozbudowy przemysłu bardzo ograniczone, stąd faktycznie poniesione nakłady na eksploatację, remonty bieżące i kapitalne kształtowały się znacznie poniżej ustalonych normatywów (dane tabeli 1 i 2), co doprowadziło do dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych.

Tabela 1

Pokrycie normatywów kosztów eksploatacji i remontów 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych rad narodowych w Polsce w latach 1955 - 1960 (w %)

Koszty	1955	1958	1960
Eksploatacja	71,0	92,0	95,0
Remonty bieżące	39,0	65,0	70,0
Remonty kapitalne	49,0	56,0	68,0

Źródło: T. Przepiszewski, *Nakłady na gospodarkę mieszkaniową w latach 1955-1960*, Gospodarka Planowa 1961, nr 6, s. 31.

Tabela 2

Źródła pokrycia kosztów eksploatacji i remontów 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych rad narodowych w Polsce w latach 1955 - 1960 (w %)

Wpływy	1955	1958	1960
Czynsze za lokale mieszkalne	28,0	22,0	22,0
Nadwyżka czynszów za lokale użytkowe	1,0	—	29,0
Dotacja państwa	71,0	78,0	49,0
	100,0	100,0	100,0

Źródło: T. Przepiszewski, *Nakłady na gospodarkę mieszkaniową...*, cyt. s. 32.

¹² Zostały one zlikwidowane z mocy art. 3 ust. 1 ustawy z 21 XII 1962 o zmianie dekretu o niektórych podatkach i opłatach terenowych, Dz. U. nr 66, poz. 326.

Odrębnie uregulowany został problem czynszów związanych z wynajmem spółdzielczych lokali mieszkalnych. Członkowie spółdzielni mieszkaniowej typu lokatorskiego ponoszą opłaty, które pokrywają w pełnej wysokości zarówno koszty bieżącej eksploatacji jak i remontów bieżących i kapitałnych. Oprócz tego członkowie spółdzielni uiszczają określone wkłady mieszkaniowe, zgodnie z zasadami gospodarki finansowej spółdzielni¹³, a poza tym spłacają zaciągnięty kredyt inwestycyjny (zachodzą przy tym różnice między spółdzielniami typu lokatorskiego i własnościowego).

W tej sytuacji polityka niskich czynszów w państwowej i prywatnej gospodarce mieszkaniowej oraz stosunkowo wyższych czynszów w spółdzielczej gospodarce mieszkaniowej doprowadziła do dwupoziomowości opłat za użytkowanie mieszkania lokatorskiego. Dwupoziomowość opłat przyczyniła się do poważnego zróżnicowania położenia ekonomicznego ludności o takich samych zarobkach — w zależności od jej zamieszkiwania w budynkach zarządzanych przez prezydium rad narodowych i państwowe przedsiębiorstwa oraz w budynkach prywatnych z jednej strony a w budynkach spółdzielczych z drugiej strony.

4. W 1965 r. została przeprowadzona podwyżka czynszów za lokale mieszkaniowe pozostające w zarządzie prezydiów rad narodowych, przedsiębiorstw państwowych, a także osób prywatnych¹⁴. Wysokość czynszu zależy przede wszystkim od źródeł, z jakich najemcy czerpią swoje dochody: niższe czynsze płacą pracownicy najemni, renciści itp., a wyższe stawki czynszu obowiązują osoby opłacające podatek obrotowy i dochodowy. Czynsze zróżnicowane zostały także w zależności od kategorii miasta, strefy miejskiej i wyposażenia mieszkania w tzw. urządzenia techniczne (tj. urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne itd.). Dodatkowo podwyższony czynsz dotyczy w dalszym ciągu nadwyżki powierzchni mieszkalnej ponad określoną normę zaludnienia. Zachowano też „świadczania” z tytułu zwrotu kosztów dostarczanej do lokalu ciepłej ■ wody, użytkowania windy itp.

Obok czynszu i świadczeń występują więc wszystkie omówione po-

¹³ Wkłady mieszkaniowe zwraca się byłym członkom lub ich spadkobiercom w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu (ustawa z 17 II 1961 o spółdzielniach i ich związkach, Dz. U. nr 12, poz. 61, art. 144, § 4).

¹⁴ Rozporządzenie Rady Min. z 20 VII 1965 w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne, Dz. U. nr 35, poz. 224; uchwała nr 187 Rady Min. z 20 VII 1965 w sprawie wprowadzenia przejściowego dodatku mieszkaniowego, Mon. Polski nr 43, poz. 239; rozporządzenie Min. Gospodarki Komunalnej z 5 VIII 1965 w sprawie określenia kosztów eksploatacji i bieżących remontów oraz drobnych napraw obciążających najemcę, zasad odnawiania lokali i wykonywania przez najemcę koniecznych napraw, Dz. U. nr 35, poz. 227.

przednio obciążenia ludności z tytułu najmu mieszkania, pewnemu ograniczeniu podlega aktualnie jedynie zasięg podatku od lokali i od nieruchomości¹⁵. Podatek od lokali nabiera przy tym w niektórych przypadkach charakteru pozabudżetowego dochodu celowego, gdyż wpływy z tego tytułu inkasowane przez spółdzielnie mieszkaniowe przeznaczone zostają na remonty mieszkań¹⁶.

Podwyżka czynszów po 1965 r. zmniejszyła obciążenie budżetu państwa dopłatami do gospodarki mieszkaniowej (tabela 3). W dalszym

Tabela 3

Udział ludności i państwa w pokrywaniu kosztów utrzymania 1m² powierzchni użytkowej zasobów mieszkaniowych rad narodowych w Polsce w latach 1964, 1966 i 1969 (w zł)

Udział w kosztach	1964	1966	1969
Jednostkowe koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych ogółem	50,79	59,67	66,47
Opłaty ludności	12,35	37,33	38,73
Dopłata państwa	38,44	22,34	27,74
z tego na pokrycie:			
kosztów eksploatacji	1,66	—	—
nakładów na remonty bieżące	11,82	—	0,44
nakładów na remonty kapitalne	24,96	22,34	27,30

Źródła: Rocznik Statystyczny gospodarki komunalnej i mieszkaniowej 1965, Warszawa 1966, tabl. 3 (110), s. 186, tabl. 13 (120), s. 197; Statystyka gospodarki mieszkaniowej i komunalnej 1966, Statystyka Polski - Materiały Statystyczne nr 19, tabl. 20 (34), s. 47, tabl. 21 (35), s. 49; Gospodarka mieszkaniowa i komunalna 1969, Statystyka Polski — Materiały Statystyczne nr 74, tabl. 19, s. 57 i tabl. 20, s. 60.

jednak ciągu czynsze pokrywają wyłącznie koszty eksploatacji i remontów bieżących, nie stanowią natomiast źródła akumulacji środków finansowych przeznaczanych na kapitalne remonty, ani tym bardziej na budownictwo mieszkaniowe.

Podwyżka czynszów przyczyniła się do zmniejszenia różnicy między obciążeniami ludności zajmującej czynszowe mieszkania państwowe i prywatne a obciążeniami ponoszonymi przez użytkowników mieszkań spółdzielczych, nie zniwelowała jednak dwupoziomowości czynszów płaconych przez użytkowników mieszkań. Opłaty uiszczane przez członków spółdzielni mieszkaniowych są w dalszym ciągu wyższe od obciążeń użytkowników mieszkań państwowych i prywatnych — co najmniej o wysokość kosztów kapitalnych remontów. Różnice w omawianym tu zakresie pogłę-

¹⁵ Zarządzenie Min. Finansów z 6 VIII 1965 w sprawie zawieszenia poboru podatku od lokali oraz częściowego zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych w zakresie podatku od lokali i podatku od nieruchomości, Mon. Polski nr 43, poz. 241.

¹⁶ Uchwała nr 19 Rady Min. z 27 I 1966 w sprawie przekazania podatku od lokali spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego, Mon. Polski nr 3, poz. 32.

biają dodatkowo spółdzielcze wkłady mieszkaniowe i spłata kredytu inwestycyjnego.

5. Problematyka czynszów w Polsce była przedmiotem licznych dyskusji. Wydaje się, że jednym z punktów wyjścia tej dyskusji była dążność do uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy mieszkanie należy traktować jako dobro, które powinno być dostarczane przez państwo nieodpłatnie, czy też — na odwrót — przy produkcji i rozdziale tego dobra można równie dobrze wykorzystywać mechanizm rynkowy. Problematykę tę rozpatruje się przede wszystkim z punktu widzenia jak najlepszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Dyskusja ta rozwinęła się szczególnie szeroko po 1963 r., przyczyniając się w pewnej mierze do zmian w polityce czynszów po 1965 r.

Jednym z problemów poruszanych w tej dyskusji była próba formułowania warunków, w których mieszkanie mogłoby być dobrem przydzielanym nieodpłatnie. Zdaniem W. Niecińskiego warunkiem realizacji zasady bezpłatnych mieszkań powinno być osiągnięcie obfitości mieszkań o wysokim standardzie oraz zlikwidowanie różnic w warunkach mieszkaniowych miast i wsi¹⁷. Zwraca się przy tym uwagę, że mieszkanie — ze względu na jego cechy (zróżnicowana jakość, nieprzemieszczalność itd.), jak i zróżnicowane zapotrzebowanie ludności w tym zakresie — jest dobrem, w stosunku do którego postulat bezpłatnego rozdzielnictwa jest bardzo trudny do zrealizowania¹⁸.

Wyraża się często pogląd, że koncepcja bezpłatnego mieszkania, a więc i polityka niskich czynszów w Polsce, zrodziła się w szczególnych warunkach niskiego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz niskich dochodów ludności. W miarę polepszania się sytuacji mieszkaniowej i wzrostu dochodów ludności byłoby nie tylko możliwe, ale nawet wskazane zrezygnowanie z deficytowych czynszów i wprowadzenie czynszów — w warunkach polskiej gospodarki — ekonomicznie uzasadnionych.

Rozpatrywane są co najmniej dwie koncepcje kształtowania tego rodzaju czynszów: a) jako czynszu pokrywającego w całości koszty eksploatacji i remontów; b) jako czynszu stanowiącego również źródło finansowania inwestycji mieszkaniowych¹⁹.

Zwolennicy czynszów „ekonomicznych” przytaczają szereg argumentów przemawiających za drugim rozwiązaniem. Przede wszystkim zlikwi-

¹⁷ W. Nieciński, *W sprawie systemu gospodarki mieszkaniowej*, Gospodarka Planowa 1963, nr 6.

¹⁸ Ibidem. Dyskusja w sprawie polityki czynszowej w Instytucie Budownictwa Mieszkaniowego, *Sprawy Mieszkaniowe t. 1 Prace IBM nr 41*, Warszawa 1963 (szczególnie wypowiedzi A. Andrzejewskiego i K. Dziewońskiego).

¹⁹ Można się też spotkać z poglądem, że czynsz ekonomiczny powinien pokrywać także cenę terenu (A. Andrzejewski, *Zarys polityki mieszkaniowej*, Warszawa 1969, s. 290).

dowane zostałyby nie uzasadnione różnice w położeniu ekonomicznym grup ludności o tych samych zarobkach, zamieszkałych w budynkach państwowych, spółdzielczych i prywatnych. Oprócz tego zostałyby usunięty ekonomiczny antybodziec w zakresie rozwoju budownictwa ze środków własnych ludności, co powinno przyczynić się — zdaniem niektórych dyskutantów — do wzrostu środków przeznaczonych przez ludność na nowe budownictwo²⁰. Z czynszami ekonomicznymi wiąże się też nadzieję polepszenia sytuacji w zakresie remontów mieszkań.

Najważniejszym argumentem za podwyżką czynszów do wysokości pełnego pokrycia kosztów świadczenia usług mieszkaniowych wydaje się potrzeba stworzenia warunków dla prawidłowego kształtowania się preferencji w zakresie poszczególnego rodzaju dóbr trwałego użytkowania. Oparcie czynszów na przesłankach ekonomicznych skłania do wyboru między dużą powierzchnią mieszkania, lepszym jego wyposażeniem, czy też zakupem innego dobra trwałego użytkowania (np. samochodu)²¹, co ułatwia zachowanie równowagi między popytem na te dobra oraz ich podażą.

Stosowana podwyżka czynszów powinna zatem odegrać ważną rolę w ograniczeniu potrzeb mieszkaniowych, które w warunkach niskiej odpłatności są w praktyce nieograniczone. Czynsze mogą być zwłaszcza wykorzystywane jako jeden z instrumentów zmniejszania popytu na mieszkania. Nie bez znaczenia jest także to, że w 'warunkach gdy eksploatacja mieszkania nie wiąże się z powstawaniem deficytu, gospodarka mieszkaniowa staje się bardziej pożądanym działem w planach inwestycyjnych²².

Zagadnienia czynszów mieszkaniowych nie można w żadnym razie rozpatrywać niezależnie od poziomu realnych dochodów ludności²³, których niski poziom praktycznie uniemożliwia jakąkolwiek reformę w zakresie podwyżki czynszów (podobnie jak i w 'zakresie cen podstawowych dóbr konsumpcyjnych).

W tym też aspekcie należy rozpatrywać pytanie, czy w Polsce możliwa jest obecnie dalsza reforma czynszów mieszkaniowych. Odpowiedź na to pytanie musi być poprzedzona badaniem dynamiki dochodów ludności i sytuacji gospodarczej kraju itp. Podkreśla się przy tym na ogół, że przy przeprowadzaniu reformy czynszów konieczne byłoby uwzględnianie warunków najgorzej sytuowanych grup ludności, która może za-

²⁰ Por. W. Nieciński, *Węzłowe problemy dyskusji o reformie systemu gospodarki mieszkaniowej*, Miasto 1957, nr 11.

²¹ Dyskusja w sprawie polityki czynszowej..., op. cit. (wypowiedzi K. Dziewońskiego), s. 106.

²² S. Chojecki, *Studia nad pozycją amortyzacji w gospodarce mieszkaniowej*, Biuletyn Instytutu Budownictwa Mieszkaniowego, 1966, nr 2.

²³ T. Przepiszewski, *Gospodarka mieszkaniowa w gospodarce narodowej*, Warszawa 1969, s. 205.

spokajać swoje potrzeby mieszkaniowe jedynie z pomocą państwa. Do zadań socjalnych państwa należałoby w takim razie zapewnienie rodzinom, które nie mogłyby opłacić mieszkania, jakiegoś minimum warunków w tym zakresie²⁴.

6. Na tle omówionej polityki czynszowej w Polsce oraz dyskusji prowadzonej na ten temat nasuwają się pewne refleksje. Słuszne wydaje się przede wszystkim założenie, leżące u podstaw obecnej polityki czynszowej, jak i prowadzonej na ten temat dyskusji, że mieszkanie jest tego rodzaju dobrem, które nie powinno być rozdzielane całkowicie nieodpłatnie. Brak zaspokojenia potrzeb uznanych w tym zakresie za minimalne byłby z pewnością społecznie szkodliwy. Nie pociąga to jednak za sobą konieczności nieodpłatnego rozdzielnictwa mieszkań — pod warunkiem że zapewni się odpowiedni poziom płac lub stosowną pomoc państwa osobom o najniższych zarobkach. Nie wydaje się tym bardziej celowe nieodpłatne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wykraczających ponad potrzeby uznane jako minimalne, pozbawiałoby się bowiem wówczas osoby o wyższych zarobkach ważnego czynnika kształtującego wybór kierunków ich konsumpcji (a także utrudniałoby się zaspokojenie ich potrzeb subiektywnych w zakresie mieszkaniowym).

Mimo szeregu argumentów przemawiających za odstępieniem od polityki niskich czynszów, dalsza podwyżka opłat za mieszkanie w Polsce nie wydaje się aktualnie uzasadniona. Podwyżkę czynszów, chociażby do poziomu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych, uniemożliwiają przede wszystkim niskie zarobki znacznej grupy ludności. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych tej grupy ludności jest w znacznej mierze uzależnione od ceny za użytkowanie mieszkania.

Celowość podwyżki czynszów trudno też wiązać z nadzieją znacznego polepszenia sytuacji w zakresie remontów mieszkań. Związek między wysokością czynszu a gospodarką remontową wystąpi wyraźnie w warunkach gdy o utrzymaniu w należyтым stanie eksploatowanych mieszkań może w istotnej mierze decydować wysokość funduszy przeznaczonych na ten cel. Argument ten traci na znaczeniu gdy „wąskim gardłem” w zakresie remontów okazują się zdolności przerobowe przedsiębiorstw remontowych oraz przedsiębiorstw produkujących materiały budowlane. Sytuacja tego rodzaju ma miejsce obecnie w Polsce i nieprzewiduje się, aby mogła w krótkim okresie ulec zasadniczej zmianie.

Argumenty przemawiające przeciw podwyżce czynszów w Polsce nie oznaczają, że celowe byłoby rezygnowanie ze środków ludności jako źródła finansowania kosztów eksploatacji oraz remontów mieszkań. Przeciwnie, w odniesieniu do ludności o stosunkowo wysokich zarobkach

²⁴ W. Niecuiński, *W sprawie pogłębienia systemu gospodarki mieszkaniowej* (artykuł dyskusyjny), *Gospodarka Planowa* 1968, nr 8.

można stosować opłaty za mieszkanie pokrywające nie tylko koszty eksploatacji i remontów, ale także — chociażby częściowo — koszty inwestycji mieszkaniowych. Środki ludności nabierają w tym zakresie w Polsce coraz większego znaczenia, co znajduje wyraz w rozwoju spółdzielczej gospodarki mieszkaniowej.

Dwupoziomowy system opłat za mieszkanie nasuwa jednak niełatwy do rozstrzygnięcia problem określenia poziomu zarobków, który można by uznać za dostatecznie wysoki dla zastosowania czynszów umożliwiających częściowe pokrycie kosztów inwestycji mieszkaniowych. Wydaje się, że dotychczas obowiązujące w tym zakresie normy wymagają rewizji, gdyż obecny stan rzeczy rodzi niebezpieczeństwo niezaspokojenia niezbędnych potrzeb mieszkaniowych dużej grupy ludności.

RENT AS A SOURCE OF FINANCING SOCIALISTIC HOUSING ECONOMY

S u m m a r y

The object of the article are the questions: 1) what is the role of rent in financing housing economy in Poland and 2) which are the arguments pro and contra applying economically justified rents in Poland.

In Poland there is a two-level system of rents. In state-owned and privately owned houses rents are low. Much higher rents are paid by members of co-operative building societies. This results in economic differentiation of the population depending on whether they live in state-owned or privately owned houses on the one hand and in co-operative houses on the other. In consequence of the low rents in state-owned and privately owned houses it is necessary to cover part of the cost of housing management from the state funds. The authoress considers the advisability and possibility of applying the present rents to the requirements of financing upkeep costs, repairs and housing investments.