

WARTOŚĆ MAJĄTKU PUBLICZNEGO ORAZ PUBLICZNO-DOSTĘPNEGO

Wstępne rozpoznanie

Mienie publiczne z jednej strony limitowane, takie jakby wiadome, oczywiste, w pewnym sensie zdefiniowane, z drugiej zaś – nie do końca określone i jednocześnie jakby niedoceniane, zaczyna coraz bardziej intrygować nie tylko władze lokalne, ale i szerszą „publikę” - społeczeństwo (pochodne znaczenie od słowa „liczne”). Wyrazem już pobudzonej znaczeniowej świadomości wysokiej rangi takiego majątku są coraz częstsze działania wrażliwszych grup społecznych, szczególnie tych artystycznych, czego wyrazem są np. ekspozycje sztuki w miejskich przestrzeniach publicznych. Tutaj poszukuje się nowych alternatywnych koncepcji na życie, rozrywkę oraz relaks, rozwiązań i aranżacji nie tylko od strony estetycznej, ale też funkcjonalnej i społecznej.

Przestrzenie te często generujące nową jakość międzyludzkiej wymiany, mają również istotny wpływ na bezpośrednie sąsiedztwo i okolicznych mieszkańców. Takie miejsca zaczynają być nawet wzajemnie konkurencyjne, jako że polepszenie ich jakości i atrakcyjności ma bezpośredni wpływ na rozwój relatywnych działalności gospodarczych oraz efektywność i zachowania lokalnych społeczności. Najbardziej dynamiczny rozwój tego rodzaju przestrzeni obserwuje się obecnie przy ośrodkach komercyjnych, centrach handlowych, itp. lokalizacjach, które to definiuje się jako „semi-publiczne”. Są one na tyle silnie oddziaływujące, że niestety nawet odciągają ludność od tych tradycyjnych ogólnodostępnych przestrzeni (desygnowanych do zaspokajania codziennych potrzeb lokalnych społeczności), najczęściej bardziej stonowanych i nie nastawionych bezpośrednio na cel komercyjny.

Stąd też wynikają problemy w ustalaniu ich wartości, szczególnie w kontekście rynkowym, jako że najczęściej nie generują one bezpośredniego dochodu. Zadajemy sobie takie pytania - czy te wartości są zmienne, uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi i czy mają jakieś przełożenie na międzyludzkie relacje.

Następne refleksje nasuwają się same – czy można usprawnić, polepszyć efektywność, zredukować koszty, usprawnić zarządzanie taką przestrzenią? Część władz lokalnych traktuje te sprawy rutynowo - zadaniowo, od projektu do projektu, bez strategicznej perspektywy. Inni widzą w tym kompleksowy proces rozwoju rozłożony w czasie, z jednoczesnym pobudzaniem wielopoziomowej świadomości okolicznych mieszkańców wraz ze wzmożoną aktywnością gospodarczą. Tak czy inaczej, w ujęciu całościowym – holistycznym, ogólnodostępne mienie publiczne nie stanowi kategorii jako „towaru wymiennego”, generującego bezpośrednio wartości rynkowe, lub też biznesowej, dochodowej „dojnej krowy”, której to wydajność przekłada się na potencjalne zyski.

Jest to raczej specyficzne mienie, które wymaga analizy szeroko pojętych korzyści i kosztów, włącznie z tymi społecznymi. Przestrzeń publiczna stanowi najczęściej newralgiczne elementy „tkanki miejskiej”, podobnie jak ludzki układ nerwowy i krwionośny (analogia do infrastruktury z komunikacją włącznie), których to znaczenie doceniamy szczególnie w sytuacjach krytycznych, bądź kryzysowych (analogia do zawału lub wylewu).

Jej wartość nie wynika jedynie z samego gruntu i naniesień, ponieważ w kontekście publicznym co najmniej równo-ważni z tym ogólnodostępnym majątkiem jesteśmy my ludzie-użytkownicy. Przecież opustoszałe miejsca „zamierają” bez naszej aktywności, a niekiedy nawet całe miasta, które niezależnie od stopnia zagospodarowania mogą znacznie stracić na wartości. Z kolei nasze

dynamiczne działania mogą spowodować, że wszystko wokół „kwitnie”, i to długoterminowo w atmosferze tzw. „prosperity” i powszechnych korzyści, pod warunkiem, że nie występują krótkowzroczne pobudki egoistyczne i egocentryczne, niestety dosyć często występujące u hominidów.

Różne podejścia i przemyslenia w skali globalnej, odnośnie majątku publicznego, mają obecnie etap konstruktywnej realizacji i współpracy wśród wielu profesjonalnych środowisk. Zadania ustanowienia powszechnych zasad i technik szacowania wartości majątku publicznego podjęła się ostatnio międzynarodowa organizacja IVSC (Międzynarodowy Komitet Standardów Wycen), która to w ciągu najbliższych kilku lat zamierza ustalić w miarę jednoznaczne wytyczne dla międzynarodowych społeczności.

W oczekiwaniu na wytyczne IVSC

Organizacja IVSC nieustająco weryfikująca standardy na bieżąco, jest w trakcie opracowywania wytycznych do szacowania majątku publicznego na całym świecie. Wychodząc naprzeciw potrzebom wielokulturowych społeczeństw, stara się znaleźć odpowiedź na wiele nurtujących pytań:

- Czy ekonomiczna wartość publicznego majątku odzwierciedla takie korzyści, jakie może ona generować dla społeczeństwa?
- Czy obecne użytkowanie jest poniżej optymalnego i czy alternatywne funkcje powinny być uwzględniane i wykazywane?
- Czy koszty reprodukcji lub odtwarzania są odpowiednim punktem wyjścia do wyceny, w podejściu kosztowym dla specjalistycznych obiektów?
- Jak zużycie ekonomiczne powinno być odzwierciedlone w wycenie takiego majątku, w sytuacji dla posiadania bez zysku?

Wskazana misja IVSC jest na tyle kompleksowa, że najwcześniejszych odpowiedzi można się spodziewać pod koniec 2014r., a rezultatów przez następne 3 lata poprzez wdrażanie nowych standardów, na które czeka cały świat.

W roku 2012 opracowano wstępny zakres obszaru wyceny specjalistycznego majątku publicznego, zadając jednocześnie zainteresowanym stronom szereg istotnych pytań:

- Definicja wolnorynkowej wartości jest już określona, natomiast w systemach sprawozdawczych majątku publicznego nie jest ona odzwierciedlona, czy jednak nie należałoby różnicować wartości w zależności od celu szacowania, rodzaju inwestycji, jej udziałowców (w tym publicznych) oraz obecnych i przyszłych korzyści dla społeczeństwa?
- Mają być ustanowione podziały wg. 4 kategorii infrastruktury: transportowa i użytkowa (drogi, kolej, porty, elektryczność, gaz, itp.), państwowa (parlament, sądy, wojsko, więzienia, itp.), socjalna (szkoły, uczelnie, szpitale, cmentarze, itp.), kulturalna (biblioteki, muzea, parki, rezerваты przyrody, itp.). Czy to jest właściwy i kompletny podział?
- Występuje szereg ogólnodostępnych przestrzeni publicznych obejmujących drogi, place, parki, itp., dla których społeczeństwo nie wnosi bezpośrednich opłat, toteż nie można ustalić ich wypadkowej wartości, ponieważ same koszty ich utrzymania nie odzwierciedlają korzyści dla właściciela, a możliwości czerpania dochodów z podatków nie odzwierciedlają poziomu majątkowego, toteż zachodzi pytanie, jak oszacować ich wartość?

- Analogiczny majątek może być własnością organizacji non-profit oraz takich, które generują zyski, czy wobec tego jego wartość ma być uwarunkowana rodzajem właścicieli?
- Przewidywane wskazania wyceny mają rozróżniać systemy szacowania wartości samego majątku od wartości społecznych, włącznie z jego wpływem na inny majątek oraz szeroko pojętą społeczność, czy istnieją jakieś związki pomiędzy wartościami dla właściciela a wartościami społecznymi?
- Wiele obiektów zabytkowych spełnia funkcje publiczne, które zawierają sporo oczywistych elementów historycznych, ograniczających lub nawet wykluczających ich użytkowanie, stąd też powinny być one traktowane jako część mienia publicznego, związanego z ogólnie pojętą historią i dziedzictwem, a nie z indywidualnymi nieruchomościami?

Pytania te miały ożywić dotychczasową środowiskową dyskusję oraz uzgodnić i uzasadnić szereg metod wyceny, które mogłyby zaspokoić potrzeby szacowania wartości majątku publicznego w skali globalnej. Termin zbierania pytań już upłynął w marcu 2013r., teraz pozostaje opracowanie wytycznych w ciągu najbliższych paru lat, do przewidywanego finalnego opracowania w 2017r.

Koncepcja oraz definicje systemowych wytycznych (TIP)

W roku 2012 IVSC ustaliła już szereg wytycznych (ozn. TIP), które mają być takim jakby „załącznikiem” przyszłych standardów związanych z mieniem publicznym. Przy czym zastrzega się, że ten dokument – TIP nie zawiera ani instrukcji, ani też nie ma służyć szkoleniom wyceny. Poza tym nie stanowi on jednoznacznych wskazań zastosowania czy też metod dla określonych celów szacowania. Przewidywane przeznaczenie tego TIP jest następujące:

- informacja o charakterystyce zróżnicowanych środków trwałych w odniesieniu do ich wartości,
- informacja o odpowiednich metodach wyceny i ich zastosowaniu,
- bardziej szczegółowa pomoc w zastosowaniu standardów IVSC,
- pomoc wyceniającym profesjonalistom w wypracowaniu systemów ocen w specyficznych sytuacjach.

Te wytyczne mają być kompatybilne z dotychczasowymi ramowymi wskazaniem dotyczącymi „Praw do nieruchomości” (Nr 230) oraz „Maszyn i Urządzeń” (Nr 220).

Określono szereg ramowych definicji, które w różnych kontekstach mogą przyjmować różne znaczenie. Te najczęściej stosowane obejmują następujące określenia:

- Przyszła ekonomiczna korzyść – miara możliwości środka trwałego w kategoriach pieniężnych korzyści dla tych, którzy są ich właścicielami;
- Dziedzictwo – majątek, który wykazuje znaczenie kulturowe, środowiskowe i historyczne;
- Zabytkowa nieruchomość – to taka publicznie rozpoznana lub oficjalnie uznana przez urząd państwowy, jako znacząca historycznie lub kulturowo, w powiązaniu z historycznymi wydarzeniami lub okresem, albo architektonicznym stylem lub dziedzictwem narodowym;
- Majątek infrastrukturalny – system publicznej własności kraju, państwa, regionu, włącznie z drogami, liniami przesyłowymi i obiektami publicznymi.

Jednocześnie sformułowano szereg relatywnych znaczeń, takich jak:

- Wartość rynkowa – oszacowana kwota pieniężna, za którą dany majątek lub prawo do niego może być zbywalne w dacie wyceny, pomiędzy chętnym nabywcą i sprzedawcą, z

perspektywą transakcji po zrealizowanym odpowiednim marketingu, podczas gdy strony działają ze świadomością, odpowiednią wiedzą, rozważnie i bez przymusu (podobna treść jak w dotychczasowej definicji).

- Wartość inwestycyjna – wartość dla właściciela lub potencjalnego nabywcy, jako indywidualna inwestycja lub strategiczne przedsięwzięcie z jednoznacznym przeznaczeniem operacyjnym.
- Wartość społeczna – odnosi się do korzyści bez zysku (dla szerszej społeczności), wygenerowanych przez dany majątek w kontekście społeczno-finansowym, może być odniesiona również do relatywnych korzyści w kontekście wpływu na aktywność gospodarczą (zatrudnienie, wpływy podatkowe, itp.), poprawę zdrowia i warunków socjalnych, itd.
- Potencjał usług – możliwości rozwojowe majątku w kontynuacji generowania dóbr lub usług zgodnie z ich przeznaczeniem.

TIP wykazuje ograniczony zakres szacowania odnoszący się tylko do ekwiwalentu wymiany dóbr lub czerpania bezpośrednich korzyści finansowych, bez zastosowania modeli wycen socjo-ekonomicznych (stąd też rekomendacje uwzględniania takich modeli).

Pozostały jeszcze trzy lata, aby te wszystkie wytyczne, definicje i znaczenia w pełni wyjaśnić, uzgodnić i uregulować.

W kontekście powyższych definicji i znaczeń majątek publiczny wykazuje następującą charakterystykę:

- jest częścią systemu,
- specjalistyczny z natury,
- bez alternatywy użytkowej,
- jest nieruchomy,
- ma ograniczony zbył.

Cele i podstawy wyceny majątku publicznego

Wyceny takiego majątku mogą wynikać z szeregu potrzeb występujących w następujących okolicznościach:

- wewnętrzne przeniesienie majątku,
- prywatyzacja lub nacjonalizacja,
- ocena monopolu lub upowszechnienia,
- analiza kosztów i korzyści (*),
- finansowa sprawozdawczość.

(*) związana z oceną prawidłowości zarządzania;

Takie obszary działań związane są oczywiście z różną specyfiką systemów prawnych, operacyjnych, występujących w poszczególnych państwach, stąd też wynika potrzeba ustalenia jednoznacznych globalnych wzorców, wraz z koordynacją z dotychczasowymi systemami.

I tak np. koncepcja wartości rynkowej – obejmuje ramowe definicje IVSR oraz Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (IFRS), które wykazują zbieżność z tzw. wartością „godziwą”. Międzynarodowy Zarząd Publicznego Sektora Księgowości (IPSASB) opracowuje obecnie

„Ramową koncepcję” dla sprawozdań finansowych ze wskazaniem podejść oraz ocen związanych z wyceną. Często występuje problem badania możliwości zbycia majątku publicznego, ale zakłada się, że jeżeli występuje nawet jeden nabywca, to już można szacować jego wartość.

Następna kwestia wynikająca ze specyfiki takich wycen, to rozważenie czy ten pojedynczy nabywca nie jest przypadkiem „specjalnym” kupującym, dla którego specyficzne cechy majątku stanowią wyjątkową użyteczność. Rozważane są również przypadki zależności wartości nieruchomości przyległych, np. generujących wyższe wartości, wynikające z otoczenia rozmaitych specjalistycznych obiektów użyteczności publicznej, z pozytywnym lub negatywnym wpływem na otoczenie. Uzasadnienie tych wpływów hipotetycznym przeniesieniem danej nieruchomości do alternatywnych lokalizacji, aby wykazać takie relacje, może nie mieć uzasadnienia jako, że zmienny jest również układ relatywnych potencjałów rozwojowych. To są przykłady rozmaitych scenariuszy, które warto rozważyć przy opracowywaniu wspomnianych „ramowych wytycznych”.

Pozostałe wartości, wraz z koncepcjami podejść, są nieco mniej problematyczne, niemniej jednak rozpatrywanie możliwości dochodowych wraz z kapitalizacją majątku publicznego lub jego zużyć i kosztów dla podejścia odtworzeniowego, zwłaszcza w kontekście historycznym, może stanowić trudny obszar do jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Zrozumiałe jest zatem, dlaczego międzynarodowe środowiska rzeczoznawców oraz właścicieli mienia publicznego z niecierpliwością oczekują opracowanych i uzgodnionych międzynarodowych standardów.

Nowe wyzwania i podejścia

Regulacja wycen mienia publicznego staje się coraz bardziej potrzebna i niezbędna, zarówno dla tych, którzy realizują sprawozdawczość finansową, jak też organizacji międzynarodowych, ustalających zasady i techniki szacowania wartości (IFRS, IPSAS). Wiadomo, że ustalenie wartości takiego majątku jest dosyć problematyczne, ponieważ występuje on rzadko jako „towar rynkowy” i nie często generuje bezpośrednie zyski w rozumieniu biznesowym.

Zaczyna się coraz bardziej dostrzegać znaczenie wartości dla społeczności lokalnej, które to wykracza poza dotychczasowe pojęcia wartości ustalonych w klasycznych 3 podejściach (porównawczym, dochodowym, kosztowym), stąd też powstała koncepcja ww. wartości socjalnej.

Modele wartości socjalno-ekonomicznej, wykazując szeroką orientację na istotne aspekty społeczne, takie jak rynek pracy, aktywność zawodowa, kulturalna, edukacja, itp., pozwalają na ocenę możliwości inwestycyjnych w kontekście rozwoju lokalnych społeczności. Tego rodzaju badania analityczne są dosyć problematyczne, ponieważ nie opierają się na koncepcji monetarnej, towarzyszącej ustalaniu wartości.

Nie jest jeszcze np. jednoznacznie ustalone, czy teren wyłączony z działań komercyjnych i przeznaczony na cele publiczne ma wykazywać utratę wartości w odniesieniu do stanu pierwotnego z jednoznacznym notowaniem wartości rynkowej. Z drugiej strony, jeżeli teren ten jest już użytkowany publicznie, to nie wiadomo też, kiedy ma on być rozpatrywany w kategoriach najkorzystniejszego wykorzystania tzw. „best use”.

Przewiduje się również weryfikację dotychczasowych wskazań dotyczących nieruchomości zabytkowych, zawartych w załączniku do IVS 230, opublikowanym stosunkowo niedawno, w 2011r. W opracowaniu tym, z jednej strony respektuje się wytyczne UNESCO, z drugiej zaś szereg postulatów w zasadzie dyskwalifikuje nie tylko towarzyszące wartości niematerialne, ale również samą „materię zabytkową”. Wyrazem takiego schematycznego podejścia (eliminującego wartości niematerialne) są rekomendacje przyjmowania wartości odtworzeniowych jak dla obiektów nowoczesnych, spełniających analogiczne funkcje użytkowe (szkoły, szpitale, itp. obiekty użyteczności publicznej). Taka koncepcja wyceny towarzyszy rzekomej intencji „podniesienia walorów użytkowych” obiektów zabytkowych, które w rezultacie traktowane są raczej w kategoriach „uciążliwości” w utrzymaniu i „obowiązku” ponoszenia dodatkowych kosztów.

Rekomendowane podejście porównawcze do szacowania wartości rynkowych wskazuje z kolei na potrzebę oceny szeregu cech, z uwzględnieniem orientacji lokalizacyjnej, wraz ze strefami dostępności, z uważnym potraktowaniem kosztów rehabilitacji obiektów, ale nie uwzględnia jednoznacznych wskazań odnośnie atrybutów niematerialnych. Z kolei alternatywne podejście dochodowe koncentruje się na rutynowym ustalaniu strumieni pieniężnych, wynikających z szeregu cech użytkowych oraz stanu techniczno-funkcjonalnego majątku zabytkowego, bez uwzględnienia walorów historyczno-kulturowych.

Takie rekomendacje nie dają możliwości pełnej weryfikacji wartości obiektów zabytkowych, zwłaszcza w kontekście szeroko pojętego dziedzictwa, co niestety sprowadza szacowanie do podejść analogicznych do zwykłych nieruchomości. Ponadto nie zawierają one wskazań dotyczących walorów niepowtarzalnych autentycznych historycznych naniesień, które podobnie jak inne obiekty występujące w naturze, bez możliwości odtworzenia, które stanowią co najmniej dwukrotną wartość w odniesieniu do tego, co może być tylko ich pozorną repliką. Brak jest również odniesienia do stosowanego coraz częściej „balsamowania” obiektów zabytkowych, zakładającego zachowanie jedynie elementów frontowych elewacji, z jednoczesną totalną wymianą wnętrza zabudowy.

To wszystko świadczy o tym, że przed nami jeszcze daleka droga, nie tylko w kategoriach kreowania samych standardów wyceny wartości majątku publicznego, ale również ukształtowania powszechnej świadomości jak bezsporne ma on znaczenie w generowaniu i stymulowaniu naszej aktywności, zarówno prywatnej, jak i publicznej, w kontekście historycznej skali czasu, obejmującej również daleką przyszłość.

Literatura

- “Valuation of Specialized Public Service Assets”, Exposure Draft ISVC;
- “Valuation for Financial Reporting” IPSAS;

Alojzy Kiziniewicz DRN MRICS

autor jest rzeczoznawcą majątkowym, zarządcą nieruchomości, building surveyor’em,
członkiem Królewskiego Instytutu Dyplomowanych Rzeczoznawców RICS;
absolwentem Politechniki Warszawskiej i Londyńskich (South, East);

Autor zaprasza do udziału w dyskusji: e-mail: alki@akexpert.com.pl