

EMILIA DENEK

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA MIEJSKIEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

1. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego, określone przez plan gospodarczy, są uzależnione od wielu czynników, a przede wszystkim od posiadania odpowiednich terenów pod budowę, materiałów budowlanych, zdolności przerobowych przedsiębiorstw budowlano-montażowych itp. Jednym z czynników wpływających na stopień pokrycia zapotrzebowania ludności na mieszkania jest zasobność funduszy, które mogą być przeznaczone na ten cel. Plan budownictwa mieszkaniowego nie mógłby być zrealizowany bez odpowiedniego pokrycia finansowego, inaczej mówiąc brak funduszy w dostatecznych rozmiarach byłby czynnikiem hamującym realizację procesu inwestycyjnego w tym zakresie, podobnie jak niedobór w zakresie materiałów budowlanych, zdolności przerobowej przedsiębiorstw budowlano-montażowych itp.

Dla planowego rozwoju budownictwa mieszkaniowego istotną sprawą są nie tylko rozmiary zasobów finansowych, ale także charakter źródeł pochodzenia tych zasobów oraz zasady ich gromadzenia i wydatkowania. Źródła te — moim zdaniem — powinny: 1) odpowiadać cechom mieszkania jako szczególnego rodzaju dobra konsumpcyjnego (trwałego użytkowania) oraz cechom budownictwa mieszkaniowego jako szczególnego rodzaju procesu inwestycyjnego; 2) umożliwiać rozwój budownictwa mieszkaniowego, przede wszystkim w tych regionach, w których wzrasta zapotrzebowanie w tym zakresie w powiązaniu z aktualnym i przewidywanym stanem ich rozwoju gospodarczego; 3) zapewniać taki rozwój budownictwa mieszkaniowego aby były równomiernie zaspokajane „obiektywne” potrzeby mieszkaniowe wszystkich grup ludności — bez względu na wysokość ich dochodów, a przy tym uwzględnione w pewnym stopniu także „subiektywne” w tym zakresie preferencje ludności — ze stosownym uwzględnieniem wysokości dochodów osobistych.

Celem artykułu jest próba rozpatrzenia — ze wskazanych tu punktów widzenia — źródeł finansowania miejskiego budownictwa mieszkaniowego w Polsce Ludowej.

*

Mieszkanie zalicza się w gospodarce socjalistycznej do dóbr zaspokajających podstawowe potrzeby konsumpcyjne ludności. Wpływa ono decydująco na rozwój biologiczny, psychiczny oraz kulturalny ludności, umożliwiając jej spełnianie wszelkich funkcji życiowych¹.

Posiadanie mieszkania ma znaczenie nie tylko dla jednostek i rodzin, ale także dla całego społeczeństwa, gdyż stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wpływa w istotny sposób na rozwój gospodarczy kraju. O efektach produkcyjnych decyduje bowiem jakość i wydajność pracy, która zależy w dużej mierze od sprawności fizycznej i chęci do pracy pracowników. Ponadto brak mieszkań na danym terenie uniemożliwia w niektórych przypadkach jego rozwój gospodarczy, uzależniony od wpływu z zewnątrz siły roboczej. Co więcej, dysponowanie odpowiednimi zasobami mieszkaniowymi może przyczynić się do ustabilizowania kadr w poszczególnych zakładach pracy (jest to szczególnie ważne w odniesieniu do specjalistów).

Pojęcie potrzeb mieszkaniowych nie jest jednoznaczne. Na ogół różni się potrzeby mieszkaniowe o charakterze obiektywnym, subiektywnym oraz rynkowym. Potrzeby obiektywne określane są w oparciu o społecznie uznane normy. Potrzeby o charakterze subiektywnym są to potrzeby odczuwane indywidualnie, wyrażają one upodobania oraz życzenia jednostek. Natomiast potrzeby rynkowe są to potrzeby mieszkaniowe jednostek, poparte rozporządzanymi przez nie środkami finansowymi, które pozwalają na realizację tego zapotrzebowania na rynku². Tym ostatnim rodzajem potrzeb nie będę zajmować się bliżej w dalszym ciągu.

Obiektywne i subiektywne potrzeby mieszkaniowe są bardzo zróżnicowane zarówno w czasie jak i przestrzeni. Obiektywne potrzeby mieszkaniowe kształtują się pod wpływem następujących czynników: charakteru środowiska geograficznego, stopnia zurbanizowania kraju, istniejącej sytuacji mieszkaniowej (stanu i jakości zasobów mieszkaniowych), procesów zużycia i wymiany istniejących już zasobów mieszkaniowych, czynników demograficznych (np. wzrostu liczebności ludności miejskiej i gospodarstw domowych, zmiany w strukturze ludności), rozwoju gospodarczego i społecznego danego kraju³. Potrzeby subiektywne po-

¹ Por. m. in. A. Andrzejewski, *Budownictwo i inwestycje mieszkaniowe w krajach socjalistycznych*, Warszawa 1966, s. 11.

² A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 1959, s. 217 - 218; W. Czecherda, *Rola standardu i preferencji indywidualnych w systemie gospodarki mieszkaniowej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny [RPEiS] 1966, nr 1.

³ Por. m. in. A. Andrzejewski, *ibidem*, s. 219 i nast.; W. Czecherda, *op. cit.* Zagadnieniem wpływu czynników demograficznych na potrzeby mieszkaniowe zaj-

szczególnych jednostek zależą przede wszystkim od dotychczasowej sytuacji mieszkaniowej, cech demograficznych i sytuacji materialnej danej rodziny, od gustów i upodobań indywidualnych⁴, a także od poziomu kultury i preferencji w wyborze kierunku konsumpcji⁵.

W naszych warunkach gospodarczych, gdzie poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest stosunkowo nie wysoki, zaspokojenie potrzeb subiektywnych jest ograniczone, np. przez reglamentację przydziałów mieszkań, normy standardowe, kwaterekowe itp. Nie mniej jednak powinno się w miarę możliwości dążyć do zaspokojenia nie tylko potrzeb obiektywnych ale także subiektywnych, zgodnie zresztą z celem gospodarki socjalistycznej, jakim jest maksymalne zaspokojenie potrzeb ludności.

Różnorodność czynników wpływających na kształtowanie się potrzeb mieszkaniowych utrudnia ich zaspokojenie, tym bardziej, że mieszkanie charakteryzuje się takimi cechami, które nie pozwalają na szybkie dostosowanie podaży do zmieniających się potrzeb mieszkaniowych na danym terenie. Z cech tych należy wymienić: długi w porównaniu z innymi dobrami konsumpcyjnymi okres użytkowania, niejednorodność pod względem rozmiarów i jakości, nieprzemieszczalność, trudność bieżącego dostosowania do potrzeb drogą podziału lub łączenia⁶. Ponadto — jak wiemy — mieszkanie zalicza się do dóbr spożycia, nie stwarza więc ono właścicielowi mieszkania — przy założeniu, że jest on jednocześnie jego wyłącznym użytkownikiem — podstaw do tworzenia przychodów na cele odtworzeniowe lub inwestycyjne w tym zakresie. Inaczej nieco przedstawia się sytuacja wówczas, gdy mamy do czynienia z mieszkaniami lokatorskimi (o czym będzie mowa w dalszej części artykułu).

Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe wymagają prowadzenia procesu inwestycyjnego (budownictwa mieszkaniowego), którego rezultatem jest całkowite odtworzenie lub przyrost powierzchni mieszkalnej (izb mieszkalnych, mieszkań). Inwestycje mieszkaniowe zaliczane są powszechnie do grupy inwestycji nieprodukcyjnych, w których cykl produkcyjny jest jeszcze na ogół dłuższy niż jeden rok.

W najwęższym tego słowa znaczeniu przez budownictwo mieszkaniowe można rozumieć proces inwestycyjny polegający na budowie nowych lub rozbudowie już istniejących budynków, a co za tym idzie mieszkań przeznaczonych dla osób prowadzących własne gospodarstwo domowe. W szerszym znaczeniu obejmuje się pojęciem „budownictwo mieszkaniowe” nie

muje się obszernie W. Litterer-Marwege, *Rozwój ludności Polski a planowanie przestrzenne i programowanie gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1967.

⁴ W Czecherda, op. cit.

⁵ T. Żarski, *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce 1950-1965*, Warszawa 1966, s. 16.

⁶ A. Andrzejewski, *Problemy mieszkaniowe a społeczny i gospodarczy rozwój Polski*, *Ekonomista* 1964, nr 5, s. 1180-1181.

tylko budowę nowych budynków i rozbudowę już istniejących ale także odbudowę mieszkań i przystosowanie izb niemieszkalnych do celów mieszkalnych⁷. Budynki te i mieszkania mogą być przeznaczone nie tylko dla osób prowadzących własne gospodarstwo domowe ale także dla osób nie posiadających tego gospodarstwa (budowa internatów, domów akademickich, hoteli robotniczych itp.). W artykule tym pojęcie „budownictwo mieszkaniowe” używane będzie w węższym znaczeniu, poza kręgiem zainteresowań pozostają więc zagadnienia odbudowy i rozbudowy istniejących już mieszkań czy też przystosowanie do celów mieszkalnych pomieszczeń niemieszkalnych, a także budowa internatów, domów akademickich, hoteli robotniczych itp.

Z inwestycjami mieszkaniowymi wiążą się niewspółmiernie wysokie nakłady — zarówno w stosunku do nakładów związanych z wytworzeniem innych dóbr spożycia⁸, jak również i do zarobków użytkowników mieszkań. Nakłady na budownictwo mieszkaniowe obejmują przy tym nie tylko nakłady związane z samym procesem budowy mieszkań, ale także z tzw. inwestycjami towarzyszącymi.

Inwestorzy budownictwa mieszkaniowego w Polsce zobowiązani są do budowy podstawowych urządzeń towarzyszących jednocześnie z budową budynków mieszkalnych (bloków, osiedli). Do podstawowych urządzeń towarzyszących zalicza się: 1) tzw. urządzenia kubaturowe — jak sklepy, zakłady usług dla ludności, zakłady gastronomiczne, rejonowe przychodnie zdrowia, apteki, biura administracji budynków, kotłownie centralnego ogrzewania, pomieszczenia dla osiedlowych warsztatów remontowych; 2) uzbrojenie i urządzenie terenu wewnątrz bloku zabudowy mieszkaniowej — jak sieć wodociągowo-kanalizacyjna, ulice, chodniki, sieć gazowa, sieć miejskiego napięcia itp.⁹

Cechą inwestycji mieszkaniowych jest duży udział nakładów na roboty budowlano-montażowe w całości nakładów na to budownictwo (około 96%)¹⁰. Zwraca się także uwagę na to, że w nakładach inwestycyjnych, szczególnie budownictwa państwowego i niektórych form budownictwa spółdzielczego, duży udział mają płace i to zarówno płace pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy budowie poszczególnych budynków, jak

⁷ Mieszkanie jest to lokal przeznaczony na cele mieszkalne dla jednego gospodarstwa domowego. Składa się ono z jednej lub kilku izb i posiada niezależne wejście z klatki schodowej, ulicy, korytarza itp. (A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...*, op. cit., s. 203).

⁸ T. Przeciszewski, *Miejsce gospodarki mieszkaniowej w gospodarce narodowej w świetle założeń planu perspektywicznego*, IBM Materiały i Dokumentacje 1965, seria B, z. 3(139)65.

⁹ Uchwała nr 128 RM z 22 V 1965 r. w sprawie zasad planowania, finansowania i realizacji urządzeń towarzyszących w uspołecznionym budownictwie mieszkaniowym typu miejskiego, MP nr 27, poz. 139 § 2.

¹⁰ T. Żarski, op. cit., s. 21.

również płace pracowników zatrudnionych w przemyśle materiałów budowlanych¹¹. Te ostatnie dwie cechy — w przeciwieństwie do poprzednio wymienionych — nie mają jednak istotnego znaczenia przy rozpatrywaniu źródeł finansowania budownictwa mieszkaniowego.

2. Podstawowym źródłem finansowania budownictwa mieszkaniowego w Polsce był w latach 1949 - 1958 budżet państwa, w następnym dziesięcioleciu jego rola w tym zakresie została ograniczona. Omawiając cechy budżetowego finansowania budownictwa mieszkaniowego trzeba przyrzeć się bliżej niektórym zasadom budżetowym¹². Z budżetem łączy się przede wszystkim zasadę jedności formalnej: zadania ujęte w budżecie centralnym i w budżetach terenowych wiąże jedna centralna dyspozycja, poparta transferem środków pomiędzy budżetami. Zapewnia to przystosowanie rozmiaru środków finansowych, przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe, do zadań narodowego planu gospodarczego. Budżetowe finansowanie inwestycji mieszkaniowych ogranicza więc niebezpieczeństwo niewykonania zadań ujętych w planach gospodarczych z powodu braku funduszy na ten cel.

Budżet charakteryzuje przy tym zasada jedności materialnej (jednego funduszu środków), dochody budżetu nie mają więc na ogół celowego przeznaczenia. Wielkość wydatków na poszczególne cele jest ustalana corocznie w zależności od: zasobności budżetu oraz od planowanych proporcji podziału środków budżetowych na cele inwestycyjne i konsumpcyjne a także od hierarchii potrzeb ustalonej przez państwo. Potrzeby uznawane jako priorytetowe pochłaniają przy tym gros zasobów budżetowych (a także materiałowych), ograniczając możliwości finansowania pozostałych potrzeb. W warunkach przyspieszonego tempa wzrostu gospodarczego na plan pierwszy w tym zakresie wysuwane są potrzeby sfery produkcyjnej. Potrzeby nieprodukcyjne, do których należy budownictwo mieszkaniowe, traktowane są na ogół wynikowo¹³, nie trudno więc o sytuację, w której brak odpowiednich funduszy może być czynnikiem ograniczającym rozmiary budownictwa mieszkaniowego w planie gospodarczym.

Finansowanie budownictwa mieszkaniowego z budżetu prowadzi przy tym do nieliczenia się z preferencjami ludności w zakresie wielkości i standardu mieszkań. Uwzględniane są jedynie preferencje państwa, które mogą znacznie odbiegać od preferencji poszczególnych grup ludności.

Ze względu na to, że z budżetem wiąże się zasada jednoroczności bud-

¹¹ Ibidem.

¹² W znaczeniu przedstawionym przez J. Wierzbickiego, W *sprawie przebudowy zasad gospodarki budżetowej państwa socjalistycznego*, RPEiS 1967, nr 1.

¹³ Z. Bogusławski, *Problemy polityki mieszkaniowej w Polsce*, Studia Ekonomiczne 1966, nr 16.

żetu i kasowa metoda wykonania budżetu, kredyty budżetowe niewykorzystane w roku ubiegłym nie przechodzą na rok następny. Ta ostatnia cecha budżetowego finansowania utrudnia w szczególny sposób finansowanie działalności inwestycyjnej, gdzie proces produkcyjny jest na ogół dłuższy od jednego roku i wymaga zabezpieczenia zasobów finansowych, umożliwiających kontynuowanie podjętych zadań w latach następnych. Występuje zatem niebezpieczeństwo niewłączenia wystarczających na ten cel środków do budżetu roku następnego. Dotyczy to przede wszystkim gospodarki budżetowej rad narodowych, gdzie zasięg corocznie uchwalanych budżetów nie zależy wyłącznie od władz terenowych, lecz od oceny przez władze centralne ważności zadań z punktu widzenia ogólnospołecznego¹⁴.

Na podkreślenie zasługuje wreszcie fakt, że finansowanie budżetowe cechuje się zasadniczo bezzwrotnością. Tego rodzaju metoda finansowania nakładów na budownictwo mieszkaniowe odnosi się w pewnym stopniu także do pozabudżetowych funduszy celowych (o których będzie mowa w dalszym ciągu). Bezzwrotne (dotacyjne) finansowanie umożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych niezależnie od wysokości dochodów członków społeczeństwa. Zapewnia to równomierne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na terenie całego kraju. Z drugiej jednak strony rezygnuje się w ten sposób z wykorzystania na pokrycie tych potrzeb własnych środków lepiej sytuowanej ludności. Rezygnowanie z własnych środków ludności jako źródła finansowania budownictwa, w warunkach niskiego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, wydaje się bardzo dyskusyjne.

3. Innym źródłem finansowania budownictwa mieszkaniowego są pozabudżetowe fundusze celowe. Rozwój tego rodzaju funduszy, związanych z budownictwem mieszkaniowym, zapoczątkowany został w 1957 r. w gospodarce rad narodowych. W roku tym wydano pierwsze w tym zakresie akty prawne, uchylone już w roku następnym¹⁵. W 1958 r. utworzono mianowicie miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe, które funkcjonują do chwili obecnej¹⁶. W tym samym roku powstały również

¹⁴ J. Wierzbicki, *W sprawie przebudowy...*, op. cit., s. 138.

¹⁵ Rozporządzenie RM z 28 III 1957 r. w sprawie przekazywania przez Państwo domów mieszkalnych na własność spółdzielni mieszkaniowych. Dz. Ustaw nr 21, poz. 103, § 8; uchwała nr 284 RM z 31 VII 1957 r. w sprawie zasad gromadzenia środków na fundusz mieszkaniowy i gospodarowania tymi środkami, M. P. nr 69, poz. 418.

¹⁶ Uchwała nr 139 RM z 6 V 1958 r. w sprawie funduszy mieszkaniowych tworzonych przez prezydium miejskich i powiatowych rad narodowych, MP nr 38, poz. 218, zm.: 1960 r., nr 5, poz. 22; zarządzenie Min. Gospodarki Komunalnej i Finansów z 2 VIII 1958 r. w sprawie wykonania uchwały o funduszach mieszkaniowych, tworzonych przez prezydium miejskich i powiatowych rad narodowych, MP nr 62, poz. 349.

zakładowe fundusze mieszkaniowe w przedsiębiorstwach państwowych¹⁷, a w latach następnych także w jednostkach spółdzielczych¹⁸. Odrębnymi funduszami mieszkaniowymi mogą dysponować też niektóre ministerstwa (Ministerstwo Obrony Narodowej i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych od 1962 r., a Ministerstwo Sprawiedliwości od 1966 r.)¹⁹.

Miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe należą do funduszy typu budżetowego, których istotą jest wyodrębnienie określonego zadania publicznego i związanych z nim wydatków z ogólnej sumy wydatków budżetowych oraz powiązanie tych wydatków z wyodrębnionymi z budżetu źródłami dochodów²⁰. Miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe są funduszami zdecentralizowanymi, administrowanymi przez organy władzy terenowej. Fundusze te łączą środki własne rad narodowych ze środkami zakładowych funduszy mieszkaniowych oraz dotacjami budżetowymi. Udział środków budżetowych jest w dochodach miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych dominujący. Przykładowo w miejskim funduszu mieszkaniowym w Poznaniu udział dotacji budżetowej w dochodach funduszu wynosił: w latach 1961-1964 od 80 do 88%, w latach 1965 - 1966 — około 75%, a w następnych dwóch latach od 54 do 62%. Środki własne rad narodowych, przeznaczone na miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe, pochodzą ze sprzedaży domów mieszkalnych, opłat za korzystanie z terenów w miastach i osiedlach, z zapisów i darowizn, czynów społecznych, opłat za urządzenia przy zamianie lokali, opłat adiacentowych itd. Fundusze te są zasilane środkami zakładowych funduszy mieszkaniowych jedynie wówczas, gdy prezydium rad narodo-

¹⁷ Uchwała nr 60 RM z 15 III 1958 r. w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych, MP nr 26, poz. 153; zarządzenie Min. Finansów z 12 VII 1958 r. w sprawie zasad lokowania środków zakładowych funduszy mieszkaniowych na rachunkach bankowych oraz zasad i trybu udzielania pożyczek ze środków funduszu, MP nr 55, poz. 319.

¹⁸ Por. m. in. uchwałę Zarządu CZSP nr 39 z 20 II 1961 r. w sprawie funduszu budownictwa mieszkaniowego w jednostkach organizacyjnych spółdzielczości pracy, Biuletyn CZSP 1961, nr 20, poz. 31; uchwałę Zarządu CZSP nr 26 z 13 II 1962 w sprawie zasad finansowania budownictwa mieszkaniowego i remontów mieszkań dla członków i pracowników spółdzielczości pracy, Biuletyn CZSP 1962, nr 12, poz. 32.

¹⁹ Rozporządzenie RM z 16 II 1962 w sprawie utworzenia funduszy mieszkaniowych Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Dz. U. nr 15, poz. 64; rozporządzenie RM z 21 VI 1966 r. w sprawie utworzenia funduszu mieszkaniowego Ministerstwa Sprawiedliwości, Dz. U. nr 26, poz. 155; zarządzenie Min. Finansów z 25 IV 1968 r. w sprawie gospodarowania funduszami celowymi, M. P. nr 20, poz. 131.

²⁰ Por. m. in. R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 30; J. Harsimowicz, *System funduszy w Polsce*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 180; J. Wierzbiński, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 161 i n.; J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 50.

wych zajmują się budową lub adaptacją pomieszczeń zastępczych dla osób podlegających przekwaterowaniu z domów zakładowych lub gdy zakłady pracy chcą zabezpieczyć dla swoich pracowników przydział mieszkań z budownictwa rad narodowych. Środki budżetowe na budownictwo mieszkaniowe pochodzą z dotacji celowej budżetu centralnego i budżetów terenowych. Na przykład w miejskim funduszu mieszkaniowym w Poznaniu występuje wyłącznie dotacja z budżetu centralnego.

Z miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych finansowane są nakłady na inwestycje mieszkaniowe wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz koszty związane z przygotowaniem terenów dla budownictwa ze środków własnych ludności i sprzedażą nieruchomości. Mieszkania wybudowane w oparciu o środki miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych przeznacza się przede wszystkim dla osób, których dochody — w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie — nie przekraczają netto 800 zł²¹.

Zakładowe fundusze mieszkaniowe należą do funduszy zdecentralizowanych, znajdujących się w dyspozycji przedsiębiorstw państwowych i ewentualnie także jednostek budżetowych²² oraz organizacji spółdzielczych. Nie są to już fundusze typu budżetowego²³, nie służą one bowiem zaspokojeniu potrzeb ogólnospołecznych w tym zakresie, lecz określonych kolektywów pracowniczych. Zakładowe fundusze mieszkaniowe przeznaczone są przy tym nie tylko na pokrycie nakładów zakładowego budownictwa, są one również źródłem pożyczek i dotacji na uzupełnienie własnych wkładów mieszkaniowych pracowników wstępujących do spółdzielni mieszkaniowej lub budujących domki jednorodzinne oraz pożyczek i dotacji udzielanych spółdzielniom mieszkaniowym wzamian za przydział mieszkań dla pracowników zakładu.

Zakładowe fundusze mieszkaniowe tworzone są z dochodów z własnej działalności gospodarczej, z wpłat osób otrzymujących zakładowe mieszkania oraz spłat pożyczek udzielanych pracownikom i spółdzielniom mieszkaniowym na cele budownictwa mieszkaniowego.

Zakładowe fundusze mieszkaniowe przedsiębiorstw państwowych były do 1964 r. powiązane z budżetem przy pomocy uzupełniających dotacji²⁴,

²¹ Uchwała nr 123 RM z 22 V 1965 w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966 - 1970, M. P. nr 27, poz. 134.

²² Zakładowe fundusze mieszkaniowe jednostek budżetowych posiadają formę środków specjalnych (zarządzenie Min. Finansów z 15 X 1965 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, M. P. nr 57, poz. 295, zm. 1966 nr 34, poz. 175; 1969 r., nr 39, poz. 316).

²³ Na różnice między gospodarką fundusową typu budżetowego a gospodarką fundusową jednostek prowadzących działalność na zasadzie odpłatności wskazuje J. Wierzbicki, *W sprawie przebudowy zasad...*, op. cit., s. 135.

²⁴ Por. uchwałę nr 60 RM z 15 III 1958 r. w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych, MP nr 26, poz. 153.

począwszy od 1965 r. związek ten został ostatecznie zerwany. Fundusz ten może być natomiast uzupełniany kredytem bankowym²⁵. Nie dotyczy to zakładowych funduszy mieszkaniowych w jednostkach budżetowych, dla których podstawowym źródłem dochodów są nadal dotacje budżetowe.

Fundusze mieszkaniowe MON i MSW oraz Ministerstwa Sprawiedliwości różnią się zarówno od miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych, jak i od zakładowych funduszy mieszkaniowych. Ze względu na to, że głównym źródłem ich tworzenia są dotacje budżetowe, można by zaliczać je do funduszy typu budżetowego. Dochodami tych funduszy są ponadto środki pochodzące ze sprzedaży domów mieszkalnych oraz z tytułu spłaty i oprocentowania pożyczek udzielanych na budownictwo mieszkaniowe pracownikom omawianych resortów oraz spółdzielniom mieszkaniowym. Zakres i kierunki wydatków tych funduszy upodabniają je natomiast do zakładowych funduszy mieszkaniowych.

4. Gospodarka funduszowa typu budżetowego różni się od gospodarki budżetowej przede wszystkim tym, że wiąże się pewne dochody z określonymi wydatkami, jak również tym, że niewykorzystane w danym roku zasoby funduszu przechodzą na rok następny, a więc techniką finansowania.

Wyłączenie z budżetu wybranych dochodów własnych rad narodowych — mających związek przyczynowy z zadaniami, na które zostają one przeznaczone — oraz powiązanie tych dochodów z określonymi wydatkami zabezpiecza je najlepiej przed wykorzystaniem na inne cele, nie mające żadnego związku z tymi zadaniami. Np. dochody ze sprzedaży domów mieszkalnych przez rady narodowe spółdzielniom mieszkaniowym, wykorzystywane są w ramach miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych na finansowanie budownictwa mieszkaniowego. Włączenie tych dochodów do budżetu rodziłoby niebezpieczeństwo wykorzystywania ich na pokrycie innych wydatków i tym samym zmniejszenia zasobów trwałego majątku rad narodowych. W przypadku miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych dochody własne kształtują się na bardzo niskim poziomie (np. dochody własne miejskiego funduszu mieszkaniowego w Poznaniu stanowiły: w latach 1961-1965 średnio 6%, a w 1968 r. tylko 4,4% ogólnej sumy środków funduszowych), co w sposób oczywisty zdaje się pomniejszać znaczenie w tym zakresie wyodrębnienia funduszowego.

Z omawianą tu cechą gospodarki funduszowej wiąże się ograniczenie wydatków danego funduszu wysokością jego dochodów, co może być bodź-

²⁵ Uchwała nr 124 RM z 22 V 1965 w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych, MP nr 27, poz. 135; uchwała nr 127 RM z 22 V 1965 w sprawie zasad realizacji budownictwa mieszkaniowego przez państwowe zakłady pracy i prezydia rad narodowych, M. P. nr 27, poz. 138, zm. 1969, nr 36, poz. 273.

cem dla jednostek gospodarujących funduszem do maksymalizacji tych dochodów. Ponadto wyraźne sprecyzowanie celu, na który zostaną zużyte dochody funduszu, może ułatwiać akumulację środków pieniężnych pochodzących od ludności lub jednostek gospodarczych²⁶, a także mobilizować płatników do regularnego wywiązywania się ze swoich zobowiązań na rzecz funduszu. Uzależnienie wydatków funduszu celowego od wyodrębnionych dochodów może jednak w pewnych warunkach rodzić niebezpieczeństwo niewykonania zadań finansowanych z danego funduszu z powodu niewygosparowania dochodów w odpowiedniej wysokości²⁷. Może się też zdarzyć, że środki funduszu tworzonego na danym terenie będą się systematycznie zwiększać, tworząc niewykorzystane rezerwy, przy jednoczesnym braku środków na ten sam cel w innym rejonie kraju²⁸.

Zastrzeżenie to w dużym stopniu traci swe znaczenie w odniesieniu do powiatowych i miejskich funduszków mieszkaniowych, których podstawowym źródłem są dotacje budżetowe. Wysokość tych dotacji uzależniona jest od zaplanowanych wydatków funduszu — zgodnie z ustalonym limitem inwestycyjnym w danym zakresie z jednej strony oraz od wysokości dochodów własnych funduszu z drugiej strony. Dotacje budżetowe o charakterze wyrównawczym zabezpieczają w ten sposób przed nieprawidłowością gospodarki funduszowej, niwelując jednak zarazem niemniej ważną jej zaletę tzn. związane z gospodarką funduszową bodźcowe oddziaływanie. Bodźce, o których była wyżej mowa, stają się problematyczne wówczas, gdy fundusze uzupełniane są dotacjami budżetowymi, natomiast przestają one działać gdy podstawowe wydatki funduszu są ograniczane limitami i nie przewiduje się możliwości zwiększenia planowych zadań finansowanych z funduszu w przypadku wygosparowania dodatkowych dochodów. Te właśnie warunki charakteryzują gospodarkę miejskich i powiatowych funduszków mieszkaniowych.

Druga z kolei cecha gospodarki funduszowej, tj. przechodzenie niewykorzystanych w danym roku środków danego funduszu na rok następny, uniezależnia finansowanie jego wydatków od corocznego uchwalania ich w budżecie i tym samym zabezpiecza nieprzerwane finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych środków. Ma to szczególne znaczenie — jak już wspomniałam — dla działalności inwestycyjnej, której cykl produkcyjny nie kończy się w jednym roku. Walor tej cechy gospodarki funduszowej stracił w ostatnich latach dużo na znaczeniu, gdyż niewy-

²⁶ J. Wierzbicki, *Perspektywy rozwoju gospodarki funduszowej rad narodowych*, RPEiS 1968 nr 2, s. 202.

²⁷ R. Rybarski, op. cit., s. 30; J. Wierzbicki, *Perspektywy...*, op. cit., J. Kole, Z. Pirożyński, *Finanse w służbie Polski Ludowej*, Finanse 1964, nr 7, s. 11.

²⁸ Niebezpieczeństwo niewykonania zadań funduszu z powodu niewygosparowania dochodów może częściowo eliminować kredyt bankowy, o którym będzie oddzielnie mowa.

korzystane w danym roku środki budżetów terenowych, przeznaczone na cele inwestycyjne, obecnie już nie wygasają, lecz pozostają do dyspozycji inwestorów do czasu rozliczenia się ich z dokonanych nakładów inwestycyjnych²⁹. Ponadto stwierdza się czasem, że gospodarka funduszowa (typu budżetowego) pozwala na wyłączenie finansowania niektórych zadań ze zbyt sztywnych rygorów budżetowych. Elastyczność ta staje się jednak problematyczna w świetle ostatnio wydanych przepisów³⁰, które upodabniają pod tym względem gospodarkę funduszową do budżetowej. W tych warunkach zastępowanie finansowania budżetowego przez funduszowe traci właściwie dużo na znaczeniu.

Podkreślić przy tym trzeba jeszcze i to, że finansowanie z funduszy celowych — w przeciwieństwie do finansowania budżetowego — może odbywać się metodą bezzwrotną i zwrotną. Konsekwencje metody zwrotnej finansowania funduszowego budownictwa mieszkaniowego wydają się bardzo podobne do konsekwencji jego finansowania kredytem bankowym, o czym będzie w dalszym ciągu szerzej mowa.

5. Źródłem finansowania budownictwa mieszkaniowego mogą być również dochody własne ludności. Dochody te są zróżnicowane nie tylko w odniesieniu do poszczególnych osób ale także zmieniają się w czasie (wpływa na to szereg czynników, np. miejsce pracy, rodzaj i wydajność pracy itp.), przy czym nie mniej zmienną okazuje się ta część dochodów, która może być przeznaczona na pokrycie kosztów związanych z mieszkaniem (zależy ona nie tylko od nominalnej wysokości zarobków, lecz także od dochodów realnych ludności, od wieku i stanu rodzinnego, od preferencji potrzeb mieszkaniowych i wielu innych). Zachodzi przy tym obawa, że osoby, których potrzeby mieszkaniowe wzrastają — szczególnie na skutek zwiększenia ilości osób w rodzinie — mogą przeznaczyć na budownictwo mieszkaniowe niewielką tylko część swych dochodów, ze względu na wzrost nakładów związanych z zakupem żywności, ubrania itp.

Podkreślić tutaj trzeba ponownie, że nakłady na budownictwo mieszkaniowe są stosunkowo wysokie w porównaniu do zarobków użytkowników. W tym stanie uzależnienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych od poziomu dochodów ludności w danym okresie rodzi niebezpieczeństwo niezaspokojenia tych potrzeb szczególnie przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej.

Dochody ludności jako źródło finansowania budownictwa mieszka-

²⁹ Zarządzenie Min. Finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie planowania i uruchamiania środków na finansowanie inwestycji i kapitalnych remontów jednostek objętych lub rozliczających się z budżetami terenowymi, MP nr 66, poz. 374.

³⁰ Zarządzenie Min. Finansów z 25 IV 1968 r. w sprawie gospodarowania funduszami celowymi, M. P. nr 20, poz. 131.

niowego mogą też powodować nierównomierny rozwój budownictwa mieszkaniowego w poszczególnych regionach kraju oraz nierównomierne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poszczególnych grup ludności. Z pewnością w skrajnych przypadkach będziemy mieć do czynienia z grupami ludności, a może nawet regionami, których fundusze własne pozwolą na utworzenie rezerw pieniężnych na przyszłe budownictwo mieszkaniowe oraz z grupami ludności, których dochody nie wystarczą na zgromadzenie potrzebnych zasobów.

Cechą finansowania budownictwa mieszkaniowego z dochodów ludności jest również to, że mieszkanie możemy uzyskać dopiero po zgromadzeniu całości zasobów finansowych pokrywających jego cenę. Podobnie, rozpoczęcie procesu inwestycyjnego uzależnione jest od zgromadzenia pewnej części zasobów finansowych a jego kontynuowanie warunkuje akumulacja dalszej części tych zasobów. W wyniku tego zachodzi obawa wydłużenia się okresu oczekiwania na mieszkanie. Ostatnie dwie wady zostają w dużym stopniu zniwelowane w przypadku uzupełniania dochodów własnych ludności subwencją lub pożyczką z zakładowego funduszu mieszkaniowego, kredytem bankowym lub nawet dotacją budżetową (w przypadku umorzenia części kredytu).

Finansowanie budownictwa mieszkaniowego z funduszy własnych ludności daje jednak możliwość wyboru mieszkania a tym samym najszersze uwzględnienie preferencji ludności w tym zakresie. Ze źródła tego nie można rezygnować także ze względów związanych z potrzebą kształtowania równowagi rynkowej. Długookresowe gromadzenie funduszy na budownictwo mieszkaniowe zmniejsza popyt na inne dobra. Tego rodzaju zmiana struktury spożycia jest szczególnie korzystna gdy występuje napięta sytuacja rynkowa, co jest dosyć typowym zjawiskiem w warunkach przyspieszonego tempa wzrostu gospodarczego.

Wydaje się, w związku z tym wszystkim, że fundusze własne ludności powinny być wykorzystywane na cele budownictwa mieszkaniowego we wszystkich tych przypadkach: a) kiedy dochody ludności są tak wysokie, że pozwalają na pokrycie części kosztów tego budownictwa; b) gdy sytuacja gospodarcza kraju wymaga ograniczenia siły nabywczej dóbr konsumpcyjnych. Fundusze te powinny być jednak tylko w wyjątkowych przypadkach wyłącznym źródłem finansowania budownictwa mieszkaniowego (szczególnie kiedy potrzeby subiektywne znacznie odbiegają od potrzeb obiektywnych). Najbardziej celowe wydaje się łączenie tego źródła z kredytem bankowym.

6. Z finansowaniem budownictwa mieszkaniowego kredytem bankowym a także ze zwrotnym finansowaniem z funduszy celowych wiąże się szereg problemów. Z punktu widzenia ekonomiczno-finansowego najważniejsze wydaje się pytanie, z jakiego źródła będziemy czerpać fundusze przeznaczone na spłatę zaciągniętego kredytu. Odpowiedź na to pytanie jest szczególnie ważna, gdyż — jak już zaznaczono — mieszkanie wiąże

się ze sferą spożycia, która nie daje podstawy do tworzenia dochodów, umożliwiających spłatę zaciągniętego kredytu³¹.

Inaczej należy podchodzić do tego zagadnienia w przypadku gdy mamy do czynienia z budownictwem mieszkaniowym o charakterze własnościowym (przy założeniu że właściciel jest wyłącznym użytkownikiem mieszkania) oraz inaczej w przypadku tzw. budownictwa lokatorskiego. W drugim przypadku pojawiają się mianowicie dochody związane z gospodarką mieszkaniową — w postaci czynszu, który może stanowić źródło spłaty kredytów (w przypadku gdy kształtuje się na poziomie zapewniającym nie tylko pokrycie kosztów bieżącej eksploatacji mieszkania i remontów, lecz umożliwiał wygospodarowanie pewnej nadwyżki).

W przypadku budownictwa własnościowego źródłem spłaty kredytu są dochody pieniężne ludności, które nie są związane z posiadaniem mieszkania (np. dochody z pracy ludności). Na budownictwo mieszkaniowe może być przeznaczona tylko część dochodów ludności, jak o tym była już mowa przy okazji rozpatrywania dochodów własnych ludności jako źródła finansowania inwestycji mieszkaniowych. W każdym razie część dochodów przeznaczona na finansowanie budownictwa mieszkaniowego kształtuje się u poszczególnych członków społeczeństwa bardzo rozmaicie. Udzielenie w takiej sytuacji długoterminowego kredytu inwestycyjnego na całość zadania inwestycyjnego, charakteryzującego się wysokimi nakładami, jest związane z dużym ryzykiem. Ryzyka tego nie zmniejsza możliwość przejęcia budynku czy mieszkania na własność państwa na skutek niewypłacalności dłużnika, może ono bowiem ulec w międzyczasie amortyzacji w takim stopniu, że wartość jego okaże się mniejsza od kwoty nie spłaconego kredytu.

W polskiej praktyce finansowania budownictwa mieszkaniowego kredyt nie był nigdy udzielany na całość nakładów związanych z tym budownictwem. Stanowi on jedynie źródło uzupełniające własne zasoby finansowe ludności³². Ryzyko niespłacenia kredytu znacznie się w tej sytuacji zmniejsza, tym bardziej że część kredytu może być w określonych przypadkach umorzona. Do rozwiązania pozostaje jednak problem ustalenia minimum funduszy własnych, których zgromadzenie warunkuje uzyskanie kredytu. Rozwiązanie tego problemu nie należy do łatwych, gdyż przy ustalaniu wspomnianego minimum trzeba uwzględnić nie tylko zabezpieczenie spłaty kredytu ale szereg innych czynników (np.

³¹ J. Boguszewski, *Ekonomiczne podstawy, rola i rodzaje kredytu inwestycyjnego*, *Studia Finansowe* 1968, nr 5, s. 10.

³² Por. obowiązujące w tym zakresie podstawowe przepisy prawne: uchwała nr 122 RM z 22 V 1965 r. w sprawie zapewnienia warunków dalszego rozwoju spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego M.P. nr 27, poz. 133 § 5-10 i 28, zm. 1966 r., nr 60, poz. 290; uchwała nr 129 RM z 22 V 1965 r. w sprawie pomocy państwa przy budowie przez osoby fizyczne domów jednorodzinnych i lokali w małych domach mieszkalnych, M.P. nr 27, poz. 140, zm. 1966 r. nr 28, poz. 146.

wysokość dochodów ludności, nakłady związane z budownictwem mieszkaniowym, standard mieszkania, jego położenie a także czynniki związane z bieżącą polityką gospodarczą i mieszkaniową).

Kredyt jako uzupełniające źródło finansowania budownictwa mieszkaniowego ma szereg zalet. Umożliwia on podjęcie inwestycji już po zgromadzeniu określonego minimum funduszy własnych, przyspiesza więc zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Kredyt zabezpiecza też bieżący dopływ środków finansowych zgodnie z potrzebami wynikającymi z faktycznej realizacji inwestycji. Może on być również instrumentem polityki mieszkaniowej, zapewniającym zgodność preferencji ludności z preferencjami państwa. Istnieje bowiem możliwość różnicowania wysokości kredytu w zależności od warunków materialnych kredytobiorcy, położenia budynku itp. Niektórym jednostkom może on być udzielany na bardziej ulgowych warunkach dla niektórych natomiast okaże się w ogóle niedostępny.

7. Omówione tu źródła finansowania są w praktyce na ogół związane z określonymi formami budownictwa mieszkaniowego. Przykładowo, finansowanie budżetowe wiąże się na ogół ze scentralizowanym budownictwem państwowym, a także budownictwem rad narodowych, pozabudżetowe fundusze celowe — z budownictwem rad narodowych oraz budownictwem zakładowym, własne fundusze ludności są źródłem finansowania budownictwa spółdzielczego i indywidualnego, kredyt natomiast uzupełnia zarówno pozabudżetowe fundusze celowe, jak i własne fundusze ludności. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego z tych źródeł nie opiera się w odniesieniu do poszczególnych form budownictwa na zasadzie wyłączności, na ogół wzajemnie się one przeplatają. W zależności od tego jaką rolę w danym okresie odgrywają dane źródła w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego spotkać się można z większym lub mniejszym nasileniem ich cech dodatnich i ujemnych. Ogólną tendencją w rozwoju miejskiego budownictwa mieszkaniowego w Polsce było w latach 1958- 1965, a więc w okresie ożywionego rozwoju budownictwa mieszkaniowego (po zastoju w okresie poprzedzającego ten okres dziesięciolecia), finansowanie funduszowe — z funduszy rad narodowych. Począwszy od 1966 rozpoczął się nowy okres, charakteryzujący się znacznym ograniczeniem budownictwa państwowego na rzecz budownictwa spółdzielczego. Problematyka finansowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego wymaga oddzielnego omówienia.

SOURCES OF FINANCING OF MUNICIPAL HOUSING

S u m m a r y

Financing municipal housing from the budget secures adaptation of the size of financial means to the problem of the national economical plan. It is connected with non payable fulfillment of housing needs. Financing of this kind is connected

with danger of reducing the size of municipal housing in the economical plan, as well as with danger of not taking into account the inhabitants' preferences in the field of standard of flats. Defects of budgetary financing can be avoided to some extent in the case of financing housing from the effective funds. Financing home building from people's own incomes subjects the supply of housing needs to the size of these incomes. It can lead to nonsupply or delay of supply of housing needs. But it is connected with taking into account the preference of the people. The advantage of credit financing of municipal housing is acceleration of supply of housing needs with taking into account the preferences of the people. Development of credit for municipal housing depends on sources of refunding the credit.