

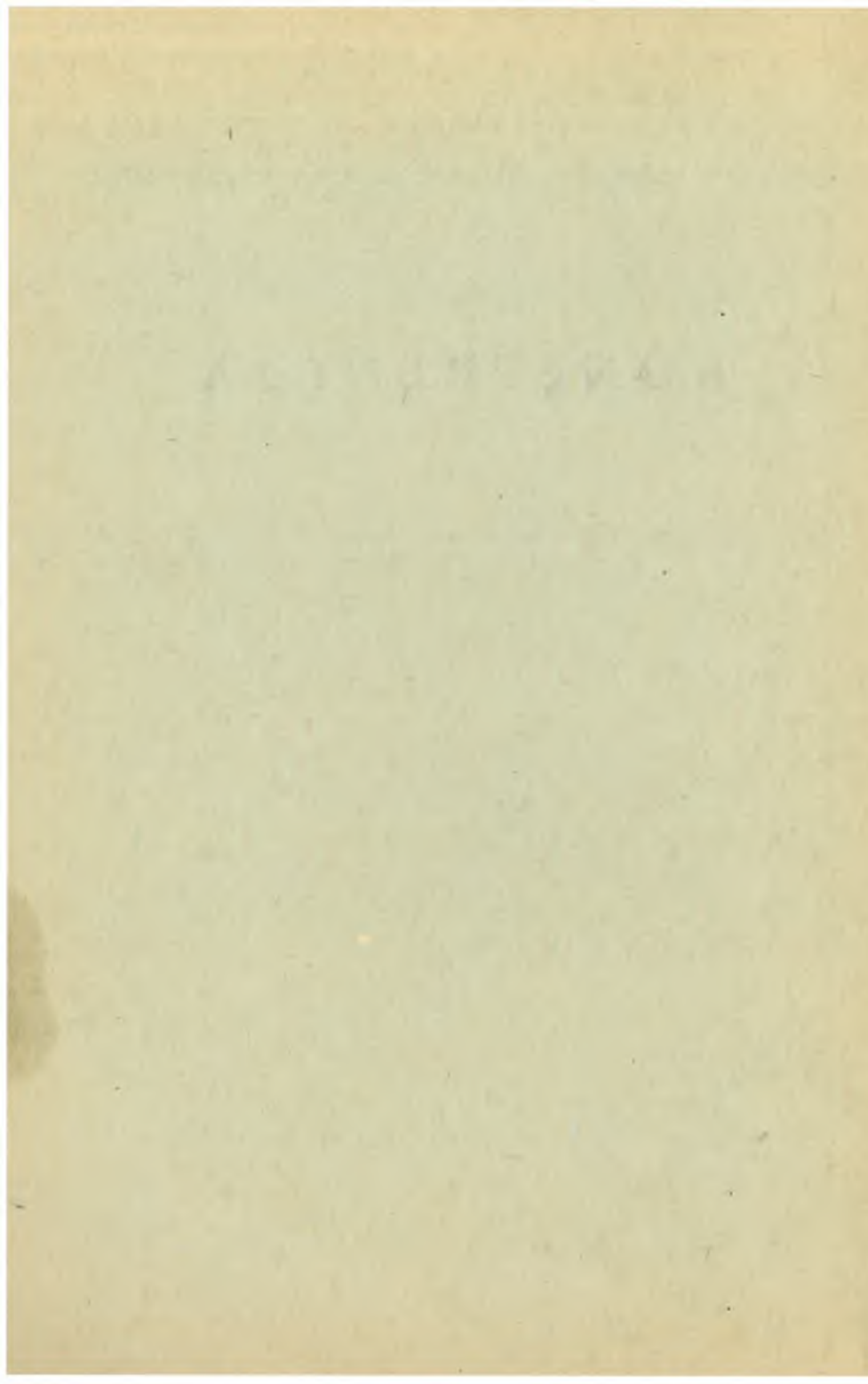
R W N O T W P Ł O C K U
O W P Z I T B W P Ł O C K U
K O M I T E T E K O N O M I K I I O R G A N I Z A C J I B U D O W N I C T W A
Z G P Z I T B
I N S T Y T U T O R G A N I Z A C J I , Z A R Z Ą D Z A N I A I E K O N O M I K I
„O R G B U D”

K O N F E R E N C J A

na temat:

**Reforma Gospodarcza a Problemy
Restrukturyzacji Budownictwa**

Płock, 26- -27 listopada 1984 r.



R W N O T W P Ł O C K U
O W P Z I T B W P Ł O C K U
KOMITET EKONOMIKI I ORGANIZACJI BUDOWNICTWA
Z G P Z I T B
INSTYTUT ORGANIZACJI, ZARZĄDZANIA I EKONOMIKI
„ORG BUD”

K O N F E R E N C J A

na temat:

**Reforma Gospodarcza a Problemy
Restrukturyzacji Budownictwa**

WYKAZ REFERATÓW I AUTORÓW

1. Struktura podmiotowa budownictwa ukształtowana w systemie nakazowo-rozdzielczym i kierunki jej pożądanych zmian - prof.dr hab. Henryk Hajduk
2. Mikroorganizacyjne prawidłowości kształtowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstw - dr Marian Ziółkowski
3. Elastyczność /zdolność przystosowawcza/ potencjału budowlanego w zależności od struktury przedsiębiorstw - mgr Gabriel Główka
4. Możliwość przekształceń strukturalnych przedsiębiorstw w świetle przepisów prawnych -mgr Andrzej Wiśniewski
5. Możliwości przekształceń strukturalnych w świetle uwarunkowań gospodarczych - doc. dr Ludwik Dziewolski
6. Problemy organizacji lokalnego ruchu budowlanego - mgr Irena Herbst
7. Wpływ reformy gospodarczej na role i zasady działania uczestników procesu inwestycyjnego - doc. dr Jerzy Bogusz
8. Podatność budownictwa na reformy typu rynkowego - dr Krzysztof Stangierski
9. Budownictwo w zreformowanej gospodarce - doc.dr Józef Czachorowski

STRUKTURA PODMIOTOWA BUDOWNICTWA
UKSZTAŁTOWANA W SYSTEMIE NAKAZOWO-ROZDZIELCZYM
I KIERUNKI JEJ POŻĄDANYCH ZMIAN.

Celem niniejszego referatu jest próba:

- a/ przedstawienia podstawowych czynników wpływających na ukształtowanie struktury podmiotowej budownictwa w warunkach wieloletniego oddziaływania systemu nakazowo-rozdzielczego,
- b/ oceny skutków zachowania tej struktury w dotychczasowym kształcie na dalszy przebieg procesu reformowania budownictwa i groźby pojawienia się swoistej bariery strukturalnej /utrudniającej . . . konsekwentne wdrażanie reformy/,
- c/ uznania restrukturalizacji budownictwa za niezbędny element wspomagania procesu reformowania tego działu gospodarki narodowej.

Ze względu na konieczność skrótego ujęcia zagadnienia, w referacie ograniczono się do wysunięcia ważniejszych problemów, których rozwinięcia można oczekiwać w trakcie dyskusji.

X
X X

Podmiotowa struktura budownictwa została ukształtowana w przeszłości pod wpływem oddziaływania wielu czynników charakterystycznych dla nakazowo-rozdzielczego, scentralizowanego systemu zarządzania.

Jednym z wielu paradoksów tego systemu jest działanie dezint-

tegrujące gospodarkę, supremacja struktur instytucjonalnych nad potrzebami funkcjonalnymi oraz niezwykle rozwinięty partykularyzm decyzyjny wobec braku odpowiednich mechanizmów weryfikacyjnych. W ramach tego systemu występuje nadrzędność sfery zarządzania z jej strukturą instytucjonalną i możliwością partykularnego oddziaływania nad sferą planowania.

Negatywne cechy tego systemu rosną w miarę pogłębiającego się braku równowagi gospodarczej. A z takim właśnie zjawiskiem mieliśmy do czynienia w dekadzie lat siedemdziesiątych. Wystąpiło ono również w odniesieniu do budownictwa.

Scentralizowany system zarządzania, zasadzający się na stosowaniu nakazów, limitów, rozdzielnictwa itp., które miały szczegółowo regulować działalność ministerstw, zjednoczeń i przedsiębiorstw funkcjonował w resortowo-branżowej strukturze organizacyjnej, w której tworzyło się wiele barier zarówno pomiędzy resortami jak i wewnątrz resortów między zjednoczeniami oraz między przedsiębiorstwami.

Z ministerstw uczyniono swoistego rodzaju "zarządy koncernów" a więc potraktowano je jako jednostki gospodarcze, ale równocześnie pozostawiono je na budżecie, a więc potraktowano jako urzędy zobowiązane do operatywnej działalności regulacyjnej w sferze bezpośrednio produkcyjnej. Wobec braku równowagi w wielu dziedzinach wzrosły tendencje centralistyczne, zakres kompetencji decyzyjnej przesunął się na szczeble wyższe w hierarchicznej strukturze zarządzania, co powodowało wzrost liczby ministerstw, zjednoczeń, pracowników jednostek administracyjnych, w tym w randze ministrów, dyrektorów generalnych, pełnomocników itp. Zjawisko to z szczególną siłą wystąpiło w budow-

nictwie bowiem tutaj brak równowagi między wielkością zadań inwestycyjnych a zdolnością produkcyjną przedsiębiorstw i możliwością ich zaopatrzenia w materiały był rażący. W tej sytuacji minister Budownictwa pełnił w gruncie rzeczy funkcję generalnego dyrektora lub prezesa wielkiego koncernu budowlanego, sterując operatywną działalnością wykonawstwa, ingerując pod koniec lat siedemdziesiątych w działalność pojedynczych przedsiębiorstw a nawet placów budowy. Ministerstwo odpowiadało, za wykonanie planu produkcji rozdzielając niemal każdą tonę cementu czy innych materiałów budowlanych.

Identyfikowało się ono niejako z przedsiębiorstwami reprezentując interesy podległych im przedsiębiorstw wobec rządu, a nie interesy państwa wobec przedsiębiorstw. Wszelkie więc ustanowione odpowiednimi przepisami zasady normujące działalność inwestycyjno-budowlaną - w przypadku gdy stanowiły utrudnienie dla realizacji zadań produkcyjnych - nie były przestrzegane. Supremacja interesów produkcyjnych panowała niepodzielnie. Wskutek takiej sytuacji upowszechnił się pewien styl zarządzania w centrum. Minister musiał wykazywać orientację co do losu niemal każdego przedsięwzięcia inwestycyjnego, a to wymagało niezwykle rozbudowanego systemu informacji, w tym również informacji o sytuacji dotyczącej nieledwie pojedynczych budynków. Ślęże się to z błędną zasadą dotyczącą realizacji budownictwa o znaczeniu lokalnym czy regionalnym. Popyt budowlany /w tym również mieszkaniowy/ kreowany przez potrzeby poszczególnych województw był zaspokajany przez przedsiębiorstwa budowlane podległe ministrowi budownictwa, ministrowi rolnictwa, ministrowi gospodarki komunalnej a nie urzędem wojewódzkim. Doprowadziło to do struktur przystosowanych do zarządzania w układzie pionowym

a nie poziomym nawiązującym do potrzeb regionalnych. Między pionami istniały bowiem bariery resortowe utrudniające współdziałanie i właściwe wykorzystanie zdolności produkcyjnej zgodnie z potrzebami regionu.

Powszechnie ukształtował się pośredni szczebel zarządzania w postaci zjednoczeń. Ich rola i funkcje nie były nigdy jasno określone. Z jednej strony posiadały osobowość prawną i były wpisywane do rejestru przedsiębiorstw, z drugiej zaś nie prowadziły bezpośrednio żadnych działań produkcyjnych, a więc były w istocie rzeczy instytucjami administracyjnymi. Zjednoczenia w swych funkcjach były, wskutek ingerencji władz zwierzchnich, również ograniczone. Ich funkcje strategiczne zostały pod koniec lat siedemdziesiątych praktycznie zarzucone na rzecz działalności operacyjnej, związanej bezpośrednio z wykonawstwem. Dotyczyło to przede wszystkim zadań priorytetowych, w których rola dyrektorów zjednoczeń sprowadzała się do bezpośredniego kierowania wybranymi budowlami /przy pominięciu bądź "zastąpieniu" przedsiębiorstwa a nawet i kierownictwa budowy/.

Jeśli idzie o kierownictwo przedsiębiorstw, to i tu wystąpiło wynaturzenie funkcji kierowniczych i daleko idące ograniczenie kompetencji w stosunku do formalnie przypisanych uprawnień. Tu również dominowały funkcje operacyjne i wykonawcze związane z przekładaniem poleceń władz zwierzchnich na zadania dla poszczególnych zespołów.

Funkcja kierownika budowy została pozbawiona faktycznej samodzielności działania, plany produkcyjne sporządzano bez

uwzględniania jego opinii o możliwościach wykonawczych. Równocześnie przełożeni ingerowali bezpośrednio w pracę, za którą formalnie kierownicy budów powinni ponosić odpowiedzialność. W tej sytuacji czuli się oni moralnie zwolnieni od odpowiedzialności bądź wręcz niepotrzebni. Charakter wykonywanej pracy sprawił, że kierownicy budów pełnili funkcje mistrza, a nawet brygadzysty. Stan ten prowadził do marnotrawstwa kwalifikacji zawodowych oraz degradacji moralnej.

Podobnie degradacji uległy funkcje mistrza, który tradycyjnie w budownictwie odgrywał niezwykle istotną rolę w procesie produkcji, szczególnie jeśli idzie o jej jakość. Mistrzowie większość czasu poświęcali nie na nadzór techniczny lecz na czynności związane z zdobyciem materiałów i sprzętu. Funkcja ta również była upośledzona pod względem płacowym. Stopniowo doprowadziło to do dewaluacji wymagań w stosunku do tej kadry i negatywnej selekcji na tych stanowiskach.

Zasadniczą przyczyną degeneracji roli kadry kierowniczej był centralistyczny system zarządzania, w którym:

- nastąpiło przesunięcie zakresu kompetencji na wyższe szczeble,
- zakres formalnie obowiązującej odpowiedzialności nie pokrywał się z posiadanymi kompetencjami /brak kontroli nad sytuacją, za którą się odpowiada/.

Długotrwałe funkcjonowanie kadry kierowniczej w takich warunkach spowodowało:

- znaczne zmniejszenie motywacji wynikające z poczucia tyranizacji sytuacji, doraźnego charakteru działań oraz zagrożenia swej pozycji,

- spadek poczucia racjonalności działania - względy pozamerytoryczne, określone powiązania i układy mają podstawowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji,
- nieporadność, brak inicjatywy - oczekiwanie na dyrektywy.

x

x x

Istotne znaczenie osłabiające zdolność przystosowawczą i sprawność funkcjonowania przedsiębiorstw budowlanych posiada niezwykle wysoka koncentracja organizacyjna charakteryzująca się dominacją przedsiębiorstw dużych i bardzo dużych. Osiągnęła ona w budownictwie nie notowany poziom i w wielu przypadkach jest wyższa niż w przemyśle. Dla porównania np. można podać, że w Stanach Zjednoczonych przedsiębiorstwa budowlane liczące powyżej 500 osób - zatrudniają zaledwie 17% pracujących w budownictwie, we Francji 28%, w NRD 60%, w Polsce zaś 75%. Ta struktura organizacyjna przedsiębiorstw kształtowana była pod wpływem wielu czynników a m.in. przez daleko posuniętą centralizację decyzji w warunkach systemu nakazowo-rozdziałczego, gdyż łatwiej było kierować mniejszą liczbą dużych przedsiębiorstw niż znacznie większą liczbą małych i średnich. Oczywiście nie był to jedyny czynnik, sprzyjały temu i inne elementy. Nie bez wpływu na ów stan była realizowana w latach siedemdziesiątych strategia rozwojowa preferująca produkcję w wielkiej skali. Prowadziło to do realizacji projektów wielkich zakładów przemysłowych lub też bardzo dużych jednostek produkcyjnych w rolnictwie. Preferencje dla budowy wielkich zakładów nie pozostały bez wpływu na organizację przedsiębiorstw budowlanych.

Również w organizacji przedsiębiorstw budowlanych kierowano się często korzyściami z tytułu daleko posuniętej specjalizacji i skali produkcji. Konsekwencją tego było tworzenie przedsiębiorstw dużych i bardzo dużych o wąskiej specjalizacji produkcji i często o ogólnokrajowym promieniu obsługi. Zjawisko to znalazło również swój wyraz w budownictwie mieszkaniowym w którym również wskutek koncentracji produkcji oraz powszechnie stosowanej technologii wielkopłytkowej powstały dogodne przesłanki do koncentracji organizacyjnej. Przestrzenna koncentracja produkcji wynikała z ówczesnych przesądzeń przestrzennych, według których /wobec braku wolnych średniejszych terenów uzbrojonych/ ruch budowlany miał się koncentrować na budowie wielkich zespołów mieszkaniowych na obrzeżach istniejących miast. Przy takim założeniu zdolność produkcyjna tzw. fabryki domów przy kombinatowej organizacji produkcji wyznaczała wielkość przedsiębiorstwa budowlanego.

Niewątpliwie na wielkość i strukturę przedsiębiorstw budowlanych oddziaływały tendencje autarkiczne wywołane powszechnym zjawiskiem zawiedności kooperacyjnej i trudności w terminowym egzekwowaniu świadczeń i dostaw ze strony innych przedsiębiorstw. Ten stan rzeczy skłaniał do rozwiązywania w ramach przedsiębiorstw jednostek organizacyjnych, zajmujących się działalnością komplementarną w stosunku do produkcji podstawowej /budowlano-montażowej/. I tak rozwijano w ramach przedsiębiorstw równocześnie zakłady produkcji pomocniczej, zakłady usług produkcyjnych, socjalnych, oświatowych, ochrony zdrowia, itp.

System nakazowo-rozdzielczy stwarzał bowiem powszechne prze-

konanie, że daleko posunięta samostarczalność zapewnia większą niezależność i sprawność działania opartą na zwierzchności służbowej niż rozległe powiązania kooperacyjne oparte na stosunkach cywilno-prawnych z różnymi - nie podporządkowanymi służbowo - przedsiębiorstwami.

Ten partykularny punkt widzenia był reprezentowany zarówno na szczeblu resortowym /czego wyrazem było m.in. tworzenie przedsiębiorstw budowlanych w ramach różnych resortów/ jak i szczeblach pośrednich /zjednoczeń/ oraz przedsiębiorstw. Powodowało to rzecz jasna z jednej strony zwiększone zapotrzebowanie na maszyny budowlane, środki transportu i inne czynniki produkcji, z drugiej strony spadek ich wykorzystania wobec określonej arytmii i zmienności rodzajowej robót.

Dominacja układowych pionowych i partykularizm resortowy była szczególnie ostro widoczna w układach poziomych /regionalnych/, w ramach których sasiadowały ze sobą np. bazy sprzętu i transportu, składające się z identycznego - w niewielkim stopniu wykorzystanego parku. Innymi słowy o wielkości i strukturze organizacyjnej przedsiębiorstw państwowych zadecydowały niezwykle silnie działające tendencje autarkiczne, które spowodowały, że wzrost przedsiębiorstw przejawiał się nie tyle w rozwoju ich działalności podstawowej, lecz przede wszystkim działalności w zakresie produkcji pomocniczej i usług. Ta sfera w innych krajach jest przedmiotem działalności wyodrębnionych często wąsko wyspecjalizowanych przedsiębiorstw, które świadczą swą produkcję lub usługi właśnie na rzecz przedsiębiorstw budowlanych, zajmujących się głównie produkcją podstawową.

Znajduje to m.in. wyraz w strukturze kosztów, które kształtują

się mniej więcej następująco: materiały budowlane 45%, usługi zewnętrzne 20%, koszty budowy /site costs/ - 35%. Można więc zaryzykować twierdzenie, że przedsiębiorstwa budowlane w Polsce działają w warunkach braku właściwie rozwiniętej "infrastruktury usługowej" i szereg funkcji z tej dziedziny włączyły w sferę własnej działalności, która często swoim charakterem wybiega poza działalność stricte budowlaną. Rodzi to wiele patologicznych następstw w dziedzinie zatrudnienia, majątku trwałego i in.

Z drugiej strony - obok przedsiębiorstw dużych i bardzo dużych - istniały drobne przedsiębiorstwa rzemieślnicze, zatrudniające od 1 - 3 osób, lub spółdzielnie pracy. Ten sektor drobnej wytwórczości nie partycypował w zasadzie w realizacji wielkich zadań inwestycyjnych w sektorze uspołecznionym.

Tak więc można stwierdzić, że budownictwo miało niezwykle sztywną i niewłaściwą strukturę organizacji, sprzeczną niejako z immanentnymi cechami właściwymi dla tego rodzaju produkcji materialnej. Owe luki strukturalne wyraziły się brakiem komplementarnej sieci przedsiębiorstw średnich i małych. Brak tej sieci powodował szereg negatywnych następstw. Próba ich złączenia przejawiała się m.in. w szybko rozwijającym w wielu gałęziach tzw. systemie gospodarczym. System ten nie podlegał tak silnym rygorom jak przedsiębiorstwa budowlane a jednocześnie pozwalał się uniezależnić wielu inwestorom, podejmującym niewielkie zamierzenia budowlane, zamierzenia modernizacyjne i remontowe a niekiedy nawet duże przedsięwzięcia od przedsiębiorstw państwowych, które unikały podejmowania wielu zadań. Rynek producenta budowlanego oczywiście

umożliwiał tego rodzaju postępowanie.

Ów brak możliwości przystosowawczych dużych przedsiębiorstw państwowych ujawnił się w sposób bardzo ostry w drugiej połowie dekady lat siedemdziesiątych, kiedy to wskutek drastycznego ograniczenia nakładów inwestycyjnych w sferze produkcji, usiłowano przesunąć część potencjału przedsiębiorstw budownictwa przemysłowego do realizacji zadań w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego.

Konwersja potencjału natrafiła na określone bariery technologiczne i strukturalne i w efekcie zabieg ten okazał się mało skuteczny /np. w latach 1978 - 1980 udział przedsiębiorstw budownictwa przemysłowego w realizacji budownictwa mieszkaniowego wyniósł od 4,0 do 6,0%.

x

x

x

W połowie 1982 r. zakończony został proces decentralizacji budownictwa, w wyniku którego przedsiębiorstwa budownictwa ogólnego podległe dotychczas MBiPMB, przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego podległe dotąd MACTIOŚ i przedsiębiorstwa budownictwa rolniczego Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - zostały przesunięte do sfery gospodarki terenowej i w stosunku do tych przedsiębiorstw organem założycielskim stały się urzędy wojewódzkie.

Powstały więc dwa układy organizacyjne dla państwowych przedsiębiorstw budowlanych:

- dla których organem założycielskim są naczelne i centralne organy administracji państwowej, jak np. Ministerstwo Budownictwa i P.M.B., Ministerstwo Komunikacji, Ministerstwo Górnictwa i Energetyki, itp.,
- dla których organem założycielskim są urzędy wojewódzkie.

Proces decentralizacji tzw. budownictwa powszechnego zaspokajającego głównie za pomocą miejscowego potencjału produkcyjnego, lokalny popyt budowlany można uznać w sensie formalnym za ukończony.

Pobieżna analiza funkcjonowania tych struktur organizacyjnych dowodzi, że występuje tu szereg zjawisk niekorzystnych, utrudniających bądź zakłócających proces wdrażania reformy gospodarczej.

I tak np. Ministerstwo Budownictwa i P.M.B. pełni w obecnym układzie rolę organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstw budownictwa przemysłowego i specjalistycznego oraz rolę ministerstwa działowego, regulującego prawne podstawy funkcjonowania wszystkich przedsiębiorstw budowlanych - bez względu na charakter organu założycielskiego. Ta formuła funkcjonowania nie jest jednak jednoznacznie określona i występują tutaj różne problemy sporne między funkcjonowaniem tego organu jako ministerstwa działowego, a tak zwanymi ministerstwami funkcjonalnymi, jak Ministerstwo

Finansów, Komisja Cen, Ministerstwo Gospodarki Materialowej, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.

Również określone wątpliwości budzi relacja między Ministerstwem Budownictwa i P.M.E a Urzędami Wojewódzkimi. Sprawa budownictwa mieszkaniowego jest obecnie zarówno od strony programowo-inwestycyjnej jak i od strony realizacyjnej w gestii władz wojewódzkich. Natomiast w centrum zainteresowania Ministerstwa Budownictwa są ciągle kwestie dotyczące budownictwa mieszkaniowego. Nie jest przesądzona jednoznacznie sprawa podporządkowania, w praktyce działa tu zasada podwójnego podporządkowania /Wydziały czy Zarządy Budownictwa podlegają i Wojewodzie i Ministrowi/. Działalność Wojewódzkich Zarządów Budownictwa czy Wydziałów Budownictwa Urzędów Wojewódzkich, które powstały w wyniku decentralizacji potencjału budowlanego - wywołuje również krytyczne oceny. Wskazuje się, że te jednostki organizacyjne przyśwoiły sobie styl pracy byłych Zjednoczeń Budownictwa, że wskazują tendencje do administracyjnego dyrygowania, lub prowadzą działalność pozorowaną. Uważa się również, że na szczeblu wojewódzkim istnieje w tej chwili zbyt wiele jednostek organizacyjnych, których funkcje są dość często dublowane. Dotyczy to głównie działalności wojewódzkich zarządów /wydziałów/ budownictwa, Komisji Planowania Gospodarczego /miejskich lub wojewódzkich/, Dyrekcji Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich, Wojewódzkich Zarządów Inwestycji Rolnych.

Jeśli chodzi o sterowanie budownictwem to można zaobserwować, że zarówno Ministerstwo Budownictwa jak i urzędy wojewódzkie, zabiegają o określone uprawnienia w dziedzinie stymulacji ekonomicznej, które to uprawnienia, zgodnie z założeniami reformy, zostały nadane tzw. ministerstwom funkcjonalnym /Finansów, Komisji Cen itd./. Przykładowo można tu wskazać, że Ministerstwo Budownictwa jak również wojewodowie domagają się prawa do stosowania - w stosunku do przedsiębiorstw - ulg, zwolnień podatkowych, uprzywilejowanego kredytu, lokalnych stawek piac, zwolnień z określonych odpisów finansowych itp. Na tym tle powstaje wiele nieporozumień, sporów kompetencyjnych oraz dokonuje się praktycznie podział uprawnień między te organy metodą faktów dokonanych, przy czym podział ten nie zawsze jest zgodny z założeniami reformy.

W połowie 1982 r. zakończony został proces likwidacji zjednoczeń. Jednocześnie powstało szereg zrzeszeń branżowych o charakterze dobrowolnym o zasięgu ogólnokrajowym /lub regionalnym/. W większości przypadków nowo utworzone zrzeszenia grupują te same przedsiębiorstwa, które w poprzednim układzie organizacyjnym podporządkowane były odpowiednim zjednoczeniom. Znacznie wolniej tworzą się zrzeszenia grupujące przedsiębiorstwa w stosunku do których organem założycielskim są urzędy wojewódzkie. Również w działalności zrzeszeń występują niekiedy metody działania właściwe dawnym zjednoczeniom. Wpływa to rzecz jasna hamująco na działalność reformatorską w budownictwie.

Ogólnie - jeśli idzie o ocenę zmian organizacyjnych dokonanych w 1982 r. można stwierdzić, że niekorzystnie na przebieg wdrażania reformy w budownictwie wpłynęły następujące elementy:

- brak jednoznacznego i precyzyjnego określenia roli i funkcji Ministerstwa Budownictwa jako ministerstwa działowego i jako organu założycielskiego w stosunku do uprawnień nadanych tzw. funkcjonalnym organom naczelnej i centralnej administracji państwowej,

- brak jednoznacznego określenia uprawnień urzędów wojewódzkich, zapewniających skuteczne sterowanie działalnością przedsiębiorstw budowlanych,

- silnie działające jeszcze nawyki i sposoby działania właściwe dla systemu nakazowo-rozdzielczego i to zarówno jeśli idzie o organy szczebla centralnego jak i branżowego i regionalnego.

Ogólnie można stwierdzić, że w działalności Ministerstwa Budownictwa dominuje jeszcze ciągle opiekuńczy stosunek do przedsiębiorstw budowlanych, identyfikuje się ono z interesami przedsiębiorstw i ich pretensjami wysuwanymi wobec szczegółowych rozwiązań reformy, a nie reprezentuje wymagań Państwa wobec przedsiębiorstw.

Zrzeszenia reprezentują na ogół te same grupy przedsiębiorstw, które należały do dawnych zjednoczeń.

Przedsiębiorstwa działają w starych ukształtowanych w przeszłości strukturach. A zatem w kwestii organizacji budownictwa - mimo dość znacznych zmian formalnych - nie zaczęły wykazywać zmian merytorycznych. Ten stan rzeczy jest wynikiem braku odwagi i dla zaradzenia więc różnym dysproporcjom utrzymuje się nadal system priorytetów, rozdzielnictwa reglamentacji itp. A więc obok nowych rozwiązań wprowadzanych w ramach reformy stosuje się stare metody działania, właściwe dla systemu nakazowo-rozdzielczego.

Działa więc w gruncie rzeczy system "hybrydowy". System priorytetów i reglamentacji stał się domeną działalności centralnego i wojewódzkiego szczebla zarządzania. Fakt, że mają zasadniczy wpływ na podział środków utrwała ich zwierzchnią pozycję w stosunku do przedsiębiorstw. Stwarza to więc możliwość przywrócenia form i zasad działania tych jednostek jak w systemie nakazowo-rozdzielczym.

Pouczające pod tym względem może być doświadczenie Węgier, które rozpoczęły w 1968 r. wprowadzać reformę ekonomiczną, zachowując jednocześnie ukształtowaną w przeszłości podmiotową strukturę gospodarki. Zlikwidowano wprowadzić dotychczasowy pośredni szczebel zarządzania w postaci centralnych zarządów i kilku tzw. trustów, wprowadzając w to miejsce zrzeszenia dobrowolne i obligatoryjne oraz zmieniono funkcje ministerstw galeziowych, które miały odąd stać się organami sztabowymi rządu, ale ich kontakt organizacyjny i liczbę pozostawiono w niezminionej postaci. Już w 3 lata później stwierdzono powrót do stanu sprzed reformy. Stopniowo zniknęły zrzeszenia a w to miejsce zaczęły się pojawiać trusty. Niezreformowane ministerstwa, występujące w podwójnej sprzecznej roli - jako organ sztabowy rządu oraz organ nadzoru nad przedsiębiorstwami - doprowadził do ingerencji centrum w działalność przedsiębiorstw zgodną z wytycznymi planu za pomocą nakazów. Zastosowanie nakazów - wymagało powołania szczebla pośredniego w postaci trustów.

Ten cichy powrót do starych form zarządzania zmusił centrum polityczne do zasadniczych dalszych decyzji.

Obok likwidacji pośredniego szczebla zarządzania, dokonano reorganizacji ministerstw galeziowych, także od 1981 r. działa

tam np. tylko jedno ministerstwo przemysłu. Ponadto podjęto szereg decyzji mających na celu przełamania monopoli oraz uelastycznienia struktur przedsiębiorstw. Wydano np. przepisy ułatwiające zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw spółdzielczych i prywatnych.

Krótki opis doświadczeń węgierskich i historia naszych wcześniejszych reform, dostarczają kolejnego argumentu przeciwko utrzymywaniu starych struktur podmiotowych.

x

x

x

W ramach reformowania gospodarki narodowej należy dążyć do tego, aby powstały struktury organizacyjne, respektujące naturalne układy produkcji, naturalne więzi produkcyjno-zaporażeniowe. Innymi słowy chodzi, aby struktury w budownictwie przekształciły się z zunifermowanych, mechanistycznych struktur w systemy "organiczne".

W tym celu niezbędna jest zmiana pozycji naszych przedsiębiorstw, aby mogły one same decydować o zakresie swej specjalizacji, o zasięgu przestrzennego działania oraz rodzaju działalności /działalność podstawowa, usługowa, handlowa, mieszana/. Inaczej mówiąc chodzi o stworzenie przedsiębiorstw możliwości dywersyfikowania swej działalności, biorąc pod uwagę przewidywane efekty ekonomiczne oraz ewentualną poprawę swej pozycji na rynku krajowym i zagranicznym.

Chodzi tu też również o swobodę wyboru kooperantów na zasadzie wzajemnych i wymiernych korzyści. Z omawianym postulatem wiąże się potrzeba innego niż dotychczas podejścia do procesu zrzeszenia się przedsiębiorstw. Z powodów natury ogólno-

społecznej nie należy bezkrytycznie podchodzić do zrzeszenia się przedsiębiorstw i zrzeszenia w miejsce zlikwidowanych zjednoczeń. Zamiast różnorodności porozumień i związków przedsiębiorstw, zróżnicowanych w zależności od potrzeb pod względem celu, zakresu oraz kierunku wzajemnych powiązań, w praktyce skorzystano ponownie tylko z jednej formy wspólnego działania - ze zrzeszenia branżowego.

Możliwości jakie stwarza reforma gospodarcza zarówno w dziedzinie restrukturalizacji jak i w dziedzinie zrzeszania się przedsiębiorstw budowlanych nie zostały wykorzystane. W sprawie rzeczy odtworzone zostały dotychczas istniejące struktury o zmienionych wprowadzicie formalnych podstawach. Istnieje wobec tego konieczność w ślad za modyfikowaniem szczegółowych rozwiązań w systemie ekonomiczno-finansowym, będącym wyrazem samostanowionej polityki ekonomicznej, zdeterminowanej przez bieżącą sytuację gospodarczą, - zapoczątkowania polityki strukturalnej. Uważamy bowiem, że wdrażanej obecnie reformie, potrzebna jest kompleksowość, to znaczy równoczesne zmiany w systemie ekonomiczno-finansowym oraz w strukturze podmiotowej budownictwa. Polityka strukturalna prowadzona równoległe jest konieczna, ponieważ jej brak może zagrozić całej reformie, w tym również w budownictwie, jak to miało np. miejsce na Węgrzech. Polityka strukturalna /czy restrukturalizacyjna/ powinna być oparta na zasadzie pluralizmu strukturalnego tj. na zasadzie różnorodności form i typów przedsiębiorstw oraz różnorodności porozumień i zrzeszeń.

Kurczowe trzymanie się jednego schematu nie odpowiada ani realiom współczesnej gospodarki ani logice obecnej reformy.

gospodarczej.

Ta pluralistyczna polityka strukturalna może odegrać istotną rolę w wspomaganiu procesu reformowania budownictwa.

Mikroorganizacyjne prawidłowości kształtowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstw.

Między strukturą przedsiębiorstwa budowlanego a procesami, które w nim występują istnieje wzajemna współzależność. Występuje ona zarówno w procesach realnych tj. w produkcji i w pozostałych procesach materialnych oraz w procesach regulacyjnych, w sferze informacji i decyzji. W procesach realnych współzależność ta wiąże się z strukturą techniczną przedsiębiorstwa. Im bogatsza jest struktura techniczna tj. im więcej jednostek produkcyjnych i usługowych posiada przedsiębiorstwo tym bardziej jest złożona jego struktura organizacyjna. Jest to prawidłowość, której źródłem są właściwości techniczne procesu produkcyjnego w budownictwie.

Zródłem współzależności, między strukturą a procesami, w sferze regulacyjnej jest sposób zorganizowania procesów regulacyjnych. Im bardziej jest skomplikowany przebieg tych procesów to znaczy im bardziej są skomplikowane procedury planowania zawierania umów, wynagrodzenia, zaopatrzenia, rozliczania, ewidencji itp. tym bardziej jest złożona struktura organizacyjna. Prawidłowość ta działa dwukierunkowo, gdyż złożoność struktury organizacyjnej, jako wyraz dużej liczby komórek i pionów, wpływa na skomplikowanie przebiegu procesów regulacyjnych.

Duża liczba korbek zagęszcza sieć komunikowania się między jednostkami, wydłuża kanały informacji, utrudnia współdziałanie i komplikuje koordynację poziomą i pionową wszystkich procesów zarządzania.

Współzależność między strukturą a procesami oznacza możliwość oddziaływania na strukturę, poprzez uproszczenie procesów realnych i regulacyjnych oraz możliwość oddziaływania na procesy występujące w przedsiębiorstwie poprzez uproszczenie struktury organizacyjnej.

Wpływ na przebieg tych procesów mają pracownicy przedsiębiorstwa a zwłaszcza jego kadra kierownicza oraz tzw. otoczenie tj. władze administracyjne, banki, kooperanci itd, oraz istniejące uwarunkowania a zwłaszcza ograniczenia wynikające z braku odpowiedniej wydajności.

Wpływ składowania na procesy zachodzące w przedsiębiorstwie i na kształtowanie jego struktury był duży. Jednostki produkcyjne wpływały na strukturę techniczną przedsiębiorstwa, decydując o jego innowacyjności zaplecza produkcyjnego i usługowego i decydując o liczbie i rozmieszczeniu przestrzennym halów. Rozmieszczenie przestrzenne halów, ich wielkość, stopień koncentracji produkcji mają wpływ na strukturę organizacyjną jednostek wykonawstwa produkcyjnego. Im większa liczba halów, przy ustalonej koncentracji produkcji i danym rozmiarze przestrzennym tym bardziej składowane struktury organizacyjne

jednostek wykonawstwa. Struktura prosta ma tylko dwa szczeble regulacji procesu produkcji: budowy i dział koordynacji produkcji. Struktura złożona posiada dodatkowe pośrednie ogniwa regulacji produkcji: zespoły /grupy/ budów, grupy robót, oddziały budowlane, zakłady budowlane.

Podobnie przedstawia się struktura jednostek pomocniczej produkcji przemysłowej i usług. Wybór struktur prostych lub złożonych, w jednostkach produkcyjnych i usługowych, opiera się na kryteriach ilościowych. Tam gdzie jest dużo budów i wytwórni, tworzy się pośrednie ogniwa zarządzania grupując je w zespoły, grupy, oddziały itp. według lokalizacji i specjalizacji.

U podstaw tworzenia tych pośrednich jednostek organizacyjnych leży zasada ograniczonej rozpiętości kierowania. Przedsiębiorstwo ocenia, że bezpośrednie koordynowanie działalności budów jest niemożliwe i tworzy pośrednie ogniwa regulacji. Szczególne warunki konkretnego przedsiębiorstwa uzasadniają istnienie jednostek grupujących obiekty i roboty budowlane. W wielu przypadkach istnienie takich jednostek jest nieuzasadnione.

Istnienie pośrednich ogniw zarządzania zmniejsza operatywność i skuteczność działania. Dlatego należy dążyć do tworzenia struktur prostych. Przedsiębiorstwo ma dwie drogi uproszczenia struktury jednostek wykonawstwa. Pierwsza z nich to takie ustalenie wielkości przedsiębiorstwa aby zasięg terytorialny i zakres produkcji budowlanej nie przekraczały

możliwości bezpośredniego koordynowania pracy budów przez zarząd przedsiębiorstwa. Chodzi o to aby zasięg terytorialny ograniczał się do rynku lokalnego i żeby liczba budów nie była zbyt wielka.

Możliwości ograniczenia zakresu produkcji dotyczą również pomocniczych wytwórni. Chodzi tu o wytwórnie, które są ciężarem dla przedsiębiorstwa budowlanego, a które miałyby lepsze warunki rozwoju jako samodzielne jednostki. Oznaczałoby to zbliżenie rozmiarów przedsiębiorstwa do jego optymalnej wielkości czyli osiągnięcie przez przedsiębiorstwo warunków, w których mogą skutecznie działać struktury proste.

Druga droga uproszczenia struktury jednostek wykonawstwa to likwidacja pośrednich jednostek wykonawstwa /zespołu budów, grup robót/ i przeniesienie tych funkcji jednostek na budowy i dział koordynacji produkcji. Oznaczałoby to pełniejsze aniżeli dotąd usamodzielnienie kierownika budowy i częściową zmianę ról budowy i komórek funkcjonalnych w zarządzie przedsiębiorstwa.

Uwagi dotyczące struktury jednostek wykonawstwa odnoszą się również do struktury organizacyjnej zarządu przedsiębiorstwa. Zarząd przedsiębiorstwa, obejmujący kierownictwo i komórki funkcjonalne, był również kształtowany w przeszłości przez wpływ otoczenia. Mimo istnienia zapisu w ustawie .

o przedsiębiorstwie państwowym, upoważniającego organy przedsiębiorstwa do decydowania w sprawach jego struktury, jednostki nadrzędne wydawały zarządzenia i polecenia, które bezpośrednio rozstrzygały o kształcie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Celem tych zabiegów była standaryzacja struktur i upodobnienie ich do struktur jednostek nadrzędnych.

Otoczenie wpływało również pośrednio na kształt struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa poprzez system płacowy. Zachęcał on do tworzenia dodatkowych stanowisk kierowniczych poprzez powoływanie nowych pionów dyrektorskich i komórek organizacyjnych. Celem tych zabiegów, zwiększających liczbę stanowisk kierowniczych, było podwyższenie wynagrodzeń niektórym pracownikom, niemożliwe bez awansowania ich na stanowiska kierownicze. Skutkiem było nadmierne rozczłonkowanie zarządu przedsiębiorstwa, które było i jest nadal cechą charakterystyczną struktur organizacyjnych. Sprawy współzależne związane z realizacją określonego celu są rozczłonkowane niekiedy na kilka komórek organizacyjnych usytuowanych w różnych pionach dyrekcyjnych. Procesy realne i regulacyjne, które występują w przedsiębiorstwie przebiegają długo w warunkach dużego skomplikowania, gdyż wydłużona jest droga komunikowania się partnerów współdziałających w realizacji konkretnego celu. Współzależność między strukturą a procesami, które w nim

występują, przejawia się w tym przypadku tym, że następstwem nielogicznego grupowania działań, jako procesu kształtowania struktury, jest zła organizacja procesów materialnych i regulacyjnych i ich nadmiernie skomplikowany przebieg.

Proces kształtowania struktury polega na grupowaniu działań i tworzeniu komórek organizacyjnych, których obowiązkiem jest wykonanie tych działań. Proces ten przebiega prawidłowo wówczas gdy grupowanie opiera się na logicznych zasadach. Warunki takie spełnia podejście systemowe, traktujące przedsiębiorstwo i jego części składowe /komórki/ jako celowy układ złożony z współzależnych i współdziałających elementów w realizacji wyznaczonego celu. Mechanizm funkcjonowania przedsiębiorstwa produkcyjnego opiera się na ciągłym wykonywaniu operacji: programowania i przygotowania produkcji, zasilania, przetwarzania, zbytu itp. Celem tych działań jest uformowanie programu produkcji, zawarcie umów, dostarczenie na budowę materiałów, maszyn, siły roboczej, wykonanie obiektów budowlanych, ich sprzedaż, pozyskanie środków pieniężnych itp. Każdy z tych celów osiągany jest poprzez stałe wykonywanie rutynowych czynności. Sposób realizacji tych celów może być zorganizowany różnie. Najprostszą a zarazem najskuteczniejszą formą polega na tym, aby komórka która ma cele realizować miała pełne warunki do ich realizacji. Chodzi o to by

stanowiła ona jednostkę zdolną do osiągnięcia celów. Zdolność ta wiąże się z posiadaniem środków i narzędzi służących realizacji celów. Komórka pozbawiona tych środków, na przykład prawa podejmowania decyzji, jest niepełnosprawna. Dlatego organizując komórkę organizacyjną, określamy jej cel i zadania, spisujemy decyzje związane z realizacją celów i zadań które komórka może podejmować i grupujemy informacje do zarządzania, które komórki musi otrzymać, przetwarzać i przekazywać. Następnie ustalamy metodę pracy zespołu pracowników i potrzebne środki techniczne zarządzania i określamy niezbędną liczbę pracowników.

Głównym kryterium tworzenia komórki organizacyjnej jest wyodrębniony cel. Celem komórki zaopatrzenia jest dostarczenie materiałów, celem bazy sprzętu jest dostarczenie maszyn, celem służby pracowniczej jest zapewnienie siły roboczej itd. Każdy z takich celów powinien mieć tylko jednego realizatora a więc jedną komórkę organizacyjną aby nie było podziału odpowiedzialności. Struktura oparta o zasadę jeden cel /lub wiązka współzależnych celów/ jeden kierownik odpowiedzialny za jego realizację, jest przejrzysta i jednoznaczna. Istnienie kilku komórek i podział odpowiedzialności jest źródłem nieporozumień, konfliktów, spychotekniki i rozrostu administracji. Liczba komórek w przedsiębiorstwie powinna wynikać z liczby wyodrębnionych celów. Dlatego struktura przedsiębiorstwa

powinna być kształtowana na kanwie struktury celów.

Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa, w ujęciu systemowym, jest zbiorem komórek /podsystemów/ organizacyjnych współzależnych, współdziałających w realizacji celów głównych przedsiębiorstwa. Jest zbiorem uporządkowanym co oznacza, że wewnętrzna struktura komórek powstała w następstwie celowego zorganizowania procesów, występujących w tych komórkach i ustalenia wzajemnych relacji między stanowiskami pracy. Organizacja procesów i wzajemnych relacji, określających stosunek między podmiotami zarządzania, powinna opierać się na kryteriach efektywnościowych: minimalizowania nakładów i maksymalizowania efektów zarządzania. Minimalizowanie nakładów polega na ograniczaniu rozmiarów aparatu zarządzania i minimalizowaniu jego kosztów a maksymalizowanie efektów polega na zwiększeniu wydajności i skuteczności aparatu zarządzania. Obydwa cele osiągnąć tworząc systemy proste, pozbawione zawiłych procedur, nieprawidłowego grupowania celów z działaniami, decyzjami i informacjami, pozbawione niepotrzebnych pośrednich szczebli zarządzania, niepotrzebnych nadbudówek i przybudówek organizacyjnych w strukturze przedsiębiorstwa.

Mimo działania reformy gospodarczej struktury organizacyjne są nadal, nadmiernie rozbudowane i nawet pozostały niezmienione struktury kombinatów. Stagnacja w tej dziedzinie nie wynika z zasad reformy, czy z braku instrumentów motywacji proefektywnościowej,

zachęcających do szukania oszczędnych i bardziej efektywnych rozwiązań organizacyjnych lecz z uwarunkowań rynkowych. Szukanie i wdrażanie oszczędnych i bardziej sprawnych struktur jest obecnie raczej aktem dobrej woli aniżeli wymuszoną prawami rynku koniecznością, warunkującą przetrwanie i rozwój przedsiębiorstwa.

Uproszczenie struktur organizacyjnych jest od strony technicznej łatwe jednak napotyka na poważne opory ze względów osobowych. Przebudowa struktury oparta na logicznych przesłankach podejścia systemowego prowadzi bardzo często do likwidacji komórek i pionów lub ich połączenia. Oznacza to, że niektórzy pracownicy straciliby stanowisko kierownicze. Podjęcie takich decyzji jest niepopularne gdyż dotyczy ludzi, których znamy i niekiedy lubimy. Niemalą wpływ na postawę organów przedsiębiorstwa ma obawa przed negatywną reakcją osób zainteresowanych oraz środowiska. Dlatego wolą oni żeby takie propozycje przychodziły z zewnątrz jako wyraz szerszej opinii oraz uzasadnienie celowości i konieczności zmian strukturalnych.

Próby uzasadnienia propozycji, dotyczących zintegrowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa podajemy na przykładzie zgrupowania komórek zasilania i koordynacji produkcji w pionie produkcji oraz zgrupowania komórek ekonomicznych i rachunkowości w jednym pionie ekonomicznym.

Idea połączenia w jednym pionie produkcji i zasilania budów, materialnymi czynnikami produkcji opiera się na następujących założeniach:

1. Dyrektor techniczny i jego komórka sztabowa powinny sterować procesem produkcji poprzez nadzorowanie i koordynowanie procesu planowania. Celem tego działania ma być wewnętrzna zgodność między planami produkcji budowlanej i planami produkcji pomocniczej i usług sprzętowo-transportowych. Skuteczność sterowania procesem produkcji jest zależna od synchronizacji i realności planów. Druga faza sterowania procesem produkcji obejmuje decyzje regulujące dostawy środków produkcji i materiałów oraz ruch pracowników. Jest to zadanie służby dyspozytorskiej. Wykonanie tego zadania jest ułatwione w sytuacji, gdy służby dyspozytorskie i zasilania są w tym samym pionie dyrekcyjnym /zaopatrzenie, produkcja pomocnicza, maszyny, transport/.

2. Mechanizm sterowania obejmuje dwa elementy - zadania ustalone przez kierownika, określające stan pożądaný, który obiekt sterowany ma osiągnąć, oraz informacje, charakteryzujące stan realizacji zadań, stanowiące podstawę dla ustalenia odchylení i podjęcia decyzji regulacyjnych. Analiza i ocena przebiegu realizacji produkcji na budowach, bez informacji charakteryzujących bieżący stan zaopatrzenia budów w materiały i inne czynniki produkcji jest niepełna. Niemożliwe jest ustalenie zagrożenia w procesie produkcji bez stałego korelowania bieżących potrzeb ze stanem zasobów produkcyjnych i możliwością

ich dostarczania na budowę. Skuteczne narzędzie sterowania polega na stałej konfrontacji przyszłych zadań produkcyjnych z możliwościami dostarczania surowców, materiałów, prefabrykatów itp. Chodzi o wczesne wykrywanie prawdopodobnych zakłóceń, żeby podjąć działanie zapobiegawcze. Służą temu stałe kontakty robocze zastępcy dyrektora d.s. produkcji i działu koordynacji produkcji ze służbami zasileniowymi.

Wskazane sprzężenia decyzji i informacji, występujących w sferze produkcji i zasilania są bardzo silne i uzasadniają zintegrowanie ich w jednym pionie.

3. Rola zarządu przedsiębiorstwa, jako koordynatora i stymulatora procesu produkcji, polega głównie na zasilaniu i alokacji środków produkcji. Podstawą decyzji regulujących jest cel nadrzędny całego przedsiębiorstwa, wyznaczający priorytety w dostawach dla różnych jednostek produkcyjnych w przedsiębiorstwie. Priorytety takie uwzględniające ważność budowy, technologiczne właściwości konkretnej budowy, lub potrzebę wzmocnienia tempa produkcji z uwagi na istniejące zagrożenia, ustala służba pionu produkcji. Na tle wewnętrznych priorytetów, w warunkach ograniczonych zasobów produkcyjnych, ustala się kolejność zasilania w poszczególnych budów. Tego typu decyzje, jak podzielić ograniczone zasoby, są tym częstsze im wyższe są niedobory tych zasobów. Stąd stała potrzeba synchronizowania produkcji na budowach z zasilaniem. Powyższe decyzje

regulacyjne może podejmować skutecznie tylko jeden ośrodek decyzyjny tj. służba koordynacji produkcji.

4. Cechą charakterystyczną budownictwa jest postępujące przemieszczenie procesu produkcji budowlanej do zakładów pomocniczej produkcji przemysłowej. Jest to następstwem prefabrykowania ścian, dachów, ślusarki, blacharki, instalacji. Produkcja tych elementów jest niekiedy adresowana na konkretne obiekty. W tym przypadku występuje potrzeba ścisłej synchronizacji montażu na budowie z produkcją elementów w zakładzie pomocniczym. Z punktu widzenia organizacyjnego produkcja elementów i ich montaż jest jednolitym ciągiem produkcyjnym. Prefabrykacja, zaliczana do produkcji pomocniczej, może być również wykonywana na placu budowy co jeszcze bardziej zaciska więzi organizacyjne i techniczne produkcji pomocniczej z montażem na budowie. Integracja organizacyjna wszystkich rodzajów produkcji i usług, niezależnie od miejsca ich wykonywania, jest logiczną konsekwencją istniejących więzi między tymi jednostkami. Stąd celowe jest podporządkowanie służb sterujących tymi procesami - jednemu ośrodkowi decyzyjnemu.

5. Integracja organizacyjna wszystkich rodzajów produkcji i usług w jednym pionie tworzy korzystniejsze warunki do kontroli i poprawiania jakości. Dyrektor tego pionu, odpowiedzialny za jakość produktu finalnego, miałby bezpośredni wpływ na jakość wyrobów produkcji pomocniczej.

Pion ekonomiki obejmuje w sposób kompleksowy ekonomikę i finanse przedsiębiorstwa, gdyż stanowią one spójny system charakteryzujący się tym, że normy i środki finansowe pełnią rolę stymulatorów aktywizujących ekonomiczność działania podmiotów gospodarczych. Poza tym pion ekonomiki obejmuje kompleks zagadnień związanych ze służbą pracowniczą. Gospodarowanie zasobami pracy ma bardziej charakter humanistyczny aniżeli techniczny, gdyż wiąże się z socjologią i psychologią pracy. Dlatego służba pracownicza nie powinna być lokalizowana w pionie technicznym, lecz w pionie ekonomicznym. W szczególności dotyczy to obsługi socjalnej pracowników i ich rodzin oraz gospodarowania funduszem wynagrodzeń i funduszem załogi jako czynnikiem stabilizacji zatrudnienia - głównym czynnikiem motywacyjnym. Gospodarowanie tymi funduszami, poprzez kreowanie systemu motywacyjnego jest w warunkach reformy gospodarczej jednym z ekonomicznych narzędzi kierowania przedsiębiorstwem i jako taki jest atrybutem służby ekonomicznej.

Integracja organizacyjna pionu ekonomiki polega na skupieniu w jednym ośrodku decyzyjnym wszystkich spraw związanych z oceną gospodarczych wyników działania, z pobudzaniem efektywności ekonomicznej i zapewnieniem finansowych warunków dla rozwoju i bieżącej działalności przedsiębiorstwa. Między tymi obszarami działania istnieją związki przyczynowo-skutkowe podejmowanych decyzji i wspólne źródło informacji. Dla przykładu można

przytoczyć powiązanie ewidencji księgowej z systemem motywacyjnym. Nagrody premie itp. powinny się opierać na informacji o wyniku gospodarowania każdej jednostki organizacyjnej.

System ewidencji musi być dostosowany do systemu motywacyjnego. Wspólne są również źródła informacji ekonomicznej stosowanej w rachunku ekonomicznym oraz przy analizie, ocenie i kontroli bieżącej działalności gospodarczej.

Związki te umożliwiają wspólne prowadzenie urządzeń ewidencyjnych. Można prowadzić wspólną ewidencję sprzedaży dla potrzeb służby fakturowania robót i dla służby finansowej i księgowości. Można prowadzić wspólną ewidencję pracowników dla potrzeb służby pracowniczej, dla rachuby płac i dla obliczania zasiłków socjalnych. Układowaniem dla tych zabiegów, upraszczających ewidencję jest integracja niektórych komórek organizacyjnych.

Integracja pionów dyrekcyjnych i komórek organizacyjnych oznacza redukcję kadry kierowniczej, wiążąc się z problemem sterowalności jednostkami organizacyjnymi i zasadą ograniczonej rozpiętości kierowania. Połączone jednostki mają zwiększony zakres działania i nadzorujący kierownik powinien mieć zdolność kierowania grupą ludzi.

Istnieją granice ludzkiej możliwości kierowania grupą ludzi lub grupą zespołów pracowniczych. Mówi o tym zasada

ograniczonej rozpiętości kierowania. Z tego punktu widzenia istnieje obawa, że zbyt duża integracja może spowodować obniżenie skuteczności sterowania zespołem ludzi. Często zasada ograniczonej rozpiętości kierowania jest pojmowana w sposób klasyczny jako optymalna liczba zespołów /ludzi/ podporządkowanych kierownikowi. Nowsze kierunki naukowej organizacji pracy biorą pod uwagę jakość stosunków między kierownikiem a zespołem ludzi, skalę trudności załatwianych spraw, zakres realizowanych zadań, kwalifikacje kierownika i kwalifikacje pracowników. W praktyce niedostateczną wagę przywiązuje się do zależności, jaka występuje między organizacją systemu zarządzania a rozpiętością kierowania.

Procedury administracyjne w systemie zarządzania mogą być zorganizowane w różny sposób. Odrębności polegają na różnym podziale decyzji i czynności. Można przyjąć procedurę, w której akceptacje faktury za materiały przypisane jest kierownikowi zaopatrzenia, lub alternatywnie - fakturę musi akceptować jeszcze zastępca dyrektora nadzorujący służbę zaopatrzenia. W praktyce dominuje zła organizacja pracy polegająca na nadmiernym obciążaniu kierowników i dyrektorów sprawami drugorzędnymi. Złą praktyką jest również nadmierna centralizacja decyzji na szczeblu dyrekcyjnym.

Właściwa organizacja jest tym czynnikiem, który może poszerzyć granice rozpiętości kierowania. Warunkiem integracji

struktury organizacyjnej jest modyfikacja systemu zarządzania, nadanie jednostkom organizacyjnym większej samodzielności i odpowiedzialności, uproszczenia procedur administracyjnych, zrationalizowanie systemu informacyjno-decyzyjnego.

Obecna sytuacja gospodarcza, nasilającego się braku materiałów, zwiększyła skalę trudności załatwianych problemów i przesunęła sprawy zaopatrzeniowe i inne sprawy operatywnego zarządzania na szczebel dyrektora przedsiębiorstwa. Panuje przekonanie, że każdy z zastępców dyrektora jest przeciążony pracą i dlatego nie należałoby łączyć stanowisk pracy, gdyż dyrektor połączonej /zintegrowanej/ jednostki nie podoła nowym, większym obowiązkom. Paradoxs obecnego stylu pracy polega na tym, że nie rozwiązuje on problemu /doraźnie nie zwiększy się podaży materiałów/, lecz przeciwnie działa destrukcyjnie odciągając kadrę kierowniczą od wykonywania jej zasadniczych obowiązków. Stąd wniosek, że sytuacja kryzysowa nie uzasadni przesunięcia obowiązków i odpowiedzialności za ich wykonanie na wyższe szczeble zarządzania, lecz przeciwnie- powinna dać impuls do przyjęcia właściwej organizacji, opartej na zdecentralizowaniu decyzji. Każda jednostka powinna być bardziej samodzielna niż dotąd. Oznacza to, że trzeba kierownikom jednostek stawiać wyższe wymagania w zakresie samodzielnego i skutecznego załatwiania spraw, dając im zarazem

uprawnienia decyzyjne.

Z tego punktu widzenia integracja systemu zarządzania i struktur organizacyjnych jest nie tylko możliwa, lecz również celowa, gdyż zintegrowany układ będzie sterowany bardziej skutecznie niż dotąd.



Elastyczność / zdolność przystosowawcza/
potencjału budowlanego w zależności od
struktury przedsiębiorstw

Popyt budowlany ze swej natury charakteryzuje się dużą różnorodnością oraz zmiennością w czasie i przestrzeni zarówno co do jego rodzaju jak i wielkości. Aby zatem racjonalnie gospodarować potencjałem produkcyjnym w budownictwie, a także w sposób możliwie najlepszy zaspakajać potrzeby społeczne w zakresie produkcji budowlanej, potencjał budowlany powinien^{no} cechować elastyczność działania. Powinien on posiadać zdolność przystosowania się do zmian warunków funkcjonowania oraz szybkiego reagowania na zmienny popyt budowlany. Ukształtowany obecnie potencjał produkcyjny w polskim budownictwie zdolności takiej nie posiada. W sposób bardzo wyraźny zjawisko to można było zaobserwować wraz z nadejściem kryzysu gospodarczego na początku lat osiemdziesiątych, kiedy to w jego następstwie, w gospodarce narodowej nakłady inwestycyjne obniżyły się około 40%.^{Co} Przy mniej więcej stałym udziale wielkości produkcji budowlanej w inwestycjach, oznacza podobny spadek popytu budowlanego. W stosunku do tego gospodarka wyposażona była w ogromny potencjał produkcyjny budownictwa, znacznie powiększony w latach siedemdziesiątych. Wystąpiła zatem, chyba po raz pierwszy w powojennym okresie, nadwyżka potencjału budowlanego nad zgłaszany popyt budowlany. Mimo, że teoretycznie potencjał produkcyjny budownictwa umożliwia produkcję większą od popytu, wystąpił jednocześnie jego brak do realizacji określonej struktury popytu budowlanego, w szczególności zaś w zakresie budownictwa

mieszkańcowego, infrastruktury społecznej i technicznej oraz potrzeb modernizacyjnych i remontowych. Wydaje się, że zjawiska tego nie można tłumaczyć inaczej jak brakiem elastyczności potencjału budowlanego, jego zdolności przystosowywania się do zmian w popycie budowlanym. Jest to zresztą przykład, który w sposób bardzo zdecydowany ukazał ociążałość i bezwładność polskiego budownictwa. Zjawisko to nie pojawiło się dopiero w warunkach głębokiego kryzysu, wystąpiło ono w budownictwie znacznie wcześniej. Wystarczy tylko na potwierdzenie tej tezy, przypomnieć usilne próby przedstawienia potencjału budowlanego, w ramach tzw. manewru gospodarczego w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, do realizacji programu budownictwa mieszkaniowego czy też szybko rosnących potrzeb modernizacyjnych i remontowych^{2/}. Działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, pozostawiły po sobie ślad tylko w sferze zamiarów i dyskusji.

Utrata przez budownictwo tej pożądanej i naturalnej elastyczności działania, a stan ten trwa nadal, powoduje, że jedną z zasadniczych jego cech jest strukturalne i regionalne niedostosowanie podaży budowlanej do potrzeb popytu. Oznacza to z jednej strony nie zaspokojenie określonych potrzeb w zakresie produkcji budowlanej, a z drugiej nieracjonalne wykorzystanie potencjału produkcyjnego budownictwa i duże straty z tego tytułu dla budownictwa jak i całej gospodarki narodowej.

Przyczyn tego stanu rzeczy jest zapewne wiele. Najważniejszą i bezpośrednią - jak się wydaje - jest jednak nadal niska skuteczność mechanizmu ekonomicznego ^{funkcjonowania} przedsiębiorstw budowlanych, wprowadzanego w ramach reformy gospodarczej. Niepełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego przedsiębiorstw jest bowiem nadal możliwe i "opłacalne".

Prawidłowo funkcjonujący mechanizm ekonomiczny wymuszając efektywno

- 1/ Dyskusja na aktualne tematy. Problemy przedstawienia potencjału budownictwa przemysłowego, Inwestycje i Budownictwo 7-8, 1979 r.
- 2/ Dyskusja na aktualne tematy. Dostosowanie potencjału budowlanego do realizacji inwestycji modernizacyjnych, Inwestycje i Budownictwo nr 2 i 3, 1980 r.

gospodarowania winien działać na rzecz elastycznego dostosowywania się potencjału produkcyjnego budownictwa do zmian w popycie budowlanym. Aby to było możliwe musi istnieć rynek budowlany. Stanowi on zresztą podstawowy element zreformowanego mechanizmu zarządzania budownictwem. Bez niego bardzo trudne jest zmuszenie samodzielnych wykonawców robót do poprawy efektywności swego działania, a tym samym, o czym wspomniano już wcześniej, elastycznego reagowania na zmiany popytu budowlanego. Właściwe funkcjonowanie rynku daje możliwości uruchomienia na szerokiej⁵²⁴ skalę mechanizmów konkurencji, która to jest w stanie wymusić poprawę ekonomicznej sprawności działania. Można nawet stwierdzić, że dla mechanizmu konkurencji nie ma, przynajmniej obecnie, żadnej alternatywy. Wszystkie rozwiązania motywacyjne, projektowane przy założeniu nierealności lub niemożliwości uruchomienia konkurencji, wydają się być skazane na półowiczność i ułomność. Rozbijają się one bowiem o praktyczną nierozwiązywalność problemu neutralizacji zainteresowania przedsiębiorstw budowlanych podwyżką cen za wykonywanie obiektów, czy też roboty budowlane. Nie widać jak dotąd innych niż konkurencji skutecznych metod neutralizacji wzrostu cen. Chodzi tutaj zarówno o administracyjne zapobieganie nieuzasadnionym społecznie i ekonomicznie podwyżkom cen przez wykonawców produkcji budowlanej, jak również o eliminowanie z wyniku ekonomicznego przedsiębiorstwa "niezasłużonych" korzyści lub nieuzasadnionych kosztów. Tymczasem rozwój sytuacji w budownictwie nie wskazuje na szybkie powstanie w Polsce rynku budowlanego i związanej z nim konkurencji, która sprzyjałaby wzrostowi interesującej nas mobilności i elastyczności działania polskiego budownictwa. Jedną z zasadniczych przeszkód jest istniejąca struktura przedsiębiorstw budowlanych.

Według danych statystycznych GUS w naszym budownictwie funkcjonuje 1548 przedsiębiorstw, z czego 1257 to przedsiębiorstwa państwowe.

Pozostała część to jednostki spółdzielcze, organizacji społecznych a także kilkanaście firm polonijnych. Poza tym usługami budowlanymi zajmuje się około 70 tysięcy małych bo liczących zaledwie od 1 do 2 osób, rzemieślniczych zakładów, których udział w produkcji budowlanej ogółem nie przekracza jednak 10%. Jak z tego wynika potencjał produkcyjny budownictwa skoncentrowany jest przede wszystkim w przedsiębiorstwach państwowych. W strukturze tych przedsiębiorstw decydującą rolę odgrywają przedsiębiorstwa duże i wielkie. Około 90% /1023 jednostki/ stanowią przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 200 pracowników, 46% / 577 przedsiębiorstw/ jednostki zatrudniające powyżej 500 pracowników a ponadto 1/3 / 394 jednostki/ przedsiębiorstwa o zatrudnieniu powyżej 1000 pracowników^{3/}. Z przytoczonych tutaj danych statystycznych wynika, że w polskim budownictwie mamy do czynienia z wyraźną luką w obecnej strukturze przedsiębiorstw budowlanych. Z jednej strony występuje liczna grupa mikroprzedsiębiorstw o charakterze zakładów rzemieślniczych zatrudniających 1-2 osoby, z drugiej zaś duże i wielkie przedsiębiorstwa. Brak jest natomiast przedsiębiorstw małych zatrudniających do 100 pracowników oraz przedsiębiorstw średnich o zatrudnieniu od 100 do 200 pracowników. Taki stan rzeczy należy uznać za pewnego rodzaju anomalię strukturalną polskiego budownictwa. W krajach, w których funkcjonuje rynek budowlany właśnie przedsiębiorstwa małe i średnie stanowią dominującą pozycję w potencjale produkcyjnym budownictwa. I tak na przykład: w Japonii jest tylko 180 przedsiębiorstw budowlanych zatrudniających powyżej 500 osób, w RFN 130, w USA niewiele ponad 100, a w Szwajcarii tylko 15. Natomiast przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 1000 pracowników działa w Japonii 49 w RFN 45, a w Szwajcarii zaledwie 6^{4/}. Anomalię strukturalną polskiego budownictwa potwierdza również średni stan zatrudnienia w przedsiębiorstwach na tle innych krajów.

3/ E. Radzewicz, Restrukturyzacja, Życie Gospodarcze nr 49, 1983 r.
4/ J. Obrawa, Szansa małych przedsiębiorstw, Życie Warszawy nr 150 z dnia 4. 07. 1983 r.; E. Radzewicz, Restrukturyzacja....op.cit.

O ile w RFN wynosi on około 20 osób, w USA, Francji i Szwajcarii około 12, a w Japonii niecałe 10 pracowników, to w Polsce kształtuje się na poziomie 620 osób. Również w innych krajach socjalistycznych stopień koncentracji potencjału produkcyjnego budownictwa jest znacznie mniejszy np. w ZSRR średnie zatrudnienie w jednostkach wykonawczych budownictwa kształtuje się na poziomie około 300 osób^{5/}.

Budownictwo polskie o takiej strukturze przedsiębiorstw wykonawczych stało się bardzo ociężałe, mało elastyczne i niesterowalne. Dzieje się ztak za sprawą braku rynku budowlanego, a zatem i konkurencji między przedsiębiorstwami, wskutek monopolistycznej pozycji dużych i wielkich przedsiębiorstw, nie poddających się sterowaniu ekonomicznemu przy małej skuteczności stosowanego "sterowania" administracyjnego. Prawdopodobnie nie może funkcjonować w takich warunkach mechanizm ekonomiczny sterowania przedsiębiorstwami budowlanymi w taki sposób aby przyjmowały one do realizacji w danym czasie produkcję budowlaną najbardziej potrzebną z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego. Nie można zatem mówić o elastyczności potencjału produkcyjnego w s dostosowania się do zmian w popycie budowlanym. Po drugie struktura przedsiębiorstw budowlanych, charakteryzująca się zdecydowanym zachwianiem proporcji na rzecz przedsiębiorstw dużych i wielkich wyraźnie "nie pasuje" do tak różnorodnego i zmiennego w czasie pod względem wielkości i rodzaju popytu budowlanego. Przedsiębiorstwa budowlane duże i wielkie bardzo trudno dostosowują się do takich naturalnych zmian w popycie budowlanym. Musiałyby ponosić zbyt duże koszty, są one przystosowane do realizacji popytu o określonej wielkości i rodzaju. Ich przewaga zatem w strukturze wykonawstwa budowlanego bardzo uszczyplnia potencjał produkcyjny budownictwa i pozbawia go pożądanych właści-

5/ A. Bratkowski, I. Herbst, Badania tendencji tworzenia się małych przedsiębiorstw różnych sektorów. IOZIEPB "ORGBUD", Warszawa 1983 r.
E. Radzewicz, Restrukturyzacja....op.cit.

wości dostosowywania się do zmiennego ~~co do skali jak i rodzaju~~, a także w układzie przestrzennym popytu budowlanego. Właściwości takie jak pokazują doświadczenia zarówno polskie z lat 1946 - 49 jak i zagraniczne, posiadają przede wszystkim przedsiębiorstwa budowlane i małe i średnie, które spełniają kompensującą i komplementarną rolę wobec dużych i wielkich przedsiębiorstw i sprzyjają dynamizacji ruchu budowlanego, a tym samym uelastyczniają potencjał produkcyjny budownictwa jako całość.

Wynika z tego, że warunkiem wzrostu elastyczności potencjału produkcyjnego budownictwa w dostosowaniu się do popytu jest zmiana obecnej struktury przedsiębiorstw budowlanych. Zwiększenie tej elastyczności przyczyniłoby się do likwidacji "wąskich gardeł" w procesie budowlanym, rozwoju kooperacji, lepszego wykorzystania potencjału produkcyjnego, a tym samym wzrostu produkcji budowlanej przy poprawie efektywności gospodarowania w budownictwie. Takie możliwości daje, jak to wynika z naszych dotychczasowych rozważań, umiejętne połączenie produkcji wielkiej, średniej i małej skali przedsiębiorstw. Nie chodzi zatem o bezpodstawne negowanie istnienia w budownictwie dużych przedsiębiorstw w ogóle, one powinny istnieć tam gdzie jest to ekonomicznie uzasadnione. Popyt budowlany jest, jak to już stwierdziliśmy różnorodny, a zatem przy realizacji wielkich przedsięwzięć budowlanych istnienie dużych przedsiębiorstw jest pożądane, daje bowiem możliwość osiągania korzyści ekonomicznych wynikających chociażby ze skali produkcji. Rzecz tylko w tym, aby przy tworzeniu i późniejszym funkcjonowaniu dużych przedsiębiorstw budowlanych chodziło rzeczywiście o zwiększenie ekonomicznej celowej skali produkcji, a nie jak to miało przeważnie miejsce, w dotychczasowej praktyce, tylko i wyłącznie o koncentrację czysto administracyjną, ułatwiającą zarządzanie przedsiębiorstwami. Działanie dużych przedsiębiorstw nie może jednak oznaczać

eliminacji funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych. Ich brak oznacza^{bowiem} zjawienie różnorodności skali ze wszystkimi konsekwencjami przedstawionymi wcześniej negatywnie^{y mi} konsekwencjami dla elastyczności potencjału budowlanego.

Powstaje zatem pytanie w jaki sposób zmienić tę^{obecny} anomalie^ę strukturę~~ę~~ polskiego budownictwa, w celu zwiększenia elastyczności jego potencjału produkcyjnego?

Istotną sprawą wydaje się być tutaj ogólna weryfikacja dotychczasowego rozwoju gospodarczego opartą na dominacji wielkich przedsiębiorstw. Realizowana dotychczas koncepcja wzrostu gospodarczego przeceniała chyba korzyści płynące z wielkiej skali produkcji oraz nie uwzględniała zalet rozwoju produkcji drobnej. W krajach zachodnich występuje obecnie ponowne odkrycie możliwości rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw i wiąże się z zakwestionowaniem dotychczasowej koncepcji rozwoju. Bariery wzrostu zmusiły ekonomistów do poszukiwania form i metod, które skuteczniej niż dotychczas sprzyjały uzyskiwaniu równowagi ekologicznej, oszczędności podstawowych surowców i materiałów pozyskiwaniu nowych źródeł energii itp. Politykę popierania małych i średnich przedsiębiorstw obrały więc rządy wielu krajów zachodnich.

Zafascynowanie wielką skalą produkcji w dotychczasowym rozwoju doprowadziło do bardzo silnej koncentracji również w budownictwie, które ze względu na określone odrębności i cechy specyficzne jest w znacznie mniejszym stopniu podatne na procesy koncentracji organizacyjnej. Duży wpływ na tę koncentrację w budownictwie miała wielkość i struktura przedsięwzięć inwestycyjnych. W całym powojennym okresie rozwoju gospodarczego Polski duży udział stanowiły nakłady inwestycyjne na budowę wielkich zakładów produkcyjnych. Odejście od zdecydowanych preferencji dla takiej koncepcji rozwoju, zgodnie z tendencjami ogólnosię światowymi, zmniejszyłoby potrzebę i presję często administracyjną na

istnienie i stworzenie w przyszłości dużej ilości wielkich przedsiębiorstw budowlanych.

Budownictwo polskie zmonopolizowane zostało w warunkach nakazowo-rozdzielczego zarządzania tym działem gospodarki narodowej. Względna łatwość kierowania centralnego większymi jednostkami przyczyniła się do poważnego rozwoju wielkich przedsiębiorstw budowlanych, przy jednoczesnej tendencji do likwidacji po 1950 roku mniejszych pozapaństwowych form własności przedsiębiorstw uspołecznionych. Oprócz tego na kształtowanie się wielkich przedsiębiorstw wpływ miała niesprawność systemowa naszej gospodarki, przejawiająca się między innymi zawodnością kooperacji. Wynikały stąd tendencje autarkiczne przedsiębiorstw budowlanych, zmierzające do uniezależnienia się od zewnętrznych dostaw niektórych czynników produkcji lub usług. Przedsiębiorstwa budowlane zaczęły zatem "wyręczać", pod modnym hasłem uprzemysłowienie budownictwa, niektóre dziedziny przemysłu i usług, które przy racjonalnym podziale pracy powinny pracować na rzecz budownictwa. W tej sytuacji powstały wielkie przedsiębiorstwa - kombinaty budowlane o wysokim stopniu samowystarczalności produkcyjnej i usługowej.

Chcąc dokonać restrukturalizacji potencjału produkcyjnego w budownictwie należy przede wszystkim usunąć przyczyny, które wywołały jego nadmierną koncentrację. Istnieje zatem konieczność całkowitego wyeliminowania z budownictwa nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania. Na czoło wysuwa się potrzeba likwidacji struktur zarządzania budownictwem, odziedziczonych po tymże systemie. Dokonana w okresie reformy częściowa decentralizacja zarządzania budownictwem poprzez przekazanie w układ terenowy niektórych rodzajów przedsiębiorstw budowlanych i stworzenie w ten sposób centralnego i regionalnego układu gospodarczego w budownictwie, okazuje się niewystarczającą. Nie

oznacza bowiem likwidacji w naszej gospodarce ministerstw branżowych, one funkcjonują dalej wykazując tendencje zachowawcze, dążą do utrzymania dotychczasowych struktur. Postępowanie w dawnym stylu można zaobserwować także w działalności powołanych w miejsce rozwiązanych Zjednoczeń Wojewódzkich Zarządów Budownictwa. Wykazują one skłonności do daleko posuniętej ingerencji w wewnętrzną sprawę poszczególnych przedsiębiorstw. Nie wykazują też żadnej inicjatywy do tworzenia nowych podmiotów gospodarczych w wykonawstwie budowlanym. Te wszystkie praktyki utrudniają zmianę dotychczasowego stanu organizacyjnego w budownictwie.

Dalszym posunięciem na drodze restrukturalizacji budownictwa powinno być stworzenie przez władze gospodarcze ekonomicznych i prawnych warunków do tworzenia nowych przedsiębiorstw wykonawstwa budowlanego we wszystkich sektorach gospodarki. Chodzi tutaj zarówno o tworzenie nowych jednostek budowlanych, jak również o przekształcanie, w oparciu o kryteria ekonomiczne, istniejących wielkich przedsiębiorstw budowlanych na mniejsze jednostki gospodarcze. W tym drugim przypadku dużego znaczenia nabiera kwestia ukształtowania mechanizmu zapewniającego w praktyce dochodzenie do optymalnej skali produkcji. Chodzi głównie o ograniczenie / różnej postaci / dotacji do działalności nieefektywnie gospodarujących przedsiębiorstw i stawienie ich w stan sanacji, zgodnie z ustawą o uzdrawianiu przedsiębiorstw; możliwość usamodzielnienia się zakładów w przedsiębiorstwach wielozakładowych z inicjatywą załóg i za aprobatą organu założycielskiego; zapewnienie transferu kapitału w ramach własności ogólnospołecznej między poszczególnymi branżami produkcji budowlanej oraz inicjowanie procesu powoływania małych przedsiębiorstw budowlanych na bazie trwale niewykorzystanego majątku produkcyjnego. Chcąc natomiast wywołać ruch tworzenia się

nowych małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych o różnych formach własności, istnieje potrzeba zastosowania w tym celu odpowiednich motywacji ekonomicznych. Należałoby rozważyć na przykład możliwość zwolnienia nowopowstające, niewielkie przedsiębiorstwa budowlane na pewien czas od obciążeń podatkowych, obciążeń na PFAZ itp. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że bardzo poważną barierą ekonomiczną tworzenia się i funkcjonowania małych przedsiębiorstw budowlanych jest bariera zaopatrzenia materiałowego. Głoszona zasada równouprawnienia wszystkich podmiotów gospodarczych w dostępie do źródeł zaopatrzenia nie bardzo sprawdza się w praktyce. Obowiązujący system rozdzielnictwa materiałów centralnie bilansowanych, nadal preferuje interesy wielkich przedsiębiorstw budowlanych oraz dyskryminuje wykonawców spółdzielczych, prywatnych i rzemieślniczych. Często postulowanym wyjściem z tej trudnej sytuacji jest rozdział materiałów na inwestorów. Umacniałoby to ich pozycję w negocjacjach z wykonawcami i pozwoliłoby wybrać wykonawcę kierując się wyłącznie kryteriami ekonomicznymi.

Poza tym należałoby stworzyć wszystkim małym przedsiębiorstwom budowlanym, łącznie z drobną wytwórczością i rzemiosłem, odpowiednie warunki prawne ich funkcjonowania, chodzi głównie o zastosowanie uroszczonego trybu ich tworzenia oraz likwidacji, uproszczonego systemu rozliczeń z budżetem państwa, systemem ewidencji księgowości, planowania i sprawozdawczości. W przypadku zaś drobnej wytwórczości i rzemieślniczej konieczna jest stabilizacja systemowa. Na przestrzeni lat 1979 - 84 zasady funkcjonowania drobnej wytwórczości zmieniono aż czterokrotnie. Tak duża częstotliwość zmian podważa zaufanie polityki państwa do tego sektora i zmniejsza zaangażowanie i inicjatywę w jego rozwoju.

Trzeba również zaznaczyć, że zarówno w celu tworzenia warunków dla powstania rynku budowlanego jak i późniejsze jego funkcjonowanie w przypadku pomyślnego przebiegu procesu restrukturalizacji istnieje

potrzeba ustanowienia przez państwo odpowiednich aktów prawnych przeciwdziałających praktykom monopolowym. O ile bowiem w systemie nakazowo-rozdzielczym przeważają ogórne procesy monopolizacyjne, o tyle w przypadku funkcjonowania rynku zagrożenia monopolizacyjne rodzą się "na dole" w przedsiębiorstwach. Stąd też zachodzi konieczność przeciwdziałania tym tendencjom w celu ochrony konkurencji.

Przedstawione powyżej kierunki pożądanych zmian strukturalnych w budownictwie, nie wyczerpują oczywiście całości zagadnienia. Wydaje się jednak, że realizacja zaprezentowanych tutaj propozycji rozwiązań tego problemu przyczyniłaby się do zmiany narosłych dysproporcji w strukturze budowlanego potencjału ^{produkcyjnego} budowlanego. Zmiany te pozwoliłyby przywrócić odpowiednie proporcje współdziałania małych, średnich i dużych przedsiębiorstw. To z kolei stworzyłoby warunki do wzrostu elastyczności potencjału produkcyjnego budownictwa w dostosowywaniu się do zmian w popycie budowlanym.



Możliwość przekształceń strukturalnych przedsiębiorstw
w świetle przepisów prawnych

Uwagi wstępne

W całej naszej powojennej działalności gospodarczej wprowadzony został konsekwentnie tylko jeden system kierowania. Na początku realizacji planu 3-letniego /1947-1949/ wdrożono centralnie nakazowo-rozdzielczą metodę sterowania gospodarką, a następnie przez wiele lat metodę tę rozwijano i utrwalano. Oficjalna doktryna oraz propaganda polityczna uznawały tę metodę za najbardziej właściwą dla socjalistycznej gospodarki, powołując się także na przykłady innych państw tego obozu. Choć stosunkowo szybko centralnie sterowana gospodarka okazała się niewydolna ekonomicznie, podejmowane kolejne próby zreformowania systemu zarządzania nie dały rezultatu. Zarządzanie nakazowe okazywało się bowiem niezwykle silne i miało - wbrew pozorom - zbyt wielu zwolenników. Nie brak ich zresztą i dziś.

Przed wszystkim centralistyczne nakazowe zarządzanie gospodarką znajdowało swych zwolenników w aparacie centrum gospodarczego, któremu dawało łatwość realizacji podjętych na szczeblu centralnym decyzji, dużą możliwość przemieszczania środków i ich koncentracji na wybranych odcinkach. Pozwalało to - do czasu - na spektakularne osiągnięcia w niektórych dziedzinach gospodarki, zwłaszcza przy realizacji wielkich przedsięwzięć inwestycyjnych. Osiągnięcia te były szeroko wykorzystywane przez propagandę dla uświadomienia prestiżu politycznego władzy i kamuflowania nierównomierności rozwoju gospodarczego kraju. Z czasem brak rzeczywistych

osiągnąć zastępowano w propagandzie osiągnięciami pozornymi, a nawet fikcyjnymi.

Jednakże i na średnim, a także podstawowym szczeblu zarządzania w przedsiębiorstwach system nakazowy posiadał swoich zwolenników. Był on bowiem i dla tego szczebla niezwykle dogodny. Ograniczał zadania kierownictwa przedsiębiorstw do dbania o wykonywanie planów i nakazów, zwalniając je tym samym od odpowiedzialności za ekonomiczne wyniki działania przedsiębiorstwa, jego prawidłowy rozwój, wprowadzanie innowacji, a nawet za celowość produkcji. Także i w razie nie wykonania planu łatwo było w tym systemie usprawiedliwić się tzw. przyczynami obiektywnymi, a więc błędami narzuconego planu, sprzecznością nakazów, wydawanych przez różne ośrodki decyzyjne, brakiem zaopatrzenia i innymi przyczynami zewnętrzными. Podejmowanie istotnych decyzji gospodarczych dotyczących przedsiębiorstwa poza nim, a często i bez jego udziału, stworzyło swoisty typ kierownika przedsiębiorstwa dążącego do minimalizacji planowych zadań jednostki przy zapewnieniu sobie dla realizacji tych zadań możliwie największych środków i to nie tylko materialnych, ale i innych, np. przywilejów w różnych dziedzinach. Wyjątki od tego modelu "idealnego dyrektora" - na szczęście dość liczne - nie były zazwyczaj mile widziane przez decydentów.

Nakazowy system zarządzania nie sprzyjał ekonomicznemu myśleniu na szczeblu przedsiębiorstwa. Nie wywoływał także dążeń do racjonalnej organizacji i oszczędnej gospodarki. Nie były one bowiem wbudowane w mechanizm funkcjonowania jednostki. Jeśli centrum chciało je osiągnąć, musiały być wymuszane odpowiednimi nakazami. Uzyskanie w wyniku "gry planistycznej" zwiększenia dotacji lub pozbycie się kłopotliwego odcinka działalności miało bowiem dla przedsiębiorstwa większe znaczenie gospodarcze, niż poprawa organizacji, zwiększenie wydajności czy uzyskane oszczędności materiałowe.

Istotą systemu nakazowego jest wprowadzanie nierówności prawnej podmiotów gospodarczych. Nierówność ta przybiera formę szczególnego uprzywilejowania pewnych jednostek i w konsekwencji prowadzi do zachwiania równowagi rynkowej. Występuje ona przy tym w różnych płaszczyznach i może przybierać formę nierówności między pewnymi grupami podmiotów gospodarczych lub między poszczególnymi jednostkami. Pierwsza z tych form uprzywilejowania, to rozmaite preferencje dla jednostek gospodarki społecznej, a w tej grupie szczególne preferencje dla jednostek państwowych. Druga forma nierówności, to indywidualne preferencyjne przydziały, rozdzielniki, priorytety i "wyłączości" przybierające czasem formę monopolu. Przy tym systemie zarządzania dominuje w kierowaniu gospodarką indywidualna decyzja administracyjna wydawana przez decydenta, a traci na znaczeniu ogólna regulacja prawna. Niejednokrotnie zdarzało się, że akty wykonawcze różnych szczebli, "przepisy powielaczowe" oraz indywidualne /ale częste/ wyjątki czyniły z reguły ustawowej przepis faktycznie martwy.

Dziesiątki lat funkcjonowania naszej gospodarki w systemie nakazowo-rozdzielczym doprowadziły więc do pewnej anormalnej sytuacji. W kierowaniu procesami gospodarczymi nakazy administracyjne tak zdominowały ogólną, a zwłaszcza ustawową regulację, że ta pozostawała w praktyce działania przedsiębiorstw prawie nieznaną, a w świadomości działaczy gospodarczych nie odgrywała większego znaczenia. Istotą tej świadomości okazuje się trudniejsza, niż зміana przepisów.^{1/}

Nieprowadzenia poprzednich reform miały swe źródło m.in. w braku właściwego rozumienia roli regulacji prawnej w procesie

^{1/} Por. A. Winiarski: Tworzenie prawa dla gospodarki narodowej. "Nowe Prawo" z 1962 r., nr 9 - 10, s. 27 i n.

gospodarowania.^{2/} Wprawdzie sama zmiana przepisów nie jest gwarancją powodzenia reformy, ale brak właściwej regulacji może przesądzić o klęsce reformy. O klęsce tej może także decydować niestosowanie w praktyce nowej regulacji przez organy administracji i podmioty gospodarcze. Przyczyny tego niestosowania mogą być przy tym różne i wynikać zarówno z nieznajomości nowych przepisów, niewłaściwego rozumienia aktualnych unormowań, bądź niechęci do zmian, zakłócających ustalony tryb działania i kryjących w sobie pewien element ryzyka.

Naturalną tendencją centralistycznego systemu zarządzania gospodarką było tworzenie dużych jednostek gospodarczych, występujących z reguły, przynajmniej na określonych obszarach kraju, na rynku w charakterze faktycznych monopolistów. Wielkie organizacje gospodarcze tworzone przy tym były głównie dla wygody centralnego zarządzania nimi, a nie dla lepszego realizowania zadań gospodarczych i osiągania większej efektywności ekonomicznej. Wiele z tak powstałych jednostek wymaga więc restrukturalizacji, właśnie przy uwzględnieniu lepszej efektywności ich działania i racjonalniejszego wykonywania zadań gospodarczych.

Dla tworzenia nowych struktur organizacyjnych w gospodarce, w tym i w budownictwie, stworzone zostały w przepisach wprowadzających reformę gospodarczą wystarczające możliwości. Jak dotąd nie są one należycie wykorzystywane.^{3/} Przedstawienie tych możliwości i zasad tworzenia i zalany struktur organizacyjnych podmio-

^{2/} O obszernej literatury na ten temat por. np. L. Bar: Elementy prawne reformy gospodarczej, Państwo i Prawo z 1982 r., nr 1-2, s. 12 i nast. L. Bar: Trudny pierwszy rok ustaw /o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstw/, Państwo i Prawo z 1982 r., nr 11, s. 19 i nast. S. Włodyka: Rola prawa w reformie gospodarczej, Państwo i Prawo z 1984 r., nr 6, s. 3 i nast. oraz powołana tam literatura.

^{3/} Por. Raport o reformie gospodarczej /ocena i wnioski kierunków/, Warszawa, sierpień 1984r., s. 36, pkt 45.

tów występujących w budownictwie dokonane zostanie ze szczególnym uwzględnieniem nowych rozwiązań i możliwości wprowadzonych przez ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i rzemiosła.

Przedsiębiorstwa państwowe działające na zasadach ogólnych

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych w istotny sposób zmieniła tryb powstawania, łączenia, podziału i likwidacji tych przedsiębiorstw /Dz. U. z 1981 r. Nr 24, poz. 122 z późn. zmianami/. Przedsiębiorstwa państwowe, działające na podstawie ustawy o p.p., są tworzone przez naczelne i centralne organy administracji oraz terenowe organy administracji państwowej na podstawie uchwały właściwej rady narodowej.^{4/} Tworzenie przedsiębiorstwa państwowego musi być poprzedzone postępowaniem przygotowawczym, które ma na celu zbadanie i ocenę potrzeby oraz warunków utworzenia przedsiębiorstwa. Ogranicza to organ założycielski w swobodnym podejmowaniu decyzji kreujących nowe przedsiębiorstwa.

Organ zamierzający utworzyć przedsiębiorstwo powołuje zespół przygotowawczy, który dokonuje niezbędnych ustaleń i przedstawia swoją opinię. Obligatoryjny skład zespołu przygotowawczego określa art. 12 ust. 3 ustawy. Wchodzi do niego przedstawiciele Ministra Finansów, banku, rady narodowej i terenowego organu stopnia podstawowego, właściwego naczelnego lub centralnego organu administracji państwowej, zainteresowanych związków zawodowych, właściwego stowarzyszenia naukowego, społeczno-zawodowego lub naukowo-technicznego. Skład zespołu przygotowawczego może być rozszerzony, przez powołanie do niego także innych osób.

^{4/} Por. J. Wisniewski: Prawo gospodarcze. PWN Warszawa 1982, s. 92 i nast.

Przedsiębiorstwo państwowe może być utworzone jako przedsiębiorstwo działające na zasadach ogólnych oraz jako przedsiębiorstwo użyteczności publicznej.^{5/} Te ostatnie mają na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w szczególności poprzez produkcję lub świadczenia usług w zakresie inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową lub ciepłą, zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, terenami zielonymi, uzdrowiskami, usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych, usług kulturalnych.

Przedsiębiorstwo państwowe jest obecnie jednostką gospodarczą samodzielną, samorządną i samofinansującą się. Te zasady działania przedsiębiorstwa, nie zawsze jeszcze w pełni realizowane w praktyce, odróżniają je w istotny sposób od przedsiębiorstw państwowych działających w dawnym systemie zarządzania. Samodzielną przedsiębiorstwa oznacza bowiem odwrócenie dawnej reguły, że organy przedsiębiorstwa mogą podejmować decyzje tylko w sprawach określonych przez przepisy lub za zgodą jednostek nadrzędnych. Stąd różne akty o rozszerzeniu uprawnień dyrektora przedsiębiorstwa/, a ustalenie odmiennej reguły, że właśnie organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami prawa, we wszystkich więc sprawach przedsiębiorstwa podejmują decyzje i organizują działalność jego organy. Trzeba podkreślić, że z obecnych przepisów przedsiębiorstwach państwowych zniknęło w ogóle pojęcie jednostki nadrzędnej. Organ założycielski dokonuje bowiem jedynie kontroli

W rozważaniach niniejszych, ze względu na ograniczoną objętość referatu pominięta jest specyfika przedsiębiorstw nie podlegających przepisom ustawy o przedsiębiorstwach państwowych /np. PKP, PZL, PZM, PZU/ oraz specyfika szczególnych unormowań dotyczących przedsiębiorstw podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz Ministrowi Finansów, przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości, działających przy zakładach karnych oraz przedsiębiorstw wykonujących w całości lub w części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa.

i oceny działalności przedsiębiorstwa i jego dyrektora, a prawo władczo wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa ma tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Akt o utworzeniu przedsiębiorstwa może ponadto przewidywać przekazanie uprawnień nadzorczych organu założycielskiego radzie nadzorczej. Dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje przy tym prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych przez organ sprawujący nadzór. Podtrzymanie decyzji otwiera drogę sądową dla wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Samorządność przedsiębiorstwa zapewnia współdziałalność załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem określony w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego /Dz. U. z 1981 nr 24, poz. 123 z późn. zmianami/. Przepisy o samofinansowaniu ma skłaniać przedsiębiorstwo do osiągnięcia zysku.

Samodzielność i samorządność przedsiębiorstwa nadaje realny kształt konstrukcji osobowości prawnej, którą przedsiębiorstwo uzyskuje z chwilą wpisania do rejestru, prowadzonego obecnie przez sądy. Sąd rejestrowy bada z urzędu zgodność z prawem treść dokumentów stanowiących podstawę tak wpisu do rejestru danych dotyczących utworzenia przedsiębiorstwa, jak i innych danych podlegających wpisowi.^{6/} Nadanie przedsiębiorstwom państwowym jako osobom prawnym szerokiego zakresu własnych i niezbywalnych praw podmiotowych, m.in. prawa własności do wydzielonego mu i nabytego przez przedsiębiorstwo mienia, którego organ założycielski nie może przedsię-

^{6/} Szczegółowe zasady prowadzenia rejestru określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych /Dz. U. z 1981 r., nr 31, poz. 171/.

biorstwa pozbawić^{7/}, oraz system ochrony praw przedsiębiorstwa państwowego z prawem odwołania się do sądu w razie sporu między organem założycielskim a przedsiębiorstwem, a także między dyrektorem przedsiębiorstwa a organem samorządu załogi, stwarza nowe podstawy prawne funkcjonowania przedsiębiorstwa.^{8/}

Konsekwencją występowania przedsiębiorstwa państwowego jako samodzielnej i samorządnej osoby prawnej jest zmiana zasad likwidacji, łączenia i podziału przedsiębiorstw.

Łączenie, podział i likwidację przedsiębiorstwa państwowego działającego na zasadach ogólnych zarządza organ założycielski z własnej inicjatywy lub na wniosek rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Projekt połączenia, podziału lub likwidacji przedstawia się ogólnemu zebraniu pracowników lub radzie pracowniczej oraz związkowi zawodowemu działającemu w przedsiębiorstwie w celu uzyskania opinii. Ponadto przed podjęciem decyzji przeprowadza się postępowanie przygotowawcze przez zespół powołany przez organ założycielski. Skład zespołu jest taki sam, jak w wypadku tworzenia przedsiębiorstwa, a zespół bada przyczyny, cel, potrzebę i warunki zamierzonych zmian. Niektóre kwestie szczegółowe związane z reorganizacją, a także jej konsekwencje prawne określa rozporządzenie

^{7/} Obecnie przedsiębiorstwa same decydują o zbywaniu środków trwałych innym jednostkom gospodarki uspołecznionej, a także w granicach określonych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów osobom prywatnym i jednostkom nieuspołecznionym. Pewne ograniczenia wprowadza tu ustawa z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz. U. z 1983 r. nr 39, poz. 176/. Por. np. A. Klein: Zbywanie środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe, Państwo i Prawo z 1984 r. nr 2, s. 33 i nast.

^{8/} For. L. Bar: Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu jego załogi. Państwo i Prawo z 1983 r. nr 10, s. 5 i nast. oraz T. Ereciński: O potrzebie regulacji postępowania sądowego w sprawach przekazanych ustawami o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi. Państwo i Prawo z 1984 r. nr 5, s. 101 i n.

Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych /Dz. U. z 1981 r. nr 31, poz. 170/. Stanowi ono m.in., że połączone przedsiębiorstwo odpowiada za zobowiązania przejętych przedsiębiorstw oraz przejmujących wierzytelności, a przedsiębiorstwa utworzone w wyniku podziału odpowiadają solidarnie za zobowiązania przedsiębiorstw ulegającego podziałowi.

Przedsiębiorstwo państwowe może być postawione w stan upadłości jeżeli jest niewypłacalne, tzn. jego majątek nie wystarcza na pokrycie zobowiązań.^{9/} Następuje wówczas zbyte przedsiębiorstwa, a w braku nabywcy całości zbyte poszczególnych składników majątkowych likwidowanego przedsiębiorstwa. Z reguły ogłoszenie upadłości poprzedza postępowanie zmierzające do poprawy gospodarki przedsiębiorstwa, któremu grozi zamknięcie działalności stratą. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie mogą być postawione w stan upadłości, jeżeli ich dalsze istnienie jest uzasadnione celami, do których realizacji zostały utworzone.

Tworzenie, podział, łączenie i likwidacja przedsiębiorstw państwowych nie zawsze jest dokonywana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wynika to z nieznanomości tych przepisów przez załogi przedsiębiorstw, a więc niewykorzystywanie swych uprawnień przez organy samorządu załogi, jak i z braku postanowienia tych przepisów przez organy założycielskie. Tym większe znaczenie mają więc te nieliczne na razie orzeczenia sądowe wydane w związku z konkretnymi sporami. Tak np. skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego^{10/} orzekł, iż zarządzenie organu założycielskiego o podzia-

^{9/} Patrz: ustawa z dnia 29 czerwca 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości /Dz. U. z 1983 r. nr 36, poz. 165/.

^{10/} Wyrok z dnia 21 października 1983 r. III PRN 1/83. Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, nr 5 z 1984 r., poz. 95.

le przedsiębiorstwa dokonane z naruszeniem warunków przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wykonaniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie wywołuje skutków prawnych, nie może więc powodować żadnych zmian organizacyjnych.

Wspólne przedsiębiorstwa rad narodowych

W celu zaspokajania potrzeb społecznych na terenie objętym własnością dwu lub więcej rad narodowych mogą być tworzone wspólne przedsiębiorstwa terenowe. Wspólne przedsiębiorstwa terenowe tworzy na podstawie uchwał właściwych rad narodowych wskazany w uchwałach terenowy organ administracji państwowej, który jest dla przedsiębiorstwa organem założycielskim.

Uchwała w sprawie powołania wspólnego przedsiębiorstwa rad narodowych powinna określać także przedmiot działania i rodzaj przedsiębiorstwa, procentowy udział rad narodowych w kapitale przedsiębiorstwa, zasady rozliczania przedsiębiorstwa z budżetami terenowymi, zasady podziału produkcji lub usług na obszarze własności zainteresowanych rad narodowych, zasady współdziałania organu z założycielskiego z radami narodowymi uczestniczącymi w przedsiębiorstwie wspólnym.

Przedsiębiorstwa wspólne przedsiębiorstw państwowych

Nowym rozwiązaniem legislacyjnym jest możliwość tworzenia przez przedsiębiorstwa państwowe wspólnych przedsiębiorstw w drodze umowy. Podstawą zawarcia umowy przez przedsiębiorstwa są uchwały ich rad pracowniczych. Utworzenie przedsiębiorstwa wspólnego wymaga przeprowadzenia ^{postępowania} przygotowawczego, takiego jak przy tworzeniu przedsiębiorstw państwowych przez organy administracji.

Przystąpienie przedsiębiorstwa do przedsiębiorstwa wspólnego wymaga zgody organu założycielskiego.

Utworzenie przedsiębiorstwa wspólnego wymaga zawarcia przez zakładające je przedsiębiorstwa państwowe umowy spółki na zasadach określonych w kodeksie handlowym. Kodeks handlowy w aktualnie obowiązującym brzmieniu zna trzy spółki /zwane handlowymi/: spółkę jawną, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną.^{11/} Dwie ostatnie spółki posiadają osobowość prawną i noszą nazwę spółek kapitałowych. Spółka jawna nie posiada osobowości prawnej, a jej unormowanie zbliżone jest do unormowania spółki cywilnej, zawartego w kodeksie cywilnym. Wszystkie spółki handlowe wpisywane są do rejestru handlowego, prowadzonego przez sądy.

Spółka jawna prowadzi przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze i traktowana jest w obrocie jako samodzielny podmiot. Może ona nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana pod firmą spółki. Rzeczy i prawa wniesione przez wspólników a także nabyte lub uzyskane dla spółki w czasie jej istnienia, stanowią majątek spółki. Za zobowiązania spółki odpowiada wobec wierzycieli każdy wspólnik bez ograniczenia całym swym majątkiem, solidarnie z pozostałymi wspólnikami, oraz ze spółką. Każdy wspólnik ma prawo reprezentowania spółki oraz prawo i obowiązek prowadzenia spraw spółki. Umowę spółki zawiera się na piśmie. Jeżeli nie stanowi ona inaczej, każdy wspólnik ma prawo do równego udziału w zyskach i uczestniczy w stratach w tym samym stosunku, bez względu na rodzaj i wartość wkładu. Wspólnik, który wniósł tytułem wkładu tylko swą pracę, w razie wątpliwości nie uczestniczy w

11/ Kodeks handlowy z 27 czerwca 1934 r. ulegał licznym zmianom i obecnie obowiązują tylko niektóre jego artykuły dotyczące przede wszystkim spółek jawnej, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnej. Obowiązujący tekst zawiera zbiór A. Wiśniewskiego: Kodeks handlowy i inne przepisy o spółkach. Prawo upadłościowe. Prawo o postępowaniu układowym. Wyd. Prawnicze Warszawa /w druku/. O spółkach patrz szerzej A. Wiśniewski w pracy zbiorowej Prawo gospodarcze, SGPiS, /w druku.

stratach. Umowa może zwolnić od udziału w stratach także innych wspólników. Wspólnik nie może być wyłączony z udziału w zyskach. Konstrukcja spółki jawnej jest przystosowana w swym normatywnym kształcie przede wszystkim do sytuacji, gdy spółnikami są osoby fizyczne. Nie ma jednak przeszkód, aby spółkę utworzyły osoby prawne.

Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością zawiązuje się w celach gospodarczych, a podstawą jej działania jest kapitał zakładowy. Kapitał ten dzieli się na udziały. Udziały są imienne i ich zbycie może podlegać ograniczeniom wprowadzonym przez umowę spółki.

Wspólnicy nie odpowiadają osobniczo za zobowiązania spółki. Ich odpowiedzialność ograniczona więc jest jedynie do wniesionych udziałów. Umowę spółki zawiera się pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Poza zawarciem umowy do powstania spółki konieczne jest wniesienie całego kapitału zakładowego, ustanowienie władz spółki, wpis do rejestru handlowego. Władzami spółki są: zgromadzenie wspólników, zarząd, rada nadzorcza i komisja rewizyjna. Zarząd reprezentuje spółkę na zewnątrz. Każdy członek zarządu ma prawo i obowiązek prowadzenia spraw spółki. Rada nadzorcza wykonuje stały nadzór nad działalnością spółki. Komisja rewizyjna bada bilans, rachunek strat i zysków, właściwi zarządu co do jedności zysku lub pokrycia strat. W spółce nie mającej komisji rewizyjnej jej kompetencje wykonuje rada nadzorcza, a w spółce nie mającej rady nadzorczej, umowa spółki może rozszerzyć obowiązki komisji rewizyjnej. Zgromadzenie wspólników potwierdza bilans, sprawozdanie i rachunek strat i zysków oraz udziela pokwitowania /absolutorium/ zarządowi, radzie nadzorczej i komisji rewizyjnej, podejmuje uchwały m.in. w sprawie zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa, nabycia i zbycia nieruchomości.

Spółka akcyjna jest najbardziej rozwiniętą formą spółki kapitałowej i może być zawiązywana w jakimkolwiek celu dozwolonym.

Spółka akcyjna jest osobą prawną, a jej działalność oparta jest na kapitale zakładowym./akcyjnym/. Kapitał ten dzieli się na akcje o równej wartości nominalnej. Akcje są zbywalne i mogą być imienne lub na okaziciela. Dopuszczalne ograniczenia zbywalności akcji mogą być tylko czasowe. Prawa akcjonariuszy są uzależnione od rodzaju i liczby akcji i mają z reguły charakter praw majątkowych w postaci udziału w zyskach /dywidendy/. Akcja daje też akcjonariuszowi wpływ na działalność spółki w postaci ilości głosów na walnym zgromadzeniu spółki, w zależności od ilości i rodzaju akcji, a także biernie prawo wyborcze do innych organów.

Akcjonariusze nie odpowiadają osobiście za zobowiązania spółki, mogą jednak utracić /np. w razie upadłości spółki/ ^{związany} kapitał w akcjami.

Spółka akcyjna powinna mieć statut sporządzony w formie aktu notarialnego, który określa m.in. firmę i siedzibę spółki, wysokość kapitału akcyjnego, ilość akcji, organizację władz spółki. Władzami spółki akcyjnej są: walne zgromadzenie spółki, zarząd /dyrekcja/, rada nadzorcza lub komisja rewizyjna albo, jeśli statut tak stanowi, oba te organy.

Forma spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zawsze była wykorzystywana dla prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo.^{12/} Miało to jednak charakter wyjątkowy i formę tę wykorzystywano głównie dla tworzenia jednostek powstających w stosunkach gospodarczych z państwami kapitalistycznymi. Obecnie utworzona możliwość prowadzenia w tej formie przedsiębiorstw wspólnych przez przedsiębiorstwa państwowe spowodowała wzrost liczby spółek, zwłaszcza spółek z ograniczoną odpowiedzialnością,

^{12/} For. np. J. Wiszniewski: Zarys prawa cywilnego, PWN, Warszawa 1975, s. 425 i nast. oraz S. Grzybowski w: System prawa cywilnego, tom III, cz. 2, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 341 i nast.

gdzie istnieje większa możliwość bieżącego wpływu wspólników na działalność spółki oraz na zmianę wspólników. Spółki te przejmują m. in. zadania gospodarcze wykonywane uprzednio przez zjednoczenia, a także stwarzają możliwość podejmowania przez mniejsze przedsiębiorstwa wspólnej działalności inwestycyjnej, usługowej i eksploatacyjnej.

Przedsiębiorstwa mieszane

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych przewiduje możliwość tworzenia różnych przedsiębiorstw mieszanych. Mogą to być przedsiębiorstwa mieszane utworzone z podmiotem zagranicznym, z organizacją spółdzielczą lub z organizacją społeczną ludu pracującego. Przedsiębiorstwa te tworzone są w drodze umów. Jednakże warunki tworzenia i zasady funkcjonowania tych przedsiębiorstw mieszanych są ściśle określone przepisami ustawowymi. Przepisy te nie zostały do tej pory wydane, tak więc dla tworzenia tych przedsiębiorstw brak ogólnej podstawy prawnej.

Spółdzielnie

Działalność w dziedzinie budownictwa prowadzona była i jest także przez spółdzielnie. Nowa prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r. /Dz. U. z 1982 r. nr 30, poz. / wprowadziło pewne zmiany w przepisach dotyczących reorganizacji spółdzielni, nie zmieniając w istocie trybu zakładania spółdzielni.

Spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym, prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą, jak również działalność społeczno-wychowawczą. Spółdzielnię może założyć nie mniej niż 10 osób fizycznych lub trzy osoby prawne, uchwalając statut, wybierając zarząd i radę nadzorczą oraz uzyskując oświadczenie o celo-

wości założenia spółdzielni i wpisując spółdzielnię do rejestru prowadzonego przez sąd. Wpis do rejestru może nastąpić w uzasadnionych wypadkach także wówczas, gdy centralny związek odmówi wydania oświadczenia o celowości. Członek spółdzielni uczestniczy w pokrywaniu jej strat do wysokości zadeklarowanego udziału i nie odpowiada wobec wierzycieli spółdzielni za jej zobowiązania. Organami spółdzielni są: walne zgromadzenie, jako organ najwyższy, zarząd kierujący działalnością spółdzielni i reprezentujący ją na zewnątrz, oraz rada nadzorcza sprawująca nadzór nad działalnością spółdzielni. Spółdzielnia jest osobą prawną finansującą swoją działalność ze środków własnych, uzupełnianych kredytami bankowymi i innymi środkami. Spółdzielnia odpowiada za swoje zobowiązania całym majątkiem.

Spółdzielnia może połączyć się z inną spółdzielnią na podstawie uchwał walnych zgromadzeń łączących się spółdzielni. Uchwały łączą m. in. oznaczać spółdzielnię przejmującą. Z chwilą połączenia majątek spółdzielni przejętej przechodzi na spółdzielnię przejmującą, a członkowie spółdzielni przejmowanej stają się członkami spółdzielni przejmującej. Nowa ustawa określa także zasady przyłączenia jednostki organizacyjnej jednej spółdzielni do innej spółdzielni na podstawie uchwał podjętych przez walne zgromadzenia większością 2/3 głosów. Podział spółdzielni polega na tym, że z wydzielonej części istniejącej spółdzielni powstaje nowa spółdzielnia. Po podziale przez walne zgromadzenie większością 2/3 głosów uchwały o podziale zwołuje się zebranie członków przechodzących do nowej spółdzielni w celu uchwalenia statutu i wyboru organów spółdzielni. Spółdzielnię przejmującą lub powstającą w wyniku podziału przeobrażają z wykazu przejęcia lub planu podziału składniki majątkowe oraz prawa i obowiązki.

Inne jednostki gospodarcze

Działalność budowlaną bądź działalność gospodarczą związaną z budownictwem prowadzą także inne podmioty gospodarcze. Są to przede wszystkim rzemieślnicy, zakłady drobnej wytwórczości oraz zagraniczne podmioty gospodarcze, a także prowadzące działalność gospodarczą organizacje społeczne. Organizację tych jednostek i zasady ich działalności określają odrębne przepisy, przede wszystkim ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła /tekst jednolity: Dz. U. z 1983 r. nr 7, poz. 39/, ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej /tekst jednolity: Dz. U. z 1983 r. nr 43, poz. 195/, ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne /Dz. U. z 1982 r. nr 19, poz. 146 z późn. zmianami/. Działalność ta, jeśli chodzi o podmioty krajowe, jest z reguły działalnością gospodarczą osób fizycznych, prowadzących własne przedsiębiorstwa. Czasami są to spółki osób fizycznych, i to zazwyczaj spółki prawa cywilnego, których formę prawną określa art. 860 - 875 kodeksu cywilnego z 1964 r. /Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 z późn. zmianami/. W spółkach takich wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony w umowie, w szczególności przez wniesienie wkładów polegających bądź na wniesieniu do spółki własności lub innych praw, bądź na świadczeniu usług. Spółka taka nie jest osobą prawną, nie ma więc organów, każdy wspólnik jest uprawniony i zobowiązany do prowadzenia spraw spółki, a za zobowiązania spółki wspólnicy odpowiedzialni są solidarnie całym swym majątkiem. Majątek spółki jest wspólnym majątkiem wspólników. Każdy wspólnik jest uprawniony do równego udziału

w zyskach i w tym samym stosunku uczestniczy w stratach, jeśli umowa nie określa innego stosunku udziałów w zyskach i stratach. Umowa może wyłączyć niektórych wspólników od udziału w stratach, nie można natomiast wyłączyć wspólnika od udziału w zyskach.

Przedsiębiorstwa prowadzone przez podmioty zagraniczne są prowadzone bądź przez osoby fizyczne, bądź przez spółki różnego rodzaju /cywilne i handlowe/. W spółkach takich mogą uczestniczyć także krajowe podmioty gospodarcze.

Rzemieślnicy i właściciele przedsiębiorstw drobnej wytwórczości /także zagraniczni/ określają sami strukturę swoich przedsiębiorstw w granicach określonych ustawami /np. dla przedsiębiorstwa do 15 zatrudnionych pracowników produkcyjnych/ lub bezwzględnie wyznaczają na prowadzenie działalności.

Uwagi końcowe

Przepisy prawne wydane lub zmodyfikowane po roku 1980 stwarzają możliwości dostosowania struktury i organizacji działających i tworzących przedsiębiorstw do rzeczywistych potrzeb gospodarczych. Zogactwo form prawnych i szerokie nawiązanie do traktowanej przed latami po nadobrotu formy spółek różnego rodzaju stawia przed organami założycielskimi i samymi podmiotami gospodarczymi problem wyboru najbardziej właściwej i racjonalnej struktury organizacyjnej i formy prawnej. Prawo tego wyboru, ale i odpowiedzialność za trafność podjętej decyzji, powinno być pozostawione założycielom jednostek gospodarczych, a przy tym ich reorganizacji samym samodzielnym i samonadzielnym jednostkom.

MOŻLIWOŚCI PRZEKSZTAŁCEN STRUKTURALNYCH W ŚWIETLE UWARUNKOWAŃ GOSPODARCZYCH.

1. Stan wyjściowy

Struktura organizacyjna polskiego budownictwa ukształtowana została przez wymogi i warunki działania istniejące w nakazowo-rozdzielczym systemie zarządzania. Krystalizowanie się tej struktury miało charakter długotrwałego procesu zapoczątkowanego w latach pięćdziesiątych polityką intensywnej industrializacji kraju. W wyniku tego procesu reforma gospodarcza zastała budownictwo zdominowane przez przedsiębiorstwa dużych i średnich rozmiarów.

Na tle innych krajów zarówno kapitalistycznych jak i socjalistycznych, budownictwo polskie charakteryzuje się dużą koncentracją organizacyjną. Szczególnie wymowny jest fakt, że przeciętne przedsiębiorstwo budowlane w Polsce jest 2 razy większe niż w RFN. ^{1/} Baza przedsiębiorstw portaliencych została stworzona w składzie z wielkich i średnich przedsiębiorstw gospodarczych, posiadających dużą elastyczność dostosowywania się do zmieniających rozmiarów i struktury popytu budowlanego.

2. Istota procesu przekształceń strukturalnych.

Analiza niedogodności wynikających z braku elastyczności, efektywności i efektywności przedsiębiorstw budowlanych składających się na strukturę organizacyjną, jest przedmiotem innych przygotowanych na konferencję referatów. Znajdują się w nich liczne argumenty przemawiające za celowością dokonania odpowiedniej restrukturalizacji budownictwa.

1/ B. Miedziński, H. Sądownik, Kształtowanie struktur organizacyjnych w gospodarce, Przegląd Organizacji nr 2. 1984r.

W niniejszym referacie uwaga skupiona zostaje na sposobach i możliwościach przeprowadzenia postulowanych przekształceń organizacyjnych.

Jest oczywiste, że w warunkach reformy gospodarczej zabieg taki nie może być przeprowadzony na podstawie decyzji zapadających poza jednostkami składającymi się na krajowy potencjał budowlany. W świetle obowiązujących przepisów prawnych jest to niemożliwe, a z uwagi na sprzeczność z regułami gry zreformowanej gospodarki, wręcz niewskazane.

Z czysto merytorycznych względów proces restrukturalizacji nie może wynikać bezpośrednio z racji uznanych przez organa administracji gospodarczej szczebla centralnego względnie terenowego, nawet wtedy gdy wsparte są one odpowiednimi badaniami i analizami. Warto przypomnieć, że właśnie w taki sposób znaleziono w minionym okresie pełne uzasadnienie celowości koncentracji organizacyjnej budownictwa. Uzasadnienie, którego nie potwierdziły rzeczywiste rezultaty gospodarcze. Zgodnie z generalnymi zasadami reformy, weryfikacja ekonomicznej efektywności rozwiązań technicznych i organizacyjnych następuje poprzez wyniki gospodarowania. Mechanizm weryfikacji działa prawidłowo w warunkach funkcjonowania samodzielnych przedsiębiorstw podejmujących ryzyko za własne decyzje, ale też i uzyskujących korzyści w przypadku sukcesu. Jedynie w obrębie takich przedsiębiorstw ujawniają się całą ostrością wszystkie racje ekonomiczne i wszystkie ograniczenia pozwalające na pełne rozpatrzenie celowości, akuteczności i opłacalności zmian organizacyjnych w określonych uwarunkowaniach ogólnych i lokalnych. Jedynie tego rodzaju postępowanie uruchamia autentyczną motywację do przeprowadzania zmian oraz niezbędną ku temu aktywność.

Uczestniczenie ośrodków sterowania życiem gospodarczym w procesie przekształceń strukturalnych polegać winno głównie na tworzeniu warunków aby mechanizmy weryfikacji decyzji organizacyjnych oparte były na prawidłowych podstawach, a także na likwidacji niekorzystnych uwarunkowań i przeszkód w przebiegu tego procesu.

3. Co wspiera, a co utrudnia proces przekształceń strukturalnych.

Jeśli uzna się słuszność powyższych stwierdzeń, wypada ustalić jakie siły parły do wykształcenia się obecnej struktury organizacyjnej budownictwa. Konieczne jest dalej zbadanie, w jakim stopniu siły te w warunkach reformy gospodarczej zanikły, a w jakim nadal istnieją. Pozwolić to powinno na określenie zabiegów niezbędnych do uruchomienia procesu restrukturalizacji budownictwa, w oparciu o autentyczną, zweryfikowaną racjami ekonomicznymi, aktywność podmiotów gospodarczych.

Z uwagi na temat niniejszego referatu niezwykle istotne jest uzyskanie jasności w poruszanych kwestiach. Od tego zależy bowiem ustalenie realnych możliwości przeprowadzenia przekształceń strukturalnych budownictwa.

Zacznijmy od sprawy eksponowanej w wielu publikacjach i wypowiedziach. Chodzi o zjawisko wzmacniania skłonności do koncentracji organizacyjnej, poprzez reguły gry nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania. Jego istotę stanowiło rozdzielnictwo środków, bilansowanie i rozdzielnictwo zadań budowlanych, wyznaczanie jednostek zobowiązanych do pełnienia funkcji generalnego wykonawcy, wieloszczeblowa obsługa planowania dyrektywnego /dezagregacja wskaźników i sumowanie planów/, rozbudowa bezpośredniej kontroli

realizacji zadań oraz szczegółowa ocena wyników działalności przedsiębiorstw. Prowadzenie wymienionych działań /funkcji/ wymagało licznych, bezpośrednich pionowych kontaktów między szczeblami struktury zarządzania. Zasada rozpiętości kierowania skłaniała do ograniczania liczby jednostek szczebla podstawowego oraz do tworzenia szczebla pośredniego w postaci zjednoczeń.^{2/} Te ustalenia wobec permanentnego deficytu środków i mocy produkcyjnych aktywnie włączyły się w bieżącą koordynację realizacji zadań budowlanych.

Wykształcenie się systemu naukowo-rozdzielczego łączyło się z likwidacją funkcjonujących uprzednio regulatorów w postaci przetargów budowlanych, skutecznej egzekucji ustaleń umownych między uczestnikami procesów budowlanych / inwestorzy, biura projektów, wykonawcy, dostawcy, usługodawcy/, nadzoru autorskiego, autentycznej koordynacji i kontroli realizacji inwestycji przez zleceniodawców lub ich pełnomocników.

Reforma gospodarcza wprowadziła w dotychczasowym układzie zasadnicze zmiany. Doszło do likwidacji zjednoczeń, zaprzestano bilansowania i rozdzielnictwa zadań budowlanych, radykalnej metamorfozie uległy zasady i tryb planowania, nie istnieje przymus sprawowania funkcji generalnego wykonawstwa. Trudna sytuacja gospodarcza nie pozwoliła jednakże na pełne zaprzestanie rozdzielnictwa i przymusowego pośrednictwa w zasilaniu budownictwa w materiały. Utrzymano w tej dziedzinie podmiotowy charakter rozdzielnictwa / a więc na jednostki gospodarcze/ mimo zapowiadanej w "Kierunkach reformy

^{2/}Oznawiane zjawisko jest przedmiotem rozważań publikacji:
H. Hajduk-Kierunki przemian strukturalnych w budownictwie.
Problemy Rozwoju Budownictwa Nr 2 - 1984r.
T. Kofeloka-Kaczek. Zmiany permanentne ale nie dogłębne. Życie
Gospodarcze nr 8 - 1984
B. Miedziński, H. Sedownik. Kształtowanie struktur organizacyjnych
w gospodarce. Przegląd Organizacyjny nr 2. 1984r.

gospodarczej" zmiany tego charakteru na przedmiotowy / na wyroby, zadania/. Jest oczywiste, że dla aparatu trudniącego się obsługą rozdzielnictwa materiałowego i przymusowego pośrednictwa w obrocie, wygodniejsze są kontakty z niewielką ilością dużych odbiorców. Równie oczywiste jest upośledzenie jednostek nie znajdujących się w imiennych rozdzielnikach. Stan taki powoduje faktyczne uprzywilejowanie dużych jednostek organizacyjnych i stanowi decydującą przeszkodę w aktywnym wchodzeniu na rynek budowlany nowych jednostek wykonawczych.

Zmianom jakie nastąpiły w systemie zarządzania zgodnie z zasadami reformy, nie towarzyszyło odtworzenie zlikwidowanych regulatorów procesów inwestycyjnych i budowlanych. Szczególnie dotkliwe jest zagubienie u zleceniodawców /szczególnie dotowanych/, skłonności do autentycznych starań o minimalizację nakładów inwestycyjnych. Postawa taka przejawia się między innymi preferowaniem trybu zleceniowego oraz unikaniem pełnienia funkcji koordynatora procesu inwestycyjnego.

Prowadzi to nieuchronnie do "miękkich" postaw zleceniodawcy w stosunku do wykonawców robót, / a także ich projektantów/ zarówno na etapie lokowania zamówień jak i w trakcie procesu realizacji. Nie może tym samym działać prawidłowo mechanizm weryfikowania ekonomicznej efektywności poszczególnych przedsiębiorstw wykonawczych, gdyż właśnie zleceniodawcy są potencjalnymi egzekutorami tego mechanizmu. Na to istotne znaczenie dla rozpatrywanego przez nas zagadnienia.

Przypomnijmy, że właśnie ten mechanizm, zgodnie z zasadami gry systemowej, stać się powinien regulatorem procesu przekształceń strukturalnych budownictwa.

Co gorsze, luki jaką tworzy brak twardych, proefektywnościowych postaw zleceniodawców, nie wypełniają jednostki

wyspecjalizowane w pełnieniu funkcji koordynacyjnych procesów inwestycyjnych, działające odpłatnie lecz na zasadach odpowiedzialności gospodarczej za uzyskane rezultaty.^{3/}

Reasumując można stwierdzić, że zarówno pozostałości nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania /rozdzielnictwo materiałów/ jak i nie odtworzenie regulatorów zniszczonych uprzednio przez ten system, sprzyjają koncentracji organizacyjnej budownictwa oraz stabilizacji istniejącego układu. Kolejne, wymagające rozpatrzenia zjawisko wiąże się z permanentnym stanem nierównowagi na rynku budowlanym, przejawiającym się w formie ssania. Oznacza to występowanie na rynku stałej przewagi po stronie producenta. Dla przedsiębiorstw budowlanych pełniących funkcje generalnego wykonawcy każda kooperacja z innymi uczestnikami procesu wytwarzania, powoduje w tych warunkach wiele perturbacji. W systemie zarządzania dyrektywnego walka z przejawami przewagi producentów prowadzona była przy pomocy bezpośrednich poleceń przyjmowania określonych robót w formie podwykonawstwa, świadczenia dostaw lub usług. Znaczna część działalności zjednoczeń i central ministerstw poświęcona była tej sprawie. Przy tego rodzaju postępowaniu iluzoryczna stawała się odpowiedzialność wykonawcy w stosunku do zlecającego za wykonanie postanowień umowy, dewaluowana przez odpowiedzialność w stosunku do jednostki nadrzędnej za realizację jej poleceń. Mimo tych "łagodzących" okoliczności przedsiębiorstwa budowlane unikały kooperacji o dużym stopniu zawodności i de facto małej podatności na regulację przy pomocy instrumentów zarządzania nakazowego. Stanowiło to przesłankę do

^{3/} Na celowość aktywizacji tego rodzaju działalności zwraca uwagę A. Kaciejewski w publikacji "Błąd w sztuce", Fundamenty nr 12/1984r.

utrwalania się w budownictwie form przedsiębiorstw wielozakładowych /kombinatów/ i podejmowania w własnym zakresie szerokiej działalności w zakresie produkcji przemysłowej /fabryki domów itp./ usług sprzętowych, działalności socjalnej itp. Przez wiele lat obserwowano zjawisko malejącego udziału zatrudnionych bezpośrednio w produkcji podstawowej w ogólnej liczbie pracowników budownictwa.

W obecnych warunkach niedogodności kooperacji nie zostały bynajmniej złagodzone. Wręcz przeciwnie w dziedzinie tej szczególnie dotkliwa staje się luka wytworzona przez likwidację form nakazowych przy braku regulatorów rynkowych oraz miękkości układu stosunków cywilno-prawnych. Próby złagodzenia skutków tej luki przybierają niekiedy postać daleką od ducha reformy. Przykładem może być sygnalizowana ostatnio w prasie próba skomasowania samodzielnych przedsiębiorstw budownictwa energetycznego w jedno gigantyczne ogólnokrajowe przedsiębiorstwo wielozakładowe.

Skłonność do koncentracji szerokiego zakresu działalności produkcyjnej i usługowej w przedsiębiorstwach budowlanych wzmacniana jest brakiem możliwości uwzględniania w cenie ryzyka, jakie pociąga za sobą kooperacja o dużym stopniu niepewności. Zasady tworzenia cen regulowanych na bazie tzw. kosztów uzasadnionych nie pozwalają na tego rodzaju praktykę. Nie ma też możliwości uwzględnienia ryzyka w dopłacie pobieranej w przypadku wykonywania przez wykonawcę funkcji koordynatora /generalnego wykonawcy/.

W tej sytuacji przedsiębiorstwom budowlanym pozostają do dyspozycji dwa sposoby postępowania. Pierwszy oznacza poszerzenie zakresu wykonywanej działalności i prowadzi do potęgowania koncentracji organizacyjnej budownictwa. Drugi wyraża się oporem podejmowania się funkcji koordynacyjnych.

przez jednego z wykonawców, co prowadzi do dzielenia zakresu robót określonego przedsięwzięcia między kilku równorzędnych wykonawców częściowych.

Powszechność stosowania drugiego sposobu postępowania sprzyjałoby restrukturalizacji organizacyjnej wykonawstwa budowlanego. Powstałyby szanse realizacji poszczególnych, dużych nawet przedsięwzięć w wyniku współdziałania wielu wykonawców o średnich i małych rozmiarach dobieranych elastycznie w zgodzie z potrzebami tych przedsięwzięć. Niestety tendencje tego rodzaju blokowane są skutecznie przez zleceniodawców. Bronią się oni przed poszerzeniem zakresu wykonywanych przez siebie funkcji koordynacyjnych. Znaczną część zleceniodawców robót budowlanych stanowią organa administracji centralnej i terenowej. Wznacmia to ich pozycję w trakcie lokowania zleceń i ułatwia pokonywanie oporu przedsiębiorstw budowlanych przeciw pełnieniu funkcji generalnego koordynatora realizacji robót. Organa administracji występują zarówno w roli ośrodków sterowania działalnością gospodarzącą jak i zleceniodawców robót budowlanych. To ostatnie jest okolicznością, która nie sprzyja wspierania przez nie przekształceń strukturalnych w kierunku zmniejszenia koncentracji organizacyjnej budownictwa. Świadomość konsekwencji tego stanu rzeczy jest prawdopodobnie jedną z przyczyn ogłoszenia przez Komisję d/s Reformy Gospodarczej, Zespół Budownictwa postulatu, aby inwestor bezpośredni nie działał na statusie urzędu lecz przedsiębiorstwa determinowanego zasadami ekonomiczno-finansowymi i wynikami ekonomicznymi.^{4/} W pełni zbieżna z tym postulatem jest propozycja Komitetu Ekonomiki i Organizacji Z.G.PZiTB zreformowania systemu

^{4/}Porównaj materiały ps. "Jak zreformować budownictwo" opublikowane przez wspomnianą Komisję w dodatku nr 33 Reforma Gospodarcza do Dziennika Rzeczypospolita z dnia 8.09.1983r.

inwestycyjnego tak, aby jego rozwiązania zmuszały inwestorów do ekonomicznej realizacji procesów inwestycyjnych. Służyć ma temu m.in. innymi przekształcenie inwestorów zastępczych w organizację na rozrachunku gospodarczym oraz rozwijanie organizacji inwestorskich które w przyszłości będą użytkownikami zrealizowanych zadań.^{5/}

Omawiane zagadnienie skłania do konkluzji, że możliwości przeprowadzenia zabiegów restrukturalizacji budownictwa pozostają w dużej zależności od rozwiązań w obszarze organizacji procesu inwestycyjnego.

Materialną pozostałością systemu nakazowo-rozdzielczego jest zdominowanie wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego przez technologię wielkopłytową opartą na masowej rozbudowie zaplaczka prefabrykacji / w większości o charakterze stacjonarnych zakładów przemysłu prefabrykacji/. Rozbudowa ta następowała w oparciu o przyznawane przedsiębiorstwom budowlanym dotacje środków inwestycyjnych. Powstające dzięki nim tzw. fabryki domów w większości przypadków powiązane zostały z jednostkami wykonawstwa budowlanego w ramach kombinatów lub przedsiębiorstw wielozakładowych. Przyjęty w latach siedemdziesiątych trend rozwoju technologicznego budownictwa mieszkaniowego, wzmocnił i utrwalił koncentrację organizacyjną przedsiębiorstw tej branży. W warunkach kryzysu gospodarczego wystąpiło w dużej skali zjawisko niewykorzystywania zdolności produkcyjnych zbudowanych wytwórni. Wg W. Siwka szczególne nasilenie osiągnęło ono w dużych aglomeracjach. W 1983 wykorzystanie potencjału wytwórni wielkopłytowy wynosiło w aglomeracji warszawskiej 27 %, w śląskiej 27 % w resorcie budownictwa i 59 % w resorcie górnictwa, a krakowskiej 30,9 %.^{6/}

Podany tu tekst pochodzi z książki: Władysław Siwek, Problemy wykorzystania wytwórni elementów wielkopłytowych. Inwestycje i Budownictwo nr 3, 1984r.

Wyłącznie w kilku przypadkach fabryk domów z organizacji kombinatów budowlanych przyniosło pozytywne rezultaty. Zanotowano zjawiska lepszego wykorzystywania mocy produkcyjnych dzięki większej elastyczności struktury asortymentowej i poszerzeniu grona odbiorców. Niesie to konsekwencje w postaci obniżki kosztów wytwarzania.^{7/}

Coraz liczniej zgłaszane są postulaty celowości wyłączenia fabryk domów ze struktur kombinatowych^{8/}, jako zabiegu sprzyjającego demonopolizacji budownictwa^{9/} oraz poddania fabryk weryfikacji praw ekonomicznych. Niestety postulaty te nie znajdują transmisji do szerokiej praktyki gospodarczej. Nie sprzyja temu brak w życiu gospodarczym mechanizmu wyzwającego partie do przekształceń strukturalnych.

4. Mechanizm zmian strukturalnych.

Zgodzić się trzeba z A.K. Koźmińskim, że mechanizm zmian strukturalnych w życiu gospodarczym wymaga popicia przez konsekwentne działanie organów administracji. Działanie to polegać powinno jego zdaniem na:^{11/}

- wspomaganiu zobjektywizowanego mechanizmu ekonomicznego, grą cenową / cen umownych/,
- rezygnacji⁷ wszelkich pośrednich i bezpośrednich form subwencjonowania przedsiębiorstw ekonomicznie nieefektywnych,
- dążeniu do przyspieszenia upadłości przedsiębiorstw nieefektywnych oraz do szybkiego przejmowania majątku bankrutów i siły roboczej,

7/ Wł. Siwek, tamże

8/ Wobec potrzeb inwestycyjnych. Z prac Komisji d/s Reformy Gospodarczej dodatek "Reforma Gospodarcza" nr 34 Dziennik Rzeczpospolita z 8.03.84r.

9/ Marek Dąbrowski, Nie ma efektywności. Życie Gospodarcze nr 20/84
10/ Janusz Quand-Rozerwał budowlany monopol. Życie Gospodarcze nr 37/1983.

11/ Andrzej K. Koźmiński - Polityka przemysłowa. Przegląd Organizacji nr 7/1984r, str.3-4.

- stworzeniu korzystnych warunków do powstawania nowych przedsiębiorstw zwłaszcza małych i średnich, nie wymagających inwestycji finansowych z budżetu, o niskich kosztach ogólnych i dużej elastyczności, czyli niewielkich kosztach przestawiania działalności produkcyjnej.

Proponowane przez A.K. Koźmińskiego środki aczkolwiek skierowane pod adresem ogólnych zasad polityki przemysłowej w aktualnych warunkach gospodarczych i systemie zarządzania, znajdują pełne odniesienie do rozpatrywanych możliwości przekształceń strukturalnych w budownictwie. Zadaniem tych środków jest bowiem ułatwienie przepływu siły roboczej i mocy wykonawczych z jednostek o niskiej efektywności ekonomicznej do jednostek zapewniających osiągnięcie w tym względzie wyższego /możliwie najwyższego/ poziomu. W warunkach deficytu środków produkcji do tych ostatnich skierowany być winien strumień zasilania materiałowego. To właśnie jest przedmiotem postulowanych zmian strukturalnych w budownictwie. Skusznie zaznacza A.K. Koźmiński że chodzi o całkowite odwrócenie zasad pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Zamiast pomocy organizacjom słabym, marnotrawiącym czynniki wytwórcze należałoby używać pomocy jednostkom silnym i rozwijającym się, potrafiącym wykorzystać te same środki w sposób bardziej efektywny. Stwierdza on, że „zasada pomocy słabym i potrzebującym, niepodważalna w życiu społecznym socjalistycznego państwa nabiera groteskowego charakteru w odniesieniu do przedsiębiorstw”^{12/}.

W odniesieniu do budownictwa kluczem do uruchamiania zmian strukturalnych opartych na obiektywnych mechanizmach ekonomicznych jest tworzenie warunków do szerokiego stosowania przetargowego trybu ustalania cen. Dopiero wtedy pojawią się możliwości obiektywnego ujawniania się poziomu efektywności

^{12/} Andrzej K. Koźmiński. Tamże str. 4

poszczególnych przedsiębiorstw oraz uruchomione zostaną mechanizmy eliminacji jednostek słabych. Dopiero wtedy zleceńodawcy włączeni zostaną w grę aktywnego wspomagania zmian strukturalnych budownictwa w imię własnych interesów, w tym przypadku kierunkowo zgodnych z interesem społecznym.

Stworzy to możliwości racjonalnego zastosowania wymienionych wyżej środków. Administracja gospodarcza uzyska właściwy obraz rzeczywistej wartości przedsiębiorstw co pozwoli jej na zaprzestanie wspierania słabych i nieudolnych. Zmiany organizacyjne bazujące na upadłości przedsiębiorstw o niskiej efektywności włączone zostaną w nurt przemian strukturalnych gwarantujących przepływ mocy wykonawczych budownictwa do jednostek charakteryzujących się pod tym względem wysokim poziomem.

Tworzenie warunków łatwego wejścia do życia gospodarczego nowych jednostek ukatwić ma kanalizowanie tego przepływu w prawidłowym kierunku. Oznacza to postawienie przed przedsiębiorstwami różnych typów i wielkości takich samych wymogów efektywnościowych. W sterowaniu zmianami strukturalnymi budownictwa, uprzednie hasło koncentracji organizacyjnej nie może być zastąpione nowym, opartym na a priori przyjętym założeniu bezwzględnej wyższości przedsiębiorstw małych i średnich.

Postulat oparcia przekształceń strukturalnych budownictwa na ekonomicznej weryfikacji jego jednostek jest powszechnie akceptowany. Warto jednak uświadomić sobie, że urzeczywistnienie tego postulatów wymaga stworzenia warunków dla prawidłowego przebiegu procesu weryfikacji. Naszym zdaniem warunki takie zapewnić może:

- powszechnie zastąpienie trybu zleceńowego, przetargowym,

- oparta na trybie przetargowym parametryzacja cen budowlanych,
- odpowiednia twardość proefektywnościowych postaw inwestorów,
- swoboda przepływu mocy budowlanych do jednostek gwarantujących soki poziom ich wykorzystywania.

Stworzenie tego rodzaju warunków sprawi, że przekształcanie strukturalne budownictwa stanie się procesem ciągłym, poddanym nieustannej regulacji przez mechanizmy ekonomiczne i realne uwarunkowania działalności budowlanej. Taki proces pozwoli na harmonijne powiązanie przedsiębiorstw dużych o wysokim poziomie technicznego uzbrojenia pracy, z odpowiednią liczbą przedsiębiorstw średnich i małych. Powstaną wtedy warunki zarówno do elastycznego grupowania potencjału budowlanego wokół realizacji wielkich przedsięwzięć inwestycyjnych, jak i do obsługi lokalnego popytu niewielkich, o zróżnicowanym profilu zadań budowlanych.

Poznań sierpień 1984r.



PROBLEMY ORGANIZACJI LOKALNEGO RUCHU BUDOWLANEGO

WSTĘP

Punktem wyjścia dla rozważań przytoczonych w niniejszym referacie było przeświadczenie /oparte na prowadzonych przez zespół, w którym uczestniczy autor, badaniach i analizach sprawności działania dotychczasowych organizacji budownictwa/, że problem narastających, niezaspokojonych potrzeb budowlanych może być rozwiązany tylko drogą kreacji ruchu budowlanego.

Ruch budowlany, a więc zjawisko równoległego realizowania się wielu niezależnych procesów budowlanych, w wyniku których ilość i struktura rodzajowa nowopowstałych obiektów odpowiada realnej ilości i strukturze potrzeb, nie powstaje automatycznie jako efekt każdej działalności budowlanej w gospodarce towarowo-pieniężnej. Warunkiem jego powstania jest odpowiednia organizacja budownictwa a ta "odpowiedniość" jest uzależniona jest od konkretnych rozwiązań systemu funkcjonowania gospodarki i państwa.

Celem niniejszego referatu jest:

- przedstawienie koncepcji organizacji budownictwa umożliwiającej kreację ruchu budowlanego, a w szczególności jego aspektu lokalnego
- omówienie problemu "lokalności" ruchu budowlanego i uzasadnienie przypisywanej mu możliwości wyzwolenia inicjatywy podmiotów procesu budowania, inicjatywy wykorzystującej lokalne zasoby surowców, siły roboczej i kapitału
- scharakteryzowanie stopnia "odpowiedniości" konkretnych rozwiązań systemu funkcjonowania gospodarki państwa w stosunku do przedstawionej tu koncepcji organizacji budownictwa.

Krótką formą, jaką jest referat, uniemożliwia kompleksową analizę tego problemu. Z konieczności więc ograniczymy się do analizy zgodności między określonymi ustawowo obowiązkami władz lokalnych /terenowych/ a realnymi możliwościami ich realizacji.

I jeszcze jedno krótkie wyjaśnienie: Kryzys budownictwa i wiążące się z nim niezwykle niska sprawność dotychczasowej organizacji budownictwa w sposób oczywisty zmuszają do wypracowania i wprowadzenia rozwiązań prawno-ekonomicznych, których celem będzie radykalna poprawa sytuacji. Przedstawione wyżej rozwiązania są właśnie tego typu próbą. Odmienna forma ujęcia całości kształtu problematyki wynika z kompleksowego sposobu podjęcia

do rozwiązania problemu, z próby utrzymania zgodności między reformowanymi systemami zarządzania gospodarką i zarządzania państwem. Wydaje się bowiem, że reformy lat 1956, 1971-1973 nie powiodły się właśnie dlatego, że zmieniały tylko pewne elementy tych systemów, nie dostosowując do nowych rozwiązań ekonomicznych, całości systemu zarządzania. Sformułowane w roku 1981 kierunki reformy gospodarczej, obecnie przeprowadzanej, nie tylko w sposób zdecydowany rezygnują z scentralizowanego systemu funkcjonowania gospodarki i administracji państwowej, ale formułują także dwie generalne zasady tej decentralizacji. Są nimi: upodmiotowienie organizacji gospodarczych /decentralizacja systemu funkcjonowania gospodarki/ i upodmiotowienie samorządów terytorialnych /decentralizacja systemu funkcjonowania państwa/. Przedstawiona wyżej koncepcja niczym nie wykracza poza ramy nakreślone tymi zasadami. Jest tylko próbą ich wykorzystania dla potrzeb organizacji budownictwa

1. ZAŁOŻENIA ORGANIZACJI BUDOWNICTWA

Przez organizację rozumiemy /za J.Kurnalem x/ istniejącą w rzeczywistości całość ludzkiego działania, której podstawowymi cechami są celowość, sposób zorganizowania składnika ludzkiego, rzeczowego i prawnego, wyodrębnienie z otoczenia poprzez cel i sposób zorganizowania oraz poddanie kierowaniu, czyli oddziaływaniu zmierzającemu do osiągnięcia celu.

Przez organizację budownictwa będziemy więc rozumieć, zgodnie z podaną wyżej definicją, całość ludzkiego działania związanego z realizacją każdego przedsięwzięcia budowlanego i posiadającego wyżej wymienione cechy. Tym samym więc, wszyscy uczestnicy procesu budowlanego, których decyzje i działania wpływają na przebieg i wynik procesu budowania należą do tej samej organizacji budownictwa.

Sprawność działania organizacji określa się poprzez stopień realizacji celu, dla którego osiągnięcia została ona powołana. Analiza skuteczności, korzystności i efektywności działania organizacji budownictwa /trzech cech składających się na pojęcie "sprawności" xx/ w latach 1949-1981, prowadzi do zdecydowanej negatywnej oceny tej organizacji, jako całości xxx/

x/ Jerzy Kurnal - "Teoria organizacji i zarządzania" PWE 1979

xx/ J.Zieleniewski - "Organizacja zespołów ludzkich". Wstęp do teorii organizacji i kierowania. PWE 1963 r.

xxx/ I.Herbst, H.Regulska - Charakterystyka i ocena stanu organizacji i systemu ekonomiczno-finansowego w budownictwie wiejskim oraz wstępna koncepcja zmian. Warszawa 1982

A.Bratkowski, I.Herbst - Badanie tendencji tworzenia się małych przedsiębiorstw budowlanych różnych sektorów ORGBUD 1983 r.

Wzrostki tego stanu rzeczy są powszechnie znane, nie wymagają więc szczególnego omówienia. Chcemy jednak w tym miejscu podkreślić jedną z podstawowych cech dotychczasowej organizacji budownictwa, często nieświadomą, a stanowiącą naszym zdaniem, punkt wyjścia dla nowych rozwiązań organizacyjnych. Istniejąca do tej pory organizacja budownictwa nie stanowiła zwartego, jednolitego systemu. Składała się ona z dwóch odrębnych organizacji - organizacji budownictwa dla odbiorcy społecznego i organizacji budownictwa dla odbiorcy prywatnego. Pierwsza miała charakter organizacji rzeczowej, druga atrybutowej. x/ Stopień sprawności obu był niski, z tym jednak, że korzystność i efektywność działania budownictwa nieuspołecznionego była widocznie lepsza, mimo nieporównywalnie gorszych warunków zewnętrznych. Budownictwo nieuspołecznione w Polsce buduje ok. 50 % nowej kubatury, a daje rocznie od 85 - 90% wszystkich budynków. Tendencja ta utrzymuje się od przeszło 20 lat. Blisko 50 % kubatury to udział duży zwłaszcza jeśli zestawimy go z rozmiarami zatrudnienia i uzbrojenia pracy. Budownictwo uspołecznione zatrudnia ok. 93 % wszystkich zatrudnionych w tym dziele, budownictwo nieuspołecznione ok. 7 % xxx/. Średnie zatrudnienie w uspołecznionych przedsiębiorstwach budowlano-przemysłowych wynosiło w roku 1980 852,9 osób /1976 - 768,6 osób/. Przeważają zakłady o zatrudnieniu 201 - 500 osób. Średnie zatrudnienie w rzemieślniczych zakładach budowlanych wynosi 1,8. Wskaźnik uzbrojenia budownictwa uspołecznionego jest wielokrotnie wyższy niż budownictwa prywatnego. Różnice w wielkości zakładów, uzbrojenia pracy i wielkości zatrudnienia między obu sektorami budownictwa mają swą przyczynę zarówno w ustaleniach systemowych jak i polityce państwa, regulującej rozwój obu sektorów. Budownictwo uspołecznione rozwijało się znacznie szybciej niż nieuspołecznione. Średnie roczne tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w ceny stałe/ na budownictwo uspołecznione wynosiło 11,6 % w latach 1961-1970, 26,1% w latach 1971-1975. Nakłady inwestycyjne na budownictwo nieuspołecznione nigdy nie przekraczały 0,05 % całości nakładów krajowych. xx/

x/ J.Zieleniewski - Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania. PWE 1965.

xx/ Co więcej stanowiły one tylko 0,5% całości gospodarki nieuspołecznionej - około 50% nakładów gospodarki nieuspołecznionej przeznaczają na rolnictwo.

xxx/ Dane te nie ujmują oczywiście liczby zatrudnionych w budownictwie nieuspołecznionym wykonywanym siłami własnymi. Jak się szacuje, ok. 90% budynków na wsi realizowane jest przy udziale siły własnej. W statystyce oficjalnej /GUS/ nie ujęta jest także liczba tak zwanych "fuch" oraz nierejestrowanych pracowników firm prywatnych.

akże systemy zasileniowe /a więc materiały budowlane, krydyty, transport/ preferowały budownictwo uspołecznione.

Podział między sektory uspołeczniony i prywatny w budownictwie był tek ostry, że w zasadzie można by mówić o braku więzi między nimi - w latach 1975-1980 - dotyczy to nawet zasilania budownictwa uspołecznionego w materiały budowlane.^{2/}

Wyżej przytoczone cyfry nie odzwierciedlają całej możliwej do ujęcia przez statystykę GUS-owską prawdy. Nie wskazują one wielkości rzeczywistego zatrudnienia w budownictwie prywatnym - patrząc na to, że wyjaśniają też w jaki sposób przy tak niskich przydziałach materiałów budowlanych dla budownictwa nieuprzemysłowionego możliwe było wytwarzanie przez ten sektor aż 50 % całej kubatury w Polsce. Statystyka ta jednak wskazuje na fakt istnienia groźnej patologii gospodarczej, objawiającej się zarówno upowszechnieniem nielegalnych działań gospodarczych jak i zanikiem naturalnego dla rozwiniętych oraz gospodarki towarowo-pieniężnej społecznego podziału pracy. Fakty tego są różnorakie - nas interesują przede wszystkim gospodarcze, a w szczególności-strukturalne dysproporcje w zaspakajaniu potrzeb budowlanych.

Wniośnieniem wiodącym dla nowej organizacji budownictwa będzie odejście od dwóch odrębnych organizacji na rzecz jednej, stwarzającej jednakowe warunki działania dla wszystkich jej członków, niezależnie od formy własności kapitału.

Wymogiem nowej organizacji budownictwa powinno być pełne zaspokojenie potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturowo uwarunkowanych potrzeb budowlanych.

Wymogiem ten może być zrealizowany tylko w przypadku narodzin ruchu budowlanego. Sprawność działania nowej organizacji budownictwa nie będzie możliwe bez przyjęcia następujących warunków:

- 1/ Zaspokojenie potrzeb budowlanych wszystkich inwestorów odbywa się w ramach społecznego podziału pracy.
- 2/ Instytucje gospodarcze biorące udział w procesie budowania kierują się wyłącznie celami ekonomicznymi.
- 3/ Stosunki między organizacjami gospodarczymi - uczestnikami procesu budowlanego mają charakter ekonomiczny, a więc

^{2/} Szczegółowa analiza obu sektorów budownictwa przedstawiona jest w wyżej przytoczonych opracowaniach.

urzeczywistniają się za pośrednictwem mechanizmów i narzędzi ekonomicznych.

- 4/ Sposoby uspołeczniania decyzji ekonomicznych mają charakter parametryczny /ceny, podatki, stopa procentowa, normy prawne itp./.
- 5/ Uspołecznianiem decyzji ekonomicznych zajmują się władze terenowe.

Założenie nr 1 determinuje zakres budownictwa regionalnego oraz przesądza cele jego organizacji. Usługi budowlane powinny być świadczone wszystkim inwestorom, bez względu na ich stopień zorganizowania, rodzaj własności i charakter produkcji. Zaspokojenie potrzeb budowlanych powinno się odbywać w systemie wolnym, Korzyści społecznego podziału pracy urzeczywistniają się w drodze wymiany dóbr i usług za pośrednictwem pieniądza. Funkcjonowanie gospodarki w oparciu o system wymiany oznacza działanie obiektywnych praw ekonomicznych. Cele działania wszystkich organizacji gospodarczych muszą więc być zgodne z kierunkiem działania tych praw. Stąd założenie nr 2. Wszystkie występujące kategorie inwestorów oraz sektory produkcji i usług budowlanych zaspakajają swoje potrzeby w systemie wymiany a ich produkcja weryfikowana jest przez rynek. Dopuszczenie do weryfikacji rynkowej bez umożliwienia zastosowania wniosków wypływających z tej weryfikacji oznacza uniemożliwienie prowadzenia racjonalnej ekonomicznie działalności gospodarczej. Dostarczane bowiem przez rynek informacje, bez prawa do dokonywania zgodnych z nimi wyborów, nie wystarczają do stosowania rachunku ekonomicznego. Oparcie działalności uspołecznionych uczestników procesu budowlanego na zasadach rachunku ekonomicznego oznacza konieczność takiego określenia ich struktury organizacyjnej oraz procesów /np. systemu zarządzania czy systemu ekonomiczno-finansowego/ zachodzących w ramach tej struktury, aby zapewniły one realizację celów, dla spełnienia których zostały one powołane. O systemie zarządzania można już jednak teraz powiedzieć, że zgodnie z Ustawą o przedsiębiorstwie państwowym - roku 1981 zapewnić on powinien samodzielność także państwowym instytucjom gospodarczym budownictwa. Podobnie ma się rzecz z przepisami prawnymi regulującymi działalność przedsiębiorstw spółdzielczych i rzemieślniczych. Pozwala to wierzyć w możliwość realizacji założenia nr 3 naszej koncepcji, uwzględniającego rezygnację z bezpośrednich metod zarządzania organizacjami gospodarczymi. Stymulowanie organizacji do określonych decyzji

ekonomicznych odbywać się będzie za pośrednictwem parametrów. Konsekwentne wdrożenie założenia nr 3 umożliwi więc integrację działalności inwestycyjnej z działalnością eksploatacyjną. Tym sposobem zostanie obalona podstawowa bariera uniemożliwiająca pełne stosowanie rachunku ekonomicznego, a więc możliwość efektywnych wyborów ekonomicznych. Realizacja trzech wyżej wymienionych warunków oznacza zaś, przestanie istnieć problem sektora uspołecznionego i sektora prywatnego. Przekształcił się on w problem ekonomiczny, polegający na indywidualnych wyborach wykonawcy i inwestora, wyborach: gdzie, jak i za jaką cenę budować.

Przedstawiona wyżej koncepcja ma charakter czysto ekonomiczny i z tego punktu widzenia wydaje się ona uzasadniona. Jednak budownictwo przemysłowe, ogólne i rolnicze czy też potrzeby mieszkańców wsi i miast nie są zawieszane w próżni. Decyzje ekonomiczne weryfikowane są przez rynek, ale społeczne, ekonomiczne czy ekologiczne skutki tych decyzji mogą być niezgodne z polityką społeczno-ekonomiczną państwa czy choćby z potrzebami i oczekiwaniami najbliższej społeczności, dla której podjęta decyzja ekonomiczna a potem jest urzeczywistnienie w postaci nowowbudowanego obiektu, zmienia warunki życia i pracy.

Dlatego koncepcja organizacji budownictwa musi określać metody uspołeczniania decyzji ekonomicznych uczestników procesu budowania. Zgodnie z założeniem nr 4, sposoby uspołecznienia indywidualnych decyzji ekonomicznych powinny mieć charakter parametryczny /normy prawne, ceny, podatki, stopa procentowa itp./.

Określenie sposobów i metod oddziaływania na decyzje organizacji gospodarczych nie wyczerpuje jednak problemu. Istotne jest nie tylko w jaki sposób stymuluje się pożądane kierunki zachowań ekonomicznych, ale także kto określa co jest pożądane. Jest to naszym zdaniem szczególnie istotne dla zregionalizowanego budownictwa ogólnego. Specyfika organizacji budownictwa mieszkaniowego i rolniczego oraz wynikająca z błędnych rozwiązań szczególnie silna luka popytowa na usługi budowlane dla tych rodzajów budownictwa oznaczają, że dla uspołeczniania decyzji ekonomicznych poszczególnych uczestników procesu budowlanego nie wystarczy jedynie posługiwanie się ekonomicznymi narzędziami zmieniającymi warunki działania. Potrzebne jest także bezpośrednie działanie ekonomiczne. Chodzi nam tu o działanie zgodne z naszymi założeniami, a więc o powoływanie samodzielnych organizacji usługowych i produkcyjnych. Organizacje te powołane dla zaspokojenia lokalnych potrzeb opierałyby się o lokalne zasoby siły roboczej, surowców i kapitału. Instytucją, która posiada odpowiednie informacje

i możliwości tak rozumianego uspołeczniania indywidualnych decyzji ekonomicznych, oraz która może łączyć w sobie funkcje ekonomiczne z funkcjami ochrony interesów ogólnospołecznych jest władza lokalna. Dlatego też, zgodnie z założeniem 5 całokształt spraw związanych z zarządzaniem organizacją budownictwa regionalnego przypisujemy w naszej koncepcji Radom Narodowym i ich organom wykonawczym. Rozwiązania wprowadzanej obecnie reformy gospodarczej umożliwiają w zasadzie realizację tych założeń. Zmienia się powoli pozycja państwowych organizacji wykonawstwa, zlikwidowane zostały centralne zarządy i zjednoczenia budownictwa, wzrasta rola władz terenowych w kierunku organizacją budownictwa ogólnego.

Przekazanie przez MBiPMB i Ministerstwo Rolnictwa w gestię władz terenowych przedsiębiorstw budownictwa ogólnego i rolniczego stanowi prawny wyraz uznania wiodącej roli samorządu terenowego w zaspakajaniu potrzeb budowlanych ludności i organizacji gospodarczych. Została także uchwalona ustawa o Radach Narodowych zwiększająca w pewnej mierze /choć jak się wydaje w niewystarczającej/ ich uprawnienia. Ustawa ma charakter ogólny i nie uzbraja władz terenowych w instrumenty i narzędzia stymulowane ilości i struktury produkcji budowlanej czy też wogóle prowadzenia aktywnej polityki społeczno-gospodarczej na swoim terenie. Takie instrumenty i mechanizmy muszą dopiero powstać. Bez nich bowiem nie ma możliwości na narodzenie się lokalnego ruchu budowlanego.

2. Pojęcie lokalnego ruchu budowlanego oraz warunki niezbędne dla jego ożywienia i rozwoju.

Od lat powojennych lokalny ruch budowlany nie był w Polsce przedmiotem badań, ani w sferze ekonomii, ani socjologii, ani tym bardziej prawa. Jedynie w pracach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN temat ten się przewijał, niejako przy okazji studiów interdyscyplinarnych. Zainteresowanie ruchem budowlanym w praktyce, choć na ogół nie jego aspektem lokalnym, pojawia się z reguły w latach przesilenia politycznych, będących w dużej mierze rezultatem załamania się gospodarki. Tak właśnie było w latach 1956-60, kiedy to przywrócenie prawa do prywatnej własności środków produkcji rolnej i drobnej wytwórczości oraz reprivatyzacja obiektów mieszkalnych doprowadziły do powstania silnego ruchu budowlanego, związanego głównie z budownictwem rolniczym i mieszkaniowym. Jest to jedyny okres powojennej historii, w którym mamy do czynienia z gwałtownym wzrostem /42 %/ budownictwa jednorodzinnego, realizowanego głównie poza uspołecznionym potencjałem budownictwa.

W Zwróćmy uwagę, że 80 % kubatury budownictwa nieuspołecznionego realizuje się w Polsce /także w latach 1956-69/ na wsi.

W całym 40-leciu PRL tylko w latach 1945-49 oraz 1956-60 można zaobserwować autentyczny ruch budowlany. Są to jednocześnie lata rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Narastająca, już od początku lat 60-tych, centralizacja systemu funkcjonowania państwa i gospodarki oraz związane z nią błędne decyzje strategiczne dotyczące kierunków rozwoju i kształtu organizacji budownictwo pozbawiły uczestników procesu budowania ekonomicznych podstaw wyboru: co budować, jak budować i gdzie budować.

W ten sposób ruch budowlany przekształcił się w "ręcznie" sterowany proces wnoszenia obiektów wg coraz bardziej szczegółowych ustaleń planu centralnego. Zlikwidowany został zarówno rynek kapitałowy - podstawa do efektywnych decyzji inwestorskich /także inwestycji w samym budownictwie/, jak i rynek wykonawstwa - przedsiębiorstwa wykonawcze coraz częściej wznosiły obiekty wg "rozdzielnika", a kryterium oceny ich działalności sprowadzono do stopnia wykonania planu rzeczowego którego najważniejszym wskaźnikiem stała się wartość tzw.przerobu.

Równolegle do centralizacji systemu funkcjonowania gospodarki i dostosowywania się struktur organizacyjnych do metod zarządzania nakazowego, następowała centralizacja funkcjonowania administracji państwowej. Proces ten, polegający na ograniczaniu samodzielności i samorządności władz terenowych, zapoczątkowany ustawą z roku 1950, znoszącą instytucje samorządu terytorialnego /gwarantowanego n.b. Manifestem Lipcowym PKWN/, zakończony został w 1975 roku x/. Ukształtowana tym sposobem organizacja budownictwa stała się zbiorem instytucji powiązanych ze sobą łańcuchem administracyjnych powiązań, pozbawionych mechanizmów samooceny skuteczności, korzystności i efektywności realizacji celów, do których je powołano - tym samym, pozbawionych możliwości przekształceń i udoskonalenia strukturalnych. Rozerwanie więzi między efektywnością gospodarowania a możliwościami rozwoju organizacji wyklucza racjonalne podejmowanie decyzji ekonomicznych. Przyjęcie prawa do tych decyzji przez instytucje zwierzchni ubezwłasnowalniając instytucje podległe, nie zwiększyło jednak stopnia racjonalności decyzji, gdyż na informacjach stanowiących podstawę wszelkich decyzji władz zwierzchnich odciskało się piętno dezintegracji i dezinformacji o realiach działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej. Prawidłowości te prowadziły do pojawienia się w instytucjach celów nieformalnych, sprzecznych z tymi, dla których były powołane.

przedstawionym tu prawom funkcjonowania podlegała nie tylko organizacja budownictwa lecz wszystkie organizacje uspołecznione. Tak więc organizacja nie mogła być zweryfikowana "na zewnątrz" przez co sprzeczności między celami formalnymi, a rzeczywistymi nie zniknęły, lecz wręcz przeciwnie - pogłębiały się.

Zanik ruchu budowlanego, zastępowanego fałszywie rozumianą planowością spowodował oderwanie się ilości i struktury rzeczowej produkcji od potrzeb budowlanych co drastycznie dotknęło budownictwo mieszkaniowe, rolnicze i użyteczności publicznej. Pogarszanie się warunków budowania dotknęło w pierwszym rządzie gospodarkę nieuspołecznioną, później i uspołecznioną.

Role przedstawioną w punkcie 1 koncepcji organizacji budownictwa jest wyeliminowanie tych kryzysogennych zjawisk. Wskazując na generalny kierunek zmian, stwarza ona możliwości kreowania autentycznego ruchu budowlanego, bazującego na lokalnych zasobach pracy, kapitału i materiałów budowlanych. To czy ruch taki powstanie zależy będzie od konkretnych przepisów wykonawczych uzbrajających władze terenowe w środki oddziaływania.

Ruch budowlany jest rezultatem wypadkowym różnego rodzaju działalności - gospodarczej i administracyjnej władz terenowych, inwestorskiej - ludności i instytucji, projektowej i wykonawstwa budowlanego, wytwórczości materiałów budowlanych, usług handlowych, przewozowych, gospodarki pieniężnej i kredytowej itp.itd. - w sumie, obejmuje wszystko, co warunkuje w ujęciu wielosektorowym budownictwo na danym obszarze.

Ruchem budowlanym nazywamy zjawisko równoczesnego realizowania się wielu niezależnych przedsięwzięć i procesów budowania w wyniku których struktura rodzajowa nowych obiektów budowlanych odpowiada strukturze realnych potrzeb. Tę wzajemną odpowiedniość strukturalną regulują głównie mechanizmy rynkowe i społeczno-samorządowe.

Atrybut lokalności można traktować dwojako. Wynika on ze specyfiki działalności budowlanej, która sprawia, że będący jej wynikiem obiekt powstaje na konkretnym miejscu, na konkretnym terenie. Ale lokalność można i należy rozumieć także szerzej: powstanie obiektu budowlanego wywiera większy lub mniejszy wpływ na istniejącą na danym terenie sytuację gospodarczą, społeczną czy ekologiczną. Wpływ ten zaznaczać się może już w momencie podjęcia zamiaru realizacji obiektu. I rzecz ta nie jest na ogół obojętna dla powszechnie uznawanych przez społeczność lokalną wartości kulturowych czy oczekiwań społecznych. Właśnie stopień uzależnienia efektów ruchu budowlanego od oczekiwań i możliwości społeczności lokalnych będzie stanowić o sile lokalności

ruchu budowlanego.

Analiza lokalności ruchu budowlanego związana jest bezpośrednio z analizą potrzeb mieszkańców badanego regionu. Ruch budowlany, jeśli ma mieć charakter lokalny musi spełniać następujące warunki:

- zapewniać zaspokojenie potrzeb budowlanych na poziomie reprodukcji prostej substancji budowlanej /remonty, problem bilansu wody, problemy ekologii/,
- zapewniać zaspokojenie potrzeb budowlanych związanych z aspiracjami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi mieszkańców /rozwój demograficzny, ekonomiczny, podniesienie poziomu jakości życia/,
- stwarzać możliwość zaspokojenia potrzeb budowlanych na warunkach ekonomicznie akceptowalnych przez uczestników procesu budowania, a więc dostosowanych do ich realnych możliwości /środkii finansowe, rzeczowe, koszty transportu, racjonalność przedsięwzięć budowlanych inwestycji produkcyjnych/.

Warunki te choć ogólne, umożliwiają każdorazowe określenie granic regionu na którym istnieje zjawisko specyficznego /lokalnego/ ruchu budowlanego. Umożliwiają one także na wyodrębnienie tych przedsięwzięć budowlanych, które są bądź obojętne, bądź też sprzeczne z potrzebami społeczności lokalnych. Nie ma tu niestety miejsca na omówienie tych problemów, poprzestając więc na ich sformułowaniu, przejdziemy do omówienia możliwości pojawienia się lokalnego ruchu budowlanego.

5. Uprawnienia władz terenowych a możliwość kreacji lokalnego ruchu budowlanego.

Ustawa o Radach Narodowych nakłada na władze terenowe odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb budowlanych w podległym im terenie. Tak więc w sensie ogólnym, przypisuje im tę samą rolę jaką obarcza je nasza koncepcja organizacji budownictwa. Ustawą miała stanowić rodzaj konstytucji władzy lokalnej, określającej podstawy prawne działania, regulującej problemy podmiotowości prawnej i prawa do działalności gospodarczej oraz sposoby reprezentowania potrzeb społeczności lokalnych. U podstaw takich oczekiwań leżała świadomość konieczności decentralizacji zarządzania państwem i gospodarką oraz delegacji prawa do upośledzania decyzji ekonomicznych na szczebel dysponujący pełniejszymi informacjami o potrzebach społeczności danego terytorium. Oczekiwano, że ustawa spełni realizację następujących postulatów:

- W/ aby rady narodowe były autentycznymi reprezentantami społeczności lokalnych,
- b/ aby terenowa administracja była organem wykonawczo-zarządzającym rad, które miałyby możliwość ją powoływać, wyznaczać jej zadania i kontrolować sposób ich realizacji,
- c/ aby samorzady terenowe posiadały status samodzielnych podmiotów prawnych oraz samodzielnych podmiotów gospodarczych.

Z wyżej wymienionych postulatów ustanowiony w 1983 roku akt prawny o Radach Narodowych zapewnia, jak się wydaje, w pełni tylko postulat /a/. Postulaty /b/, a w szczególności /c/ nie zostały w pełni /b/ lub też wcale spełnione.

Odrębnym problemem jest szczegółowy zakres funkcji, zadań i uprawnień Rad Narodowych. Określają je jednostkowe akty prawne /ustawy, uchwały, zarządzenia wykonawcze/. Do takich aktów, które powinny ukazać się w ślad za Ustawą zaliczyć trzeba: ustawę o gospodarce przestrzennej, ustawę o gospodarce terenami, ustawę o budżetach terenowych itp.

Do tej pory ukazała się tylko ustawa o planowaniu przestrzennym z lipiec 1984/. Wydano natomiast szereg rozporządzeń regulujących działalność terenowych organów administracji państwowej, a więc wojewódzkich i powiatowych urzędów.

Jakie są główne, naszym zdaniem, przyczyny z powodu których władze lokalne /R.N. i ich organy wykonawcze/ nie są w stanie spełniać roli, którą przypisuje im zarówno sama Ustawa jak i nasza koncepcja organizacji budownictwa?

Można je podzielić na trzy grupy:

- 1/ instytucjonalne
- 2/ systemowe
- 3/ rzeczowe bariery rozwoju

1.1.

Instytucjonalne przyczyny umożliwiające spełnienie władzom terenowym przypisanej im ustawą roli można by określić ogólnie jako niedostatek kompetencji, uprawnień i narzędzi działania do celu, który im stawiono. Chodzi tu nie tylko o to, które kompetencje mają, a które nie posiadają Rady czy Urzędy terenowe, ale o to z jakimi instytucjami dzielą i jakie mają możliwości oddziaływania na samodzielne i godnie z reformą/ instytucje gospodarcze działające na ich terenie.

tak:

- Terenowa administracja jest nadal w znacznie większym stopniu organem wykonawczym szczebla centralnego niż Rad Narodowych.

Jest więc znacznie bardziej wykonawcą polityki państwowej /rządowej/ niż lokalnej. Oczywiście, można by powiedzieć, że Ustawa o R.N. obowiązuje dopiero od 17.VI., że są to tak zwane trudne początki. Jednak budzi poważne obawy sposób podporządkowania wojewódzkich organów administracji państwowej MAGP, szczegółowe wytyczne postępowania jakie z tego Ministerstwa są rozsyłane, ujednolicenie struktur administracyjnych w urzędach terenowych, a więc zastępowanie RN w ich kompetencjach i uprawnieniach.

Brak jest spójności i kompleksowości w dotychczasowych ustaleniach prawnych, regulujących cele i zadania wszystkich instytucji biorących udział w procesie budowania. I tak, Rady Narodowe nie posiadając osobowości prawnej, nie mogą tworzyć własności komunalnej.

Urzędy Wojewódzkie są co prawda organem założycielskim państwowych przedsiębiorstw budownictwa ogólnego i rolniczego, ale formalnie rzecz biorąc nie posiadają żadnych w zasadzie /poza zapisem w akcie erekcyjnym/ środków i możliwości stymulowania ich produkcji.

Jest to sytuacja bardzo niebezpieczna, gdyż prowadzi do nieformalnych środków nacisku, sprzecznych z Ustawą o Przedsiębiorstwie Państwowym, tym łatwiej uruchamianych, im bardziej przedsiębiorstwa są uzależnione ekonomicznie od poza rynkowych systemów zasileniowych /rozdzielnictwo materiałów/.

Rady Narodowe posiadają bardzo małe możliwości ekonomicznej działalności nie tylko w zakresie tworzenia własnych przedsiębiorstw, ale prowadzenia własnej polityki finansowo-kredytowej. Ustawa o budżetach terenowych nie została nadal wydana i jak do tej pory Rady Narodowe otrzymują fundusze /do wyspoczcji urzędów terenowych/ z dotacji budżetu centralnego, najczęściej mające charakter dotacji celowej. Władze terenowe nie tylko nie mają prawa na utrzymanie własnych banków ale i na zaciąganie kredytu w bankach istniejących. Brak możliwości samodzielnej działalności kredytowo-finansowej utrudnia stymulacyjną funkcję władz terenowych w zakresie kreowania rodzajów produkcji budowlanej i zmiany jej struktury.

Pozostawienie produkcji materiałów budowlanych w gestii MBiPMB stwarza sytuację, że w warunkach rozdzielnictwa, władze terenowe nie mogą zapewnić potrzebnych materiałów własnym przedsiębiorstwom wykonawczym czy indywidualnym inwestorom, chociaż są one produkowane na ich terenie i przez jego mieszkańców.

ad 2.

Przyczynami systemowymi nazywamy te przyczyny, które są wynikiem procesów zachodzących między instytucjami biorącymi udział w procesie budowania. Chodzi więc tu już nie kierunki ale o sposoby powiązań między tymi instytucjami. Do podstawowych przyczyn systemowych, utrudniających władzom lokalnym możliwość prowadzenia własnej polityki budowlanej należy: brak narzędzi stymulacji działalności, koogzystencja narzędzi parametrycznych z funkcjonowaniem nakazów administracyjnych i limitami środków. Jak już zaznaczono wyżej, tego typu koogzystencja prowadzi do naturalnego ograniczenia inicjatywności władz terenowych i skłania je do posługiwania się nakazem i rozdzielnictwem jako środkiem stymulacji pożądanych zachowań ekonomicznych.

Systemowe ograniczenia pola działalności władz lokalnych są więc wynikiem zarówno wadliwych rozwiązań instytucjonalnych jak i odstępstw od podstawowych zasad reformy gospodarczej.

ad 3.

Przyczyny rzeczowe to bariery materialne, które utrudniają prowadzenie skutecznej polityki budowlanej. Należą do nich:

- niedostateczna ilość materiałów budowlanych
- brak terenów uzbrojonych
- brak środków finansowych
- dewastacja środowiska naturalnego, szczególnie deficytowy bilans wody
- niedostosowanie struktury siły roboczej do potrzeb.

Rozwiązanie tych problemów to jakby realizacja żądań częściowych władzy terenowej, w efekcie którego, możnaby przyspieszyć i uefektywnić realizację celu głównego - zaspokojenie budowlanych potrzeb mieszkaniowych, komunalnych i rolniczych. Bariery instytucjonalne i systemowe utrudniają niewątpliwie likwidację barier rzeczowych, a bez ich obalenia nie może być mowy o skutecznej i szybkiej poprawie na rynku budowlanym.

Wnioski.

Przedstawiona wyżej koncepcja poprawy zaspokojenia potrzeb budowlanych i efektywności budownictwa drogą kreowania warunków dla rozwoju lokalnego ruchu budowlanego nie jest cudownym lekarstwem, które wystarczy podać choremu by wyzdrowiał. Chorego należy najpierw przy-

gotować do kuracji, a więc stworzyć takie warunki, by lekarstwo mogło zadziałać. Część z tych warunków już zaistniała. Zarówno generalne rozwiązania reformy gospodarczej jak i pewne elementy rozwiązań z dziedziny funkcjonowania państwa stwarzają ramy dla urzeczywistnienia tej koncepcji. Konieczne są jednak dalsze zasadnicze zmiany systemowe i instytucjonalne będące konsekwentnym pogłębieniem idei samorządności terytorialnej.

W świetle bowiem analizy historii gospodarczej PRL, której wyniki z konieczności skrótowo przedstawiono wyżej, wydaje się pewne, że drogi wyjścia z kryzysu budownictwa należy szukać w rekonstrukcji lokalnego potencjału budownictwa, opartego o małe przedsiębiorstwa^{x/} bazujące na lokalnych źródłach inicjatywy, zasobów surowcowych, kapitału i siły roboczej.

x/ Krótka forma, jaką jest referat, była przyczyną dla której zrezygnowałam z opisu konieczności zmiany struktury wielkości przedsiębiorstw budowlanych, w kierunku zwiększenia ilości przedsiębiorstw małych, co wiąże się zresztą z dostosowaniem techniki produkcji do struktury potrzeb - przewaga techniki tradycyjnej. Zainteresowanych tą tematyką odsyłam do pracy I.Herbst, A.Bratkowski - "Tendencje tworzenia się małych przeds. budowlanych różnych sektorów" ORGBUD 1983 r.

WPLYW REFORMY GOSPODARCZEJ NA ROLE I ZASADY
DZIAŁANIA UCZESTNIKÓW PROCESU INWESTYCYJNEGO

(referat na Konferencję NOT, PZiTB i Orgbud. w Płocku
na temat: "Reforma Gospodarcza a Problemy Restrukturyzacji Budownictwa")

1. Wstęp

Wydaje się w pełni zasadną inicjatywa sekretarza naukowego dzisiejszej Konferencji, aby omawiając problemy związane z reformą gospodarczą w budownictwie, nie ograniczać się jedynie do jego spraw "wewnętrznych", a przyrzeć się również zmianom, które zachodzą w otoczeniu. Reforma gospodarcza z założenia swego wprowadzać powinna bowiem zmiany w zasadach działania uczestników procesu inwestycyjnego i w stosunkach między nimi, a te mogą mieć istotny wpływ na warunki funkcjonowania jednego z tych uczestników - wykonawstwa budowlanego. Dlatego też omówienie zmian, które już zaszły i zastanowienie się nad przewidywanymi zmianami może być przydatne dla rozważań odnośnie realizatora inwestycji.

W niniejszej wypowiedzi ograniczymy się do spraw związanych z budownictwem mieszkaniowym i towarzyszących mu obiektów

Rozważania i oceny zawarte w niniejszym referacie oparte są na wynikach badań, które przeprowadzone zostały w Instytucie Kształtowania Środowiska w ramach tzw. Problemu Rządowego PR-5 w Grupie kierunkowej pierwszej. Badania poświęcono proce-

sowi inwestycyjnemu, roli jaką odgrywają w nim poszczególni uczestnicy i stosunkom między tymi uczestnikami¹⁾.

Nie ma oczywiście możliwości ze względu na ramy niniejszego referatu omówić wszystkie problemy, które wynikły z badania Skoncentrujemy się na zmianach jakie zaistniały w związku z szeroko rozumianą reformą gospodarczą i to ograniczając się do wybranych kilku problemów.

2. Uczestnicy procesu inwestycyjnego

Tradycyjnie zwykło się wymieniać trzech uczestników procesu inwestycyjnego: inwestora - projektanta - wykonawstwo budowlane. Przeprowadzone badania wykazują jednakże, że nie jest zasadne, a nawet wręcz szkodliwe ograniczanie rozważań do tych trzech uczestników.

Nie jest zasadne dlatego, że faktycznie uczestników jest znacznie więcej, jeśli za uczestnika procesu inwestycyjnego traktować podmiot, od którego faktycznie zależą decyzje mające istotne znaczenie dla wyboru rozwiązań inwestycyjnych, ich ekonomiki, sprawnego przygotowania i realizacji.

Jest szkodliwe, gdyż powoduje przypisywanie odpowiedzialności za podjęte decyzje i ich skutki często nie temu, kto je faktycznie podjął, co pozwala uniknąć ^{Konsekwencji} ~~odpowiedzialności~~ sprawcy, jeśli decyzja była chybiona. Nie uświadomienie kto jest w rzeczywistości i w jakim zakresie decydem w procesie

¹⁾ J. Bogusz (i inni) a) Badanie rzeczywistego wpływu poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego na wybór rozwiązań inwestycyjnych. Warszawa IKS 1982 (maszynopis)

b) Ocena rzeczywistego wpływu poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego na decyzje inwestycyjne. Warszawa IKS 1984 (maszynopis).

W kontekście analizy reformy gospodarczej

inwestycyjnym stoi na przeszkodzie ~~usprawnieniu~~ tego procesu.

Trzeba jednak stwierdzić, że problem decydentów w procesie inwestycyjnym ulega modyfikacjom w zależności od systemu funkcjonowania gospodarki narodowej. Dlatego też warto prześledzić zmiany jakie nastąpiły w związku z wdrażaniem reformy gospodarczej, a także spróbować zarysować przewidywane dalsze zmiany. Chodzi zaś o zmiany dotyczące zarówno uczestnictwa w procesie decyzyjnym związanym z inwestycjami jak i zmiany w stosunkach między uczestnikami procesu inwestycyjnego.

Pamiętając o tych wstępnych zastrzeżeniach my zgodnie z zapowiedzią zajmiemy się tylko niektórymi uczestnikami procesu inwestycyjnego.

3. Inwestor budownictwa mieszkaniowego

Jest faktem zaistniałym w okresie ostatnich lat, że spółdzielczość mieszkaniowa przestaje być jedynym inwestorem wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z założeniami reformy gospodarczej spółdzielnie mieszkaniowe budować powinny dla swych członków, a nie jak dotąd jedynie partycypować w realizowanym przez siebie programie. Społecznie ważne potrzeby mieszkaniowe ma zaspakajać również budownictwo komunalne, którego rozwój obserwuje się już w ostatnim okresie, a wydaje się zasadne przewidywanie jego dalszego istotnego wzrostu, zwłaszcza wobec potrzeb narosłych w ubiegłych latach, gdy budownictwo to faktycznie nie istniało.

Należy się również liczyć z rozwojem zakładowego budownictwa mieszkaniowego, chociaż eksploatacja, zasób powstały z tego

budownictwa przysparza różnorodnych problemów i kłopotów, których samofinansujące się zakłady wolałyby uniknąć.

Należy więc oczekiwać, że w miejsce dotychczasowego "monopolisty", jakim była w wielu miejscowościach w Kraju, w poprzednich latach, spółdzielczość mieszkaniowa, występować będzie i to możliwe również, że na jednym placu budowy, kilku inwestorów.

Trzeba zresztą dostrzec i zmiany zachodzące wewnątrz spółdzielczości mieszkaniowej. O ile w okresie przed reformą mieliśmy do czynienia ze spółdzielczością mieszkaniową w dużym stopniu scentralizowaną, w której wojewódzkie władze spółdzielcze ubezwłasnowalniały w noważnej mierze poszczególne spółdzielnie i przeciwdziałały powstawaniu małych samorządnych jednostek, to obecnie, choć z dużymi oporami, powstaje nowe zjawisko: spółdzielnie usiłują się usamodzielnić czemu zresztą skutecznie nieraz przeciwdziałają ich władze "zwierzchnie". Tym niemniej faktem jest, że powstają nowe małe spółdzielnie. W teorii od ich dobrowolnej decyzji zależy wstąpienie lub nie do wojewódzkiego związku. Znane są przypadki nie wstępowania spółdzielni do wojewódzkich zrzeszeń. Dziś jeszcze stoją na przeszkodzie rozprzestrzenianiu się tego zjawiska niektóre władcze funkcje spełniane przez organizacyjny szczebel wojewódzki spółdzielczości, takie jak podział limitów kredytowych na spółdzielnie, czy takie jak sporządzanie spisu zadań inwestycyjnych, od znalezienia się w którym zależy możliwość realizacji. Te zwyczajowe funkcje spełniane przez wojewódzki

szczebel organizacyjny spółdzielczości dotrwały do dziś i w niektórych przypadkach powodują zmianę charakteru zrzeszenia w wojewódzki zarząd. Optymiści wyrażają opinię, że zjawisko to powinno mieć charakter przejściowy i w miarę stabilizowania się ogólnej sytuacji gospodarczej coraz silniej jawić się będzie samodzielna i samorządna rola poszczególnych spółdzielni z jednej strony i przedstawicielska a nie władcza rola zrzeszeń z drugiej. Z punktu widzenia stosunków między uczestnikami procesu inwestycyjnego, w tej liczbie między inwestorem a wykonawstwem budowlanym sprawa ma istotne znaczenie. W poprzednim bowiem okresie wojewódzki szczebel spółdzielczości występował pod wieloma względami nawet w charakterze inwestora bezpośredniego. Już dziś jednak zaobserwować można, że poszczególne spółdzielnie stają się w znacznie większym stopniu samodzielnym inwestującym podmiotem.

3.1. Inwestorzy obiektów towarzyszących

W okresie poprzednim obowiązywała zasada, że podjęcie inwestycji zespołu mieszkaniowego oznaczało, że inwestor spółdzielczy (on bowiem z reguły był inwestorem mieszkaniowym zespołu mieszkaniowego) otrzymywał kredyt bankowy nie tylko na obiekty mieszkalne, ale również na towarzyszące im obiekty usługowe i infrastrukturę techniczną. Przy czym koszt budowy wewnątrz osiedlowej infrastruktury technicznej obciążał inwestora spółdzielczego. Rozliczenie kredytu na przyszłych użytkownikach tych obiektów następowało po ich zrealizowaniu: częścią

mieszkańców i częścią infrastruktury technicznej obciążano spółdzielnię mieszkaniową zaś kredyty na realizację obiektów usługowych były w przeważającej części (szkoły, przedszkola, ośrodki zdrowia, żłobki itp.) pokrywane jednorazowo ze środków budżetowych rady narodowej. Reforma gospodarcza i towarzyszące jej posunięcia stworzyły nową sytuację.

Po pierwsze inwestycje na infrastrukturę techniczną obciążają inwestora mieszkaniowego jedynie od przyłącza do budynku. Koszt budowy osiedlowej infrastruktury technicznej pokrywany jest wprawdzie technicznym kredytem bankowym w okresie budowy, ale obciąża przyszłych eksploatorów sieci. Część z nich jednak to przedsiębiorstwa podległe wojewódzkiej radzie narodowej, część miejskiej (i nakłady na tę część sieci pokrywane są z budżetów rad narodowych), a część nie jest w ogóle tym radom podporządkowana (np. sieć telefoniczna, energetyczna). W ten sposób powstała skomplikowana sieć zależności i źródeł finansowania inwestycji. Teoretycznie przesunięciu obciążeń nakładami inwestycyjnymi na sieć wewnątrz osiedlową na przedsiębiorstwa tę sieć eksploatujące powinienby towarzyszyć wzrost poczucia odpowiedzialności inwestorskiej tych przedsiębiorstw, w praktyce różnie to bywa w związku z niejasnym organizacyjnie i finansowo uregulowaniem spraw.

Po drugie - wg nowych zasad - na takie towarzyszące obiekty jak szkoły, przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia itp. inwestor spółdzielczy otrzymuje kredyt bankowy dopiero po przedstawieniu bankowi stwierdzenia, że przyszły użytkownik tych

obiektów posiada niezbędne środki inwestycyjne na refundację kredytu. Teoretycznie powinno to również wzmocnić inwestorskie poczucie odpowiedzialności odpowiednich jednostek przeznaczających środki na inwestycje, które w przyszłości będą zajmowały się eksploatacją tych obiektów. Przeprowadzone badanie takiego zjawiska nie odnotowały. Należy jednak przypuszczać, że indyferentny często stosunek do przygotowania i realizacji inwestycji w tych jednostkach jest zjawiskiem przejściowym i w procesie inwestycyjnym pojawi się nowy, w porównaniu z istniejącym stanem, uczestnik procesu inwestycyjnego, który albo sam spełniać będzie rolę inwestora, albo skorzysta na ogólnych zasadach umownych z zastępstwa inwestycyjnego.

Po trzecie istotne trudności wystąpiły w nowej sytuacji z tego rodzaju inwestycjami jak obiekty handlowe, gastronomiczne, usługowe i rzemieślnicze. Wynikają one z jednej strony z braku środków inwestycyjnych w odpowiednich uspołecznionych jednostkach gospodarczych, często z braku ich zainteresowania otwieraniem nowych placówek handlowych, gastronomicznych czy takich usługowych jak np. pralnictwo. W okresie przed reformą, problem tych inwestycji rozwiązywano drogą nakazu. Przeprowadzone badanie dostarczyło dużą liczbę przykładów wydawania przez odpowiednie wydziały urzędów miejskich decyzji zobowiązujących niepodległe im podmioty gospodarcze do przeznaczenia środków inwestycyjnych na wybudowanie np. pawilonu handlowego, czy gastronomicznego lub salonu pralniczego o określonej przez wydział powierzchni.

W nowych warunkach decyzje takie w stosunku do samodzielnych i samofinansujących się podmiotów są bezzasadne i teoretycznie mogłyby się spotkać z odmową realizacji. Odrębnym wymagającym rozwiązania problemem są inwestycje rzemiosła prywatnego na terenach spółdzielczych zespołów mieszkaniowych. Nie będziemy się szczegółowiej zatrzymywali nad omówieniem tych problemów i sposobów ich praktycznego rozwiązywania w terenie, często zresztą budzących sporo uwag i zastrzeżeń. Tu warto by podkreślić jedynie ogólne zjawisko, że najprawdopodobniej mieć będziemy już w stosunkowo niedalekiej przyszłości do czynienia z samodzielnymi inwestorami obiektów towarzyszących.

4. Problemy inwestora zastępczego

Z punktu widzenia prawidłowej organizacji procesu inwestycyjnego problem wielu inwestorów na jednym placu budowy może być rozwiązywany poprzez instytucję inwestora zastępczego. Jak wiadomo jednak, w latach ubiegłych inwestor zastępczy był faktycznie narzucany inwestorowi bezpośredniemu. I tak np. decyzją władz miejskich i zwierzchnich władz spółdzielczości mieszkaniowej Warszawa podzielona została w sposób administracyjny na 2 części: w jednej inwestorem zastępczym "z urzędu" były dyrekcje rozbudowy miasta, w drugiej - Dyrekcje Inwestycji Spółdzielczych. Istnienie umów między spółdzielnią mieszkaniową - inwestorem bezpośrednim a inwestorem zastępczym nie zmieniało faktu, że nie był to inwestor zastępczy z wyboru. W nowych warunkach, które choć stopniowo ale jednak torują sobie drogę

trzeba się liczyć z tym, że zastępstwo inwestycyjne istnieje będzie o tyle, i w takim zakresie o ile spełni ono oczekiwania inwestorów bezpośrednich. Już odnotować możemy przypadki wycofywania przez inwestorów bezpośrednich powiernictwa inwestycyjnego czy też nie przekazywania inwestorowi zastępczemu dyspozycji konta bankowego. A pamiętać trzeba, że im bardziej niezależnym od inwestora bezpośredniego jest inwestor zastępczy, tym łatwiej jest "dogadywać" się z nim wykonawstwu budowlanemu, tym łatwiej jest wymuszać na nim wygodne dla wykonawstwa warunki. Należy się więc liczyć z tym, że autentycznie dobrowolne i oparte o umowę zastępstwo inwestycyjne zmienić może tę sytuację.

Uwzględnić przy tym trzeba jeszcze jedno zjawisko, które w sposób dość istotny wpłynąć może na stosunki inwestor - wykonawca. Rozpatrzmy je na przykładzie najpowszechniejszego inwestora mieszkaniowego - spółdzielni lokatorskiej. Aktualnie z kwoty zaciągniętego kredytu bankowego na pokrycie kosztów budowy połowę pokrywa dotacja państwowa, spłaty zaś 40 % rozłożone są na 60 lat. Przy takich zasadach finansowania inwestycji mieszkaniowych i istniejącej stopie inflacji wyższe koszty budowy "uderzają" inwestora jedynie w nikłej części i chyba stąd także nie wzbudzają jego sprzeciwu, nawet wtedy gdy nie są dostatecznie uzasadnione. Opracowuje się jednak obecnie nowe zasady finansowania inwestycji mieszkaniowych i należy się liczyć z tym, że dotacja którą otrzymywać będzie inwestor określona będzie kwotowo, a nie procentowo, co oznaczać będzie,

że akceptacja wyższej ceny w przetargach z wykonawstwem, nie w części a w całości spowoduje konsekwencje dla inwestora, zwłaszcza jeśli przyjęta będzie zasada rewaloryzacji rat kredytowych, zgodnej ze stopą inflacji.

Jeśli nowe zasady finansowania wejdą w życie, to należy przypuszczać, że przyczynią się one do tego, że zarówno spółdzielczy inwestor bezpośredni, czy działający faktycznie w jego imieniu inwestor zastępczy będą znacznie "twardszymi" kontrahentami w negocjacjach finansowych z innymi uczestnikami procesu inwestycyjnego.

5. Wykonawstwo budowlane jako uczestnik procesu inwestycyjnego

Na temat zmian jakie wprowadziła reforma gospodarcza w wykonawstwie budowlanym napisano już wiele, choć chyba sprawa czeka jeszcze na kompleksową ocenę. Samo przejście przedsiębiorstw budowlanych w gestię rad narodowych i wzajemne układy między nimi a nowym organem założycielskim warte są głębszej analizy zarówno od strony aktualnych realiów dnia dzisiejszego, obarczonych wszystkimi negatywami kryzysu gospodarczego, jak i od strony doktrynalnych założeń reformy gospodarczej o samorządnym, samodzielnym i samofinansującym się podmiocie gospodarczym. Nie ma możliwości zająć się tymi sprawami w niniejszej z konieczności krótkiej wypowiedzi.

Chciałoby się natomiast zasignalizować w tym gronie, że z przeprowadzonego badania wynika, iż wszyscy uczestnicy procesu inwestycyjnego, poza oczywiście przedstawicielami przedsiębiorstw budowlanych stwierdzali jednomyślnie, że głównym,

najistotniejszym skutkiem reformy gospodarczej są większe jeszcze niż poprzednio trudności współpracy z wykonawstwem budowlanym. Respondenci powszechnie podkreślali, że wbrew nadziejom jakie sformułowano z ograniczeniem frontu inwestycyjnego i reformą gospodarczą wzrosły trudności w lokowaniu zamówień w przedsiębiorstwach budowlanych, stawiane są często jako warunek przyjęcia zlecenia, żądania odstąpienia budowlanym części wybudowanych mieszkań, wybujałe są i często bardzo nieuzasadnione wymagania cenowe wykonawców, wydłużył się cykl realizacyjny, itd.

Nie miejsce tu na szczegółowe rozpatrzenie każdego z tych "zarzutów". Nie taki jest cel tego referatu. Nie ulega wątpliwości, że można byłoby znaleźć tyleż przykładów zaprzeczających co i potwierdzających zgłaszane w toku badania opinie, jak i znaleźć usprawiedliwienie dla krytykowanego złego stanu rzeczy.

Wydaje się jednak, że warto tu zgłosić uwagę, że samodzielność przedsiębiorstw budowlanych, nawet w tym skromnym narazie zakresie w jakim ona faktycznie istnieje, może być zagrożona jeśli nie będą podjęte środki dla opanowania zjawisk negatywnych. Trzeba bowiem zdawać sobie w tym gronie sprawę z tego, że działamy w okresie gdy samodzielność przedsiębiorstw nie na tyle jeszcze stała się aksjomatem życia gospodarczego i politycznego, aby nie mogła być podważana, a nakazowy system zarządzania nie tak daleko odszedł w przeszłość, aby nie było doń powrotu.

5. Administracja terenowa

Administrację terenową potraktujemy jako uczestnika procesu inwestycyjnego, gdyż zgodnie z tym co powiedzieliśmy na wstępie,

odgrywa ona istotną rolę w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych.

Trzeba niestety stwierdzić, że wiele jest jeszcze luk prawnych w sprawach dotyczących roli, zadań, uprawnień i środków będących w dyspozycji organów władz terenowych, zwłaszcza jeśli rozdzielnie potraktować administrację szczebla wojewódzkiego i podstawowego. Na podstawie przeprowadzonego badania rzuca się w oczy, że mimo wydania nowych ustaw i aktów wykonawczych do nich, wiele sposobów działania właściwych poprzedniemu systemowi nakazowo-rozdzielczemu przetrwało do dziś, pozostając nieraz w zupełnie nie jasnym związku, pod względem prawnym, z założeniami reformy gospodarczej. Oczywiście, czyniąc tę uwagę, musimy sobie zdawać sprawę z tego, że podstawowy akt prawny jakim jest ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego uzyskał moc dopiero 1 lipca 1984 roku.

Jak wiadomo różnorakie decyzje podejmowane są przez administrację terenową w procesie przygotowywania i realizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących, od fazy ich programowania, lokalizacji, projektowania, aż po pozwolenie na użytkowanie gotowego obiektu. Nie sposób nawet wymienić tu wszystkie zmiany jakie nastąpiły w ostatnim okresie w odniesieniu do kolejnych faz i stadiów procesu inwestycyjnego i jego uczestników w powiązaniu z organami terenowej administracji. Ograniczmy się więc do jednego problemu, który jak się wydaje ma bardzo istotne znaczenie dla wielu uczestników procesu inwestyjnego, w tym dla wykonawstwa budowlanego.

W latach 70-tych, w związku z nasilającym się procesem centralizacji zarządzania gospodarką narodową wydanych zostało szereg aktów prawnych, na mocy których znaczna liczba jednostek wykonujących zadania gospodarcze na potrzeby terenu została wyłączona z gospodarki terenowej i podporządkowana organom centralnym. W obliczu tych zmian wykształciła się teoria pośredniego oddziaływania władzy lokalnej na inne jednostki funkcjonujące na danym terenie poprzez tzw. oddziaływanie koordynacyjne. Przepisy wydane pod koniec lat 60-tych i w latach 70-tych stworzyły cały system środków koordynacji, za pomocą których organy terenowe miały oddziaływać na niepodporządkowane im jednostki, o charakterze dyrektywnym lub quasi dyrektywnym, tworząc przynajmniej w teorii konkurencyjny system powiązań strukturalnych w stosunku do powiązań z tytułu nadzoru.

Trzeba przyznać, że działania koordynacyjne administracji uznawano w polskiej teorii i praktyce od dawna, także w okresie międzywojennym. Uznawano je jednak jako działania niewładcze, podejmowane w ramach współdziałania pomiędzy podmiotami usytuowanymi w różnych strukturach organizacyjnych /na co słusznie wskazuje P. Walczuk^{2/}./

Różnica między tak pojmowaną koordynacją terenową a rolą jaką jej przypisywano w latach 70-tych polegała na tym, że terenowy organ administracji państwowej mógł wydawać nie podporządkowa-

^{2/} P. Walczuk: Koordynacyjna rola rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Studia iuridica IX Warszawa 1982.

nym jednostkom wiążące polecenia i decyzje koordynacyjne świadczące o władcym oddziaływaniu na te jednostki^{3/}.

Przeprowadzone kilkakrotnie w latach 1976-80 badania empiryczne dowiodły, że tak pojmowana instytucja koordynacji terenowej nie spełniła swych zadań jako instrument oddziaływania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej na nie podporządkowane jednostki państwowe i spółdzielcze.

Pierwszymi rozwiązaniami normatywnymi w duchu reformy gospodarczej w odniesieniu do pozycji prawnej rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej i ich relacji do nie podporządkowanych jednostek państwowych i spółdzielczych były:

- Uchwała nr 118 Rady Ministrów z 17.XI.1980 r. w sprawie zmian w systemie kierowania przedsiębiorstwami państwowymi, która zwiększała samodzielność jednostek gospodarczych,

- nieopublikowana Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 28.XI.1980 r. w sprawie ramowych kierunków rozszerzenia uprawnień terenowych organów władzy i administracji państwowej, która oznaczała zwiększenie obszaru gospodarki terenowej w szeregu dziedzinach, m.in. budownictwa.

Instytucję koordynacji terenowej utrzymano w dotychczasowej postaci.

W ramach reformy gospodarczej przyjęto generalne założenie, że powinna nastąpić zmiana układu stosunków między organami

^{3/} Największe znaczenie w przedmiocie interesującego nas budownictwa mieszkaniowego i towarzyszącego miała w odniesieniu do koordynacyjnych uprawnień terenowych organów władzy i administracji państwowej uchwała 118 Rady Ministrów z 4.VII.1969 r. w sprawie terenowej koordynacji inwestycji oraz realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych.

władzy i administracji państwowej z jednej strony, a przedsiębiorstwami i ich załoгами działającymi na zasadzie "3 S" z drugiej. Zgodnie z przyjętymi założeniami organy państwowe mogą ingerować jedynie w przypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Rady narodowe i ich organy winny oddziaływać głównie poprzez uzgodnienia. Przyjęto, że głównymi instrumentami oddziaływania rad narodowych i ich organów na jednostki nie podporządkowane będą ekonomiczne narzędzie pośrednie.

Wejście w życie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego spowodowało utracenie mocy obowiązującej m.in. uchwały w sprawie terenowej koordynacji inwestycji. Jednakże badania terenowe dostarczają przykładów stosowania do dziś przez terenowe organy administracji państwowej środków prawnych z poprzedniego okresu koordynacji terenowej.

Pod względem konstrukcji prawnych nowe rozwiązania zakładają zastąpienie układu oddziaływań koordynacyjnych formami współdziałania. Jednakże tryb podejmowania aktów współdziałania, ich formy prawne, wymogi ważności, sposoby rozstrzygnięcia ewentualnych sporów nie zostały skonkretyzowane, co stwarza zwłaszcza trudności wobec deklarowanej przez ustawodawcę samodzielności podmiotów gospodarczych. Wydaje się, że powoływana w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego "umowa", jako forma współdziałania powinna być sprecyzowana, może wzorsem konstrukcji stosowanych w NRD^{4/} czy w Węgierskiej Republice Ludowej^{5/}.

^{4/} H. Hochbaum: Kształtowanie stosunków prawnych w zakresie koordynacji terenowej w NRD. Państwo i Prawo 12 1973 r.

^{5/} P. Walczuk: Terytorialne organy administracji państwowej w krajach socjalistycznych i kapitalistycznych CINTE IA 20 1983 r.

W istniejących warunkach istnieje więc praktyczny problem za pomocą jakich środków terenowe organy administracji państwowej mają zapewnić kompleksową realizację budownictwa mieszkaniowego o jakiej mowa w uchwale nr 268 Rady Ministrów z 27.XII.1982 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego. Badania terenowe wskazują, że problem ten wymaga rozwiązania.

x

x

x

Zasygnalizowano kilka wybranych problemów wynikających z przeprowadzonego badania. Daleko nie wyczerpano tematu, chociaż przekroczono wyznaczone ramy referatu. Jeśli sposób przedstawienia poruszonych zagadnień zachęci do rozszerzenia tematu i dyskusji - to cel referatu zostanie osiągnięty.

PODATNOSC BUDOWNICTWA NA REFORMY TYPU RYNKOWEGO

Reforma w budownictwie PRL było w sumie pięć, z czego centralizacyjna była jedna /w 1949 r./, zaś cztery pozostałe decentralizacyjne /1945 r., 1958 r., 1978 r. i 1982 r./.

Założmy, że przez skuteczność reformy rozumiemy: albo realizację jej założeń /formalna/, albo realizację jej celu ostatecznego, tzn. osiągnięcie pozytywnych efektów produkcyjnych i ekonomicznych w budownictwie /merytoryczna skuteczność/. Skutecznością formalną odznaczały się dwie reformy: z 1945 i z 1949 roku, lecz merytoryczną skuteczność można przypisać raczej tylko tej pierwszej: plan 3-letni to jedyny plan w historii planowania PRL, którego założenia w pełni zrealizowano, a w tym wyjątkowo chlubnie część ich estetyczną - budowlaną planu. Reforma centralizacyjna z 1949 roku odznaczała się za to dużą konsekwencją we wcielaniu w życie założeń wyjściowych oraz niezwykle daleko- sięgającymi skutkami, które trwają w pewnym stopniu do dziś. Pozostałe trzy reformy decentralizacyjne miały na celu osłabienie systemu wprowadzonego w 1949 roku i ulepszenie go: dwie pierwsze były mało skuteczne, ostatnia jest w toku.

W wyniku tych wszystkich reform instytucjonalnych budownictwa wykształciły się różne modele budownictwa. Nazwijmy je modelami realnymi, w odróżnieniu od modeli postulowanych, które były określone przez założenia reformy

Praktyka wykształciła dwa zasadnicze realne modele budownictwa:

1. budownictwo rynkowe, kontrolowane przez państwo od strony popytu budowlanego /1945-1948/;
2. budownictwo administrowane centralnie /1949-1981/. Model ten można rozpatrywać w dwóch wariantach:
 - A. wariant ortodoksyjny /1949-1957/,
 - B. wariant złagodzony, "zekonomizowany" /1958-1984/.

Różnice między obu modelami występują w dwóch sferach: zasad instytucjonalnych /system finansowy, organizacja jednostek itp./ oraz struktury gospodarczej /rodzaje przedsiębiorstw, przeciętna wielkość przedsiębiorstw itp./. Warianty tego samego modelu różnią się jedynie zasadami przy tej samej strukturze. Z tego właśnie względu obecnie funkcjonujący model budownictwa /1982-1984/ nie zaliczyliśmy do typu rynkowego: nie nastąpiła w nim jeszcze przemiana struktury. Model 2.B jest rezultatem nałożenia się pewnych pozostałości dwóch reform decentralizacyjnych /1958 i 1978/ na szkielet zasad budownictwa administrowanego. W związku z tym da się w nim wyróżnić dwa podwarianty:

1. akcentujący samodzielność przedsiębiorstw /1958 r./,
 2. eksponujący samodzielność zjednoczeń, WOG-ów /1978 r./.
- Poza tym można oczywiście wymienić trzy pozostałe modele postulowane, odpowiadające realnym: dwa rynkowe /1945 i 1982 r./ oraz administrowany /1949 r./.

Zamiast charakteryzować kolejno cechy w/w modeli, co mogłoby być nieco nużące, prześledźmy analogie, jakie łączą obecnie realizowaną reformę z próbami już minionymi.

1. Opóźnienie reformowania budownictwa w stosunku do terminu reformy jako całości stanowi bardzo charakterystyczny rys wszystkich reform decentralizacyjnych. Pierwsza z nich rozpoczęła się z rocznym opóźnieniem /1957r. - termin reformy, 1958 r. - budownictwo/, druga z opóźnieniem dwóch do pięciu lat /1973-1976 r. - reforma WOG-owska, 1978 r. - w budownictwie/. Reforma obecna rozpoczęła się formalnie w tym samym czasie w całej gospodarce, ważne regulacje w budownictwie są jednak sporo spóźnione /np. system umów inwestycyjno-budowlanych - 14 miesięcy po dacie reformy, system cen - ciągle jeszcze nie w pełni gotowy itp./. W przybliżeniu można by przyjąć w tym ostatnim przypadku opóźnienie co najmniej roczne - podobnie jak w reformie z 1958 roku. Fakt późnego wkraczania budownictwa na drogę reform może mieć skutki dla kształtu samej reformy w tym dziale. Jeśli proces reform całościowych dotknięty jest erozją "modyfikacyjną", podważającą stopniowo założenia pierwotne, to opóźnienie reformy w czasie może mieć wpływ na stopień śmiałości reformy już w fazie formułowania założeń.

Skutki opóźnień są więc - moim zdaniem - dwojakiego rodzaju: realne i psychologiczne. Po pierwsze, osłabia się śmiałość oraz ogranicza zakres założeń reformy. Tym samym proces "modyfikowania" reformy jako całości dotyka tu samej litery reformy, atakuje ją jeszcze w fazie tworzenia. Były to skutki realne. Skutki psychologiczne, to słabnięcie woli reformowania wśród zwolenników zmian i nasilenie się postaw przeciwnych zmianom. Może to prowadzić do szybkiego odhodzenia od niezbyt radykalnych nawet - założeń wstępnych.

Opóźnienie reformy w budownictwie nie miało miejsca podczas reformy centralizacyjnej z 1949 roku. Nie można też mówić o jakichś opóźnieniach w przypadku wprowadzenia modelu rynkowego 1945-1948. Są to zarazem jedyne skuteczne reformy budownictwa.

2. Wszelkie gruntowne reformy budownictwa dotykały z zasady też roli i zakresu administracji budowlanej. Każdy z wymienionych modeli budownictwa charakteryzował się zatem odrębnym kształtem władzy budowlanej. Przypomnijmy tu reformę z 1958 roku, pod tym względem najbardziej zbliżoną do obecnej. Postulaty reform były wyrazem reakcji w stosunku do wynaturzeń centralizacyjnego modelu poprzedniego, czego wyrazem była m.in. największa rozbudowa wieloszczeblowego aparatu zarządzania: obok jednostek funkcjonalnych w ministerstwach /istniały dwa: budownictwa miast i osiedli oraz budownictwa przemysłowego i zajmowały się wyłącznie bieżącym zarządzaniem wykonawstwa/, tzn. departamentów i biur, istniały szeroko rozbudowane centralne zarządy, mające również charakter urzędów, oraz podporządkowane im zjednoczenia specjalistyczne i terenowe przedsiębiorstw budowlanych. Nawet między zarządem przedsiębiorstwa i budową istniało administracyjne ogniwo pośredniczące - tzw. zarządy budów. Krytyka wybujałej centralizacji, a zwłaszcza atak na centralne zarządy w latach 1956-1957 żywo przypominają niedawne polemiki wokół roli zjednoczeń. Centralne zarządy budownictwa jako główny instrument centralnego administrowania budownictwem zniesiono i zastąpiono zjednoczeniami, które miały w założeniu być jednostkami ekonomicznymi. Reforma kładła nacisk na to, by stosowały one nakaz administracyjny tylko w wyjątkowych

wypadkach. Równocześnie przedsiębiorstwa uzyskiwały swobodę przyjmowania zleceń budowlanych /poddaną pewnym ograniczeniom/. Zniesiono także zarządy budów oraz w miejsce dwóch resortów budowlanych utworzone jeden.

Erozja tych ideałów rozpoczęła się od samodzielności produkcyjnej przedsiębiorstw budowlanych. Była ona prawną fikcją niemal od zarania reformy. Program produkcji wykonawstwa był najpierw wypadkową żądań władz branży i terenu, formułowanych przez tzw. Wojewódzkie Komisje Rozdziału Robót, zaś po 1960 roku dotyczył co do ważniejszych inwestycji scentralizowane w Komisjach Planowania. Upadek samodzielności przedsiębiorstw budowlanych przebiegał równoległe z klęską idei inwestycji zdecentralizowanych: jednego z najbardziej oryginalnych i nowatorskich rozwiązań tej reformy, a polegającego na przyznaniu przedsiębiorstwom pewnego marginesu samodzielności inwestycyjnej. Ma tu miejsce - jak sądzę - następujący związek: inwestycje zdecentralizowane bez samodzielności produkcyjnej przedsiębiorstw wykonawczych tracą sens, gdyż administracja gospodarcza ustalająca programy produkcyjne budownictwa będzie z natury faworyzowała inwestycje centralne a poza tym inwestycje przestają być *de facto* samodzielne, gdyż można nimi dokładnie sterować przez przydział wykonawstwa. W warunkach rynku wykonawcy jedyną drogą gwarantującą realizację ważniejszych inwestycji w praktyce - wyłącznie centralnych /wydawało się przywrócenie górnego rozdziału zleceń i zaostrzenie kontroli nad całym sektorem inwestycyjno-budowlanym.

Analogii z obecnymi wojewódzkimi zarządami budownictwa starczą nam wojewódzkie daliaż budownictwa utworzone w 1949

Szef tego działu był zarazem Delegatem Ministra Budownictwa dla koordynacji wszystkich przedsiębiorstw wykonawczych z terenu województwa. W miarę rozwoju przedsiębiorstw budowlanych w innych resortach koordynacja pozioma tego rodzaju ulegała stopniowemu osłabieniu, by już w 1955 roku zostać zastąpiona systemem bezpośredniej interwencji centralnej.

Reforma z 1978 roku nie stawiała sobie za cel istotniejszych korekt w zakresie władz budowlanych oprócz zwiększenia roli zjednoczeń budowlanych i przekształcenia ich w Wielkie Organizacje Gospodarcze.

3. Model cen, postulowany w obecnej reformie jest analogiczny do realnego modelu z lat 1945-1948. Był to klasyczny system rynkowy, na który składało się:

- a/ przetargowy sposób powierzania robót,
- b/ indywidualne, szczegółowe kosztorysowanie w wykonaniu ubiegających się o zlecenia wykonawców,
- c/ kosztorysowanie to oparte było o bardzo rozdrobnione - sprowadzone do poziomu prostych procesów i operacji budowlanych - normy nakładów,
- d/ kosztorys, oprócz funkcji cenotwórczej, spełniał rolę instrumentu rachunku ekonomicznego budowy,
- e/ sytuacja rynku inwestora i efektywnej konkurencji wśród przedsiębiorstw należących do różnych form własności.

Ten skuteczny system został zarzucony w wyniku reformy centralizacyjnej i zastąpiony modelem cen administrowanych, w którym ceny jednostkowe - równie szczegółowe jak poprzednio - miały być ustalone przez państwo; przydział zleceń - oczywiście

odgórny. Z modelu poprzedniego pozostały zatem punkty c/ i d/. Model ten nie był skuteczny ani formalnie, ani merytorycznie. Formalnie, bo do końca jego żywota /do 1956 roku/ nie udało się wyznaczyć cenników na tak astronomiczną liczbę nakładów jednostkowych. Merytorycznie, bo stan ówczesny w tej dziedzinie ograniczył z kompletną anarchią. Od 1957 roku został on w zasadniczo sposób zmodernizowany poprzez wynalazek agregowania jednorodnych cen, czyli zastosowanie koncepcji tzw. "obiektywizacji cen": do 1981 roku mamy do czynienia z nieprzerwanym procesem konsekwentnego wdrażania jej w życie. Agregowanie cen osiągnęło apogeum w budownictwie mieszkaniowym w końcu lat siedemdziesiątych /ceny za cały obiekt/, zaś w modelu postulowanym z 1978 roku posunięto się jeszcze dalej na drodze upraszczania cen: zaproponowano wyrównawczy rachunek cen /ceny rozliczeniowe/ na szczeblu resortu, dzięki któremu przedsiębiorstwa o marginalnie dużych zyskach pokrywałyby deficyty innych. Tenże model zakładał jako podstawowy cel - osiągnięcie stanu pełnej rentowności całego budownictwa dzięki uelastycznieniu cen budowlanych. Miały one być automatycznie i na bieżąco rewidowane centralnie w miarę zmian cen czynników produkcji budowlanej.

Skuteczność reformy cen z 1957 roku była więc wysoka w aspekcie formalnym lecz bardzo niska merytorycznie. Proces ulepszania modelu cen z 1957 roku był ucieczką do przodu w obliczu złego i coraz gorszego jego funkcjonowania. Horrendalne zwyczaje cen w budownictwie w 1981 roku ukazały naocznie skalę tych dysfunkcji - do tej pory ukrytą pod dość stabilnymi cenami, rosnącym deficytem budownictwa i pod elegancją

formalną teorię "obiektywizacji".

Nie ma jednoznacznych analogii w historii reform z obecnym realnym modelem cen /po modyfikacjach/. Z jednej strony przypomina on model z okresu 1950-1956: szczegółowe kosztorysowanie oparte o normy i ceny odgórne /teraz - tylko normy/ zaś z drugiej jest podobny do modelu postulowanego z 1978 roku w aspekcie celu naczelnego, tzn. dążności do zapewnienia rentowności przy centralnej kontroli cen. Przypomnieć warto, że oba te modele były wyjątkowo nieudane i nietrwałe.

Spróbujmy obecnie całościowo umiejscowić obecną reformę budownictwa na tle wcześniejszych. Jeśli rozważamy model postulowany z 1981 roku, to sprawa jest jasna: żywo przypomina on powojenny model rynkowy. Gorzej z systemem teraz funkcjonującym. Jest on hybrydą. W zakresie samodzielności przedsiębiorstw budowlanych /wybór[]zleceń, rola zjednoczeń/ bliski mu jest model postulowany z 1958 roku. Analogii dopełniają tu częściowo zrealizowane postulaty, wysuwane w dyskusji przed 1958 rokiem: silnie akcentowane celowość przetargów oraz reaktywowania tzw. Społecznych Przedsiębiorstw Budowlanych, zasłużonych w akcji odbudowy powojennej. Przetargi dozwolono stosować w bardzo ograniczonym zakresie /za zgodą zjednoczeń i przy skomplikowanych budowach/; był to przepis martwy od początku, nie znany jest choćby jednostkowy incydent zorganizowania przetargu. Czasy świetności SPB nie wróciły, nowe zorganizowane jednostki tego typu były ulotną efemerydą, która szybko uległa likwidacji. Podobna do okresu po 1980 roku była psychologiczna aura towarzysząca dyskusjom wokół

przyszłej reformy: silne zaangażowanie i poparcie społeczne. Charakterystyczne dla obu reform było czerpanie wzorów z przeszłości polskiego budownictwa, tzn. z lat 1945-1948. W 1957 roku była to żywa, nieodległa przeszłość, wielu świadków tego okresu było ciągle aktywnych zawodowo; nawrót do przeszłości miał tu charakter bardziej emocjonalny niż wyrozumowany. Inaczej w 1981 roku - wybór modelu zbliżonego do powojennego był podyktowany wyłącznie oceną jego racjonalności; nie było tu nic z elementu nostalgii za "old good times". Ambivalentną wymowę ma porównanie w obu reformach potraktowania cen. W reformie z 1958 roku wszczęto proces scalania cen, w reformie obecnej deklaratywnie z nią zerwaną, lecz w praktyce cofnięto go jedynie do stanu odpowiadającego pierwszej fazie agregowania i uśredniania podstaw wyceny: średniokrajowe, scalone umiarkowane normy - rzeczowa baza jednostkowych cen scalonych. O podobieństwach do systemu cen z lat 1950-1956 i do modelu z 1978 roku była mowa wcześniej.

Ten przegląd historii reform budownictwa skłania do następujących wniosków:

1. Pełnym powodzeniem zakończyła się jedynie realizacja rynkowego modelu powojennego. Należy sobie uzmysłwić, że to właśnie ówczesnemu budownictwu przede wszystkim zawdzięczać należy odbudowę kraju i wykonanie planu 3-letniego. Nawiązywanie do wzorów tego okresu w dwóch reformach decentralizacyjnych jest więc uzasadnione.
2. Źródeł powodzenia w/w modelu można szukać m.in. w tym, że obie jego części były harmonijnie dopasowane do siebie: strona instytucjonalna i strukturalna. Obecna reforma nie może zakończyć się sukcesem z powodu braku owej zgodności

Model ceny ewoluje zresztą w kierunku dopasowania części instytucjonalnej do zmonopolizowanej struktury, wrogiej wszelkiemu rynkowi. Tak więc, jeśli nawet reforma ta się uda, to już nie w kształcie rynkowym.

3. Powodzenie reformy decentralizacyjnej budownictwa jest sprzężone z postępem na polu decentralizacji działalności inwestycyjnej.

4. Ani model postulowany, ani realny ostatniej reformy nie są na tle przemian naszego budownictwa czymś oryginalnym: to wszystko już było. Model postulowany był spójny i z szansami skuteczności, model realny zaś to składanka różnych rozwiązań, skazany na ewolucję w kierunku oddalającym go od postulowanego.

5. Stan, do którego grawituje obecnie budownictwo jest mieszanką cech dwóch modeli: realnego po 1958 roku /ceny, organizacja, samodzielność przedsiębiorstw/ i postulowanego z 1978 roku /samofinansowanie, elastyczność cen/ oraz pewnych nowych elementów. Nie przesądzając szczegółów będzie to w każdym razie nowa odmiana modelu administrowanego, "zekonomizowanego", panującego od 1958 roku.

Na tle powyższego materiału faktograficznego spróbujmy odpowiedzieć na pytanie: jakież to przyczyny - tkwiące w samej materii budownictwa - utrudniają przeprowadzenie w tym dziale radykalnej reformy rynkowej. Wchodzą w grę przynajmniej dwie grupy przyczyn. Pierwsza dotyczy cech produkcji budowlanej, przyczyny te można nazwać przedmiotowymi i obiektywnymi. Przyczyny należące do drugiej grupy - podmiotowe i subiektywne - wynikają z zachowania się ^mśm. osób związanych z budownictwem.

1. Centralną tezą jest tu twierdzenie o wybitnie rynkowej orientacji budownictwa, co powoduje jego szczególną niepodatność na zarządzanie administracyjne. Można to wykreślić na dwa sposoby. Najpierw można wyjść od odpowiednich cech produkcji budowlanej. Są to m.in. niezwykle ostra zależność od popytu lokalnego; niepewność i zmienność tego rynku, fluktuującego wraz z działalnością inwestycyjną; z reguły brak stałych odbiorców krajowych oraz zagranicznych, co łagodzić by mogło owe fluktuacje itp. Dalej można argumentować w duchu negatywnym wskazując na trudności towarzyszące wprowadzaniu tu metod administracyjnych. Są one nieporównywalnie większe niż gdzie indziej i dają o sobie znać we wszystkich trzech elementach, składających się na te metody tzn. w przydziale zadań /lokalna niestabilność zadań, niezbędność niezwykle rozbudowanej dokumentacji technicznej jako podstawy planowania, duża niepewność projektowania i kontynuowania/, ocenie wykonania /brak stosownego miernika produkcji/ oraz kontrolę zewnętrzną (niesprawdzalność) wielu ważnych sfer działalności budów.
- Barriere te można sprowadzić do jednego wspólnego mianownika, którym jest informacja. Podstawowa jednostka produkcyjna, jaką jest budowa generuje niezwykle dużą jej ilość, i to nie informacji prostej, ilościowej ale informacji złożonej, jakościowej: niezbędnej dla bieżącego zarządzania. Model nakazowy, który przesuwając miejsce podejmowania decyzji produkcyjnych w górę, okazuje tu swą kompletną niedośćność. Jedynym wyjściem jest tu agre-

gowanie /upraszczanie/ informacji i tworzenie dodatkowych miejsc ^{jej} ~~ich~~ przetwarzania /smukłość struktury zarządzania/. Jest to pseudo-wyjście, gdyż informacja tak zubożona przestaje dobrze pełnić swe funkcje. Dobrym przykładem są ceny, które poddane takim zabiegom, straciły w latach siedemdziesiątych zupełnie walor nośnika informacji.

Ad.2. Podłożem przyczyn podmiotowych jest fakt umotywowanej i silnej niechęci do rozwiązań rynkowych w budownictwie wśród zdecydowanej większości uczestników procesu inwestycyjnego. Do tego "frontu odmowy" należy zaliczyć aparat administracji reprezentujący gros popytu inwestycyjnego jak i inwestorów różnych szczebli, zarówno w osobie władz terenowych jak i innych licznych inwestorów uspołecznionych: produkcyjnych i nieprodukcyjnych. Administracją centralną kieruje obawa przed niepowodzeniem realizacji ^{nadmiernych} ~~niesubstancjonalnych~~ celów polityczno-gospodarczych państwa przy usamodzielnieniu przedsiębiorstw budowlanych oraz odstąpieniu od odgórnego rozdziału robót. Budownictwo jest narzędziem polityki: zarówno wielkiej jak i małej, prowadzonej przez lokalną administrację gospodarczą. W sytuacji rynku wykonawcy tylko dostęp do budownictwa gwarantuje realizację projektów rozwojowych. Ideałem staje się posiadanie go "na własność" w formie składnika organizacji niebudowlanej. Następuje ^{zwyrodnienie} ~~uzasadnienie~~ ekonomicznie uzasadnionej służebności budownictwa w kierunku antyekonomicznej, administracyjnej instrumentalizacji budownictwa. Posiadacze i administratorzy potencjału budowlanego niełatwo zgodzą się z utratą prawa do swobodnego nim dysponowania. Analiza obu w/w przyczyn zdaje się prowadzić do rozbieżnych wniosków: przedmiotowe

wskazują na względną łatwość reform rynkowych w budownictwie, zaś podmiotowe - udowadniają coś wręcz przeciwnego. Sprzeczność jest pozorna gdy przypomnimy, iż mamy tu na myśli tylko reformy całościowe /^{mechanizm} ~~niskontakowanie~~ wraz ze strukturą/, więc tylko w tym sensie orientacja rynkowa budownictwa niezwykle ułatwić może przeprowadzenie reformy. Jestem również zdania, że reformy połowiczne /decentralizacyjne/ są w tym dziale wyjątkowo nie na miejscu. Mogą ^{ty} funkcjonować w stanie względnej równowagi tylko systemy w miarę czyste: nakazowy lub rynkowy. Istnieje alternatywa: albo ujarzmić oporną materię budownictwa wyjątkowo szczelnym i ciasnym gorsetem administracyjnym albo wyzwolić naturalne dążenia rynkowe tego działu i uczynić z nich dominantę systemu. Reformy kompromisowe, które nie załatwiają spraw najważniejszych, doprowadzają do powstawania nowych napięć i neglizują stare niedomogi, ukryte szczególnie w systemie zdecydowanie nakazowym.

Budownictwo w zreformowanej gospodarce

Działalność budowlaną, zmierzającą do edtwarzania zużytych substancji, ich rekonstrukcji, a także tworzenia nowych środków trwałych zapewniających rozwój gospodarczy kraju i zaspokajanie rosnącego zapotrzebowania społecznego w sferze oświaty, kultury, ochrony zdrowia, komunikacji, łączności, sportu, wypoczynku itp., można określić jako działalność wtórną, wynikającą z podziału dochodu narodowego, dostępowaną pod względem zakresu, formy i organizacji do istniejącego lub przewidywanego stanu gospodarki i rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Oznacza to, że reforma budownictwa jako sfery działalności gospodarczej nie może w żadnym przypadku wyprzedzić reformy innych sfer i branż gospodarki. Reforma budownictwa może być tylko konsekwencją zmian systemowych w pozostałych dziedzinach i koniecznie musi być do nich dostosowana. Chyba takiego usytuowania budownictwa w działalności gospodarczej kraju i konsekwencji organizacyjnych z tego wynikających nie można kwestionować.

W różnych krajach i w różnych systemach zarządzania i sterowania produkcją budowlaną przez budownictwo określa się różne zakresy działalności. Trzeba zachować dużą ostrożność w porównywaniu wyników i osiągnięć działalności budowlanej przewadźnej w różnych warunkach. Budownictwo jest tak specyficzną działalnością, że nie można również tej produkcji porównywać, co najczęściej się zdarza, z produkcją fabryczną.

Do wyróżniających ją specyficznych cech produkcji budowlanej trzeba w szczególności zaliczyć:

Józef Czacherowski, dr inż. budownictwa lądowego, docent w Wyższej Szkole Inżynierskiej w Zielonej Górze w zakresie technologii i organizacji budownictwa.

- produkcję jednostkowo-niepewtarzalną pod względem warunków realizacji,
- prowadzenie robót poza stałą bazą przedsiębiorstwa, często w dużej od niej odległości,
- prowadzenie robót w zmieniających się warunkach klimatycznych /pery reku/ i atmosferycznych na otwartej przestrzeni,
- duże ilości i różnorodność wbudowanych materiałów, bez precedensu w innych branżach,
- znaczne wymiary wznieszonych budowli, a zwłaszcza wysokości,
- rozległość placów budowy,
- środki produkcji przesuwające się wokół stacjonarnych wyrobów.

Pewne analogie ściśle do warunków prowadzenia robót budowlano-montażowych można znaleźć w rolnictwie podczas prac przy uprawie i zbiorach plodów rolnych.

Jeżeli za produkcję budowlaną uznamy tylko to, co jest u nas określone jako produkcja podstawowa, a odrzucimy to, co nazywamy produkcją pomocniczą, to wówczas najbardziej racjonalne będzie zorganizowanie całego zaplecza wykonawcy bezpośrednio na placu budowy. Zbędne okaże się wtedy stałe zaplecze wykonawcy położone często daleko od placu budowy, tworzące dodatkowe koszty ogólne. Jeżeli firma wykonująca roboty budowlano-montażowe prowadzi będzie tylko jedną budowę, to koszty ogólne, tzw. narzuty, ograniczą się wyłącznie do kosztów ogólnych budowy, a firma taka może powstać na placu budowy, który równocześnie będzie miejscem, gdzie przygotowywane będzie wejście na następną budowę, bo przecież musi to nastąpić płynnie i harmonijnie.

Traktują się u nas - wynika to z nazwy resortu - łącznie budownictwo i przemysł materiałów budowlanych, co jest zupełnie niezgodne z rzeczywistością. Tylko mała część wbudowanych materiałów i wyrobów jest "rodem" z tego resortu. Znakomita większość wybudowanych materiałów i wyrobów pochodzi z innych resortów, nawet tak nie oczekiwanych, jak żegluga i rolnictwo.

Przy okazji prowadzonych ustawicznie w szkolnictwie wyższym prac

nad doskonaleniem, a ściślej mówiąc, bieżącą aktualizacją programów nauczania, mających na celu dostosowanie ich do zachodzących zmian w technice i technologii prowadzenia robót budowlano-montażowych, stwierdzone, że mamy duże zaległości w problematyce, którą określa się hasłowo jako: transport, przeładunek i składowanie materiałów budowlanych. Sprawie tej nie poświęca się u nas wiele uwagi, nie tylko w programach kształcenia inżynierów budowlanych, ale także w praktyce działalności gospodarczej. To tak ważne w procesach budowlanych ogniwo nie ma odpowiedniej do jego znaczenia rangi. Jeżeli cena, czyli koszt materiałów w budowlanych będzie określana loco plac budowy, to okaże się, że jest ona inna dla każdego rozpatrywanego przypadku. Istnieją takie place budowy - chociaż wyjątkowe - na które materiał może być tylko wniesiony na plecach, dostarczony helikopterem itp.

Jeżeli problem ten wyodrębniamy z procesu budowlanego i będziemy traktować go osobno, to roboty budowlano-montażowe okażą się sprawą łatwą do opanowania, podniesie się jakość ich wykonania, bowiem cała energia i uwaga dozeru wszystkich szczebli skoncentruje się wyłącznie na technologii i organizacji wykonawstwa. Także i koszty bezpośrednie poszczególnych rodzajów robót będą w miarę jednolite.

Zajmując się problematyką budownictwa w zreformowanej gospodarce, należałoby zatem rozpatrywać ją według dekonanego wyżej podziału:

- 1 - dostępności na rynku materiałów i wyrobów budowlanych
- 2 - transportu, przeładunku, składowania materiałów i wyrobów budowlanych
- 3 - realizacją robót budowlano-montażowych na placu budowy.

Przedsiębiorstwa budowlano-montażowe muszą być dostosowane do panujących na rynku warunków, aby w ogóle mogły się wywiązać z postawionych im zadań. Można rozpatrywać dwa skrajne przypadki takiego dostosowania przedsiębiorstw:

1. Przedsiębiorstwa te będą przygotowane do zapewnienia sobie wszystkiego, co dla prowadzonych przez nie robót jest potrzebne, a więc pozyskanie i udostępnienie materiałów, wyprodukowanie elementów i wyrobów we własnym lub kooperującym zapleczu, transport, przeładunek i składowanie materiałów, wyrobów i konstrukcji oraz realizacją re-

bót budowlano-montażowych.

2. Przedsiębiorstwa zajmują się wyłącznie prowadzeniem robót budowlano-montażowych z dostarczonych na plac budowy materiałów i wyrobów.

Bez trudu można odpowiedzieć na pytanie, jakie powinny być przedsiębiorstwa dla wymienionych wyżej dwóch skrajnych przypadków:

- dla przypadku pierwszego bądźcie to musiały być duże, dobrze wyposażone przedsiębiorstwa z własnym rozległym stałym zapleczem produkcji pomocniczej, środkami transportu, urządzeniami za- i wyładowniczymi, magazynami, placami składowymi itp., słowem duża jednostka gospodarcza,
- dla przypadku drugiego najbardziej odpowiednio byłyby przedsiębiorstwa o stosunkowo wąskiej specjalizacji, podejmujące wykonanie robót na gotowych, dobrze przygotowanych frontach, zatem średnie lub małe, stosownie do przyjętej specjalizacji.

Na uwagę zasługuje jeszcze sprawa oprzyrządowania, czyli narzędzi pracy i ich rozmieszczenie.

Tutaj też można rozpatrywać wiele możliwości gospodarowania sprzętem i narzędziami, poczynwszy od całkowitego scentralizowania w odpowiednich jednostkach specjalistycznych, a skończywszy na rozmieszczeniu ich w przedsiębiorstwach wykonawczych według ich specjalizacji.

Byłyby to też dwa skrajne rozwiązania mające podstawowy wpływ na strukturę i wielkość przedsiębiorstw budowlano-montażowych.

Wydaje się, że podstawową sprawą, którą należałoby najpierw rozwiązać zgodnie z założeniami reformy gospodarczej, to sprawa udostępnienia materiałów i wyrobów budowlanych, inaczej mówiąc stworzenia regionalnych rynków materiałów budowlanych. Nie można się zgodzić i tełorować transportu tak dużych ilości na znaczne odległości. Masowe materiały budowlane powinny być miejscowe, do tego powinny być dostosowane rozwiązania projektowe. Byłaby przy tym znakomita okazja zagospodarowania miejscowych odpadów. Nie można tego rozwiązać w sposób administracyjny przy pomocy nakazów i zakazów. Muszą być stworzone warunki, aby sprawy te były rozwiązywane na miejscu przy pomocy instrumentów ekono-

mierzonych jako rozwiązania odpowiadające wszystkim uczestnikom procesów budowlanych. I nieją przecież regionalne CMB, które powinny przede wszystkim same się określić w warunkach reformy gospodarczej. Należałoby więc jednak zastanowić, czy słuszne jest nawet regionalne centralizowanie gospodarki materiałami budowlanymi, zwłaszcza jeśli chodzi o wyroby, elementy ściemne, stropowe, konstrukcyjne, materiały i wyroby instalacyjne, elementy wyposażenia itp. w przeciwieństwie np. do kruszyw czy materiałów-w wykończeniowych. Nie można dopuścić do powstania nowych regionalnych monopolów, które uniemożliwią powstanie rynku budowlanego.

Z dekananego przeglądu wynika, że mówiąc o reformie w budownictwie, należałoby podjąć się w kolejności oceny następującej problematyki:

1. dostępności materiałów i wyrobów budowlanych,
2. produkcji elementów budowlanych, ściennych, stropowych i konstrukcyjnych, czyli tzw. produkcji pomocniczej,
3. transportu, przeładunku, składowania materiałów i wyrobów,
4. wykonawstwa robót budowlano-montażowych.

Dostępność materiałów budowlanych i wyrobów jest kluczowym ogniwem procesów budowlanych stanowiącym barierą możliwości wykonawczych budownictwa, niezależnie od reformy i metod zarządzania. Nasuwa się wniosek, aby skoncentrować obecnie cały wysiłek w celu rozwiązania tego podstawowego problemu w tak racjonalny sposób, aby uzyskać efekty polegające na:

- zapewnieniu działania rynku powszechnie dostępnych materiałów budowlanych,
- zapewnieniu wykorzystania dla celów budownictwa miejscowych surowców-w, zwłaszcza odpadowych i wtórnych.

Nie można będzie szybko osiągnąć takich celów bez obligatoryjnego udziału, pomocy i inicjatywy miejscowych władz wszystkich szczebli, a także regionalnych środowisk zawodowych i naukowych.

Wydaje się, że w obecnym stanie wdrożenia reformy gospodarczej byłoby przedwczesne i nieracjonalne podejmowanie działań zmierzających

de reorganizacji przedsiębiorstw wykonawczych. Pierwsze kroki powinny określać cele, które chcemy osiągnąć, pozostawiając sposoby i metody ich osiągnięcia bezpośrednim realizatorem. Istnieją przecież ogromne regionalne różnice pod względem stanu organizacyjnego, istniejących zasobów, zadań itp. i podejmowane działania w tym względzie muszą ten istniejący stan traktować jako punkt wyjścia.

Ponadto cała reorganizacja wykonawstwa budowlanego musi być przeprowadzona ewolucyjnie, niedostrzegalnie dla uczestników procesów inwestycyjno-budowlanych, których przecież nie można zatrzymać i zakłócać bez poważnych strat. Dlatego należałoby poddać analizie procedurę tworzenia, przekształcania i rozwiązywania przedsiębiorstw budowlano-rentażowych i wyciągnąć z tego odpowiednie wnioski.

Jeżeli w przedsiębiorstwie budowlanym za podstawową jednostkę organizacyjną uważa się budowę z jej stałym kierownictwem jako integralną i samodzielną w zakresie wszystkiego, co dzieje się na placu budowy względnie zespołu budów, to powołanie i zorganizowanie takiego przedsiębiorstwa jest równoznaczne z powołaniem budowy. Jest wiele przykładów powoływania przedsiębiorstw w ten sposób. Był okres, kiedy nawet duże jednostki wykonawcze tworzone były i rozwiązywane jako przedsiębiorstwa budowy określonych inwestycji. Tę praktykę można przywrócić. Przecież nawet każda indywidualnie prowadzona budowa domu jednorodzinnego to małe przedsiębiorstwo budowlane. W świecie można znaleźć również przykłady takich rozwiązań, a ponadto istnieją duże i znaczące firmy budujące na całym świecie, nie mające żadnej stałej bazy w formie zaplecza technicznego. Jest wprawdzie siedziba firmy, ale spełnia ona wyłącznie rolę reprezentacyjną i reklamową, a centrum firmy zajmuje się bezpośrednio wyłącznie akwizycją zleceń i przygotowaniem i podpisywaniem kontraktów, czasem sporządzaniem dokumentacji ofertowej. Cała działalność gospodarcza prowadzona jest wyłącznie na placach budów, które się zmieniają i samodzielnie rozwiązują wszelkie swoje problemy. Te firmy nie mogłyby jednak działać bez kooperacji z wieloma wyspecjalizowanymi przedsiębiorstwami zarówno w zakresie dostaw

materiałów-w i wyrobów, jak i wykonywania robót budowlano-montażowych bardzo wąskich specjalności. Znane są z praktyki przypadki, kiedy zlecone zagranicznym wyspecjalizowanym firmom roboty z powodzeniem prowadzone były przez kilkuniosobową grupę specjalistów przy pomocy polskich robotników i z polskich materiałów z niewielkim importem uzupełnieniem. Źródłem powodzenia była ta doświadczona kierownicza kadra, wyspecjalizowana we wznoszeniu tego rodzaju obiektów i wypróbowana technologia.

Można powiedzieć ogólnie, że dla dużych zadań inwestycyjno-budowlanych musimy tworzyć duże przedsiębiorstwa wykonujące własnymi siłami tylko roboty masowe, natomiast dla realizacji robót o małym zakresie trzeba derobić się małych wyspecjalizowanych firm, które będą z pożytkiem z nimi kooperować. Oczywiście prowadzenie budowy w ten sposób - można to nazwać intensywnym sposobem - musi być doskonale organizacyjnie przygotowane i starannie sterowane. Trzeba zapewnić różnorodną obsługę budownictwa w zakresie produkcji pomocniczej, transportu, przesładunków, zaplecza żywnościowego itp. Te muszą być koniecznie rozwiązania miejscowe, dostosowane do miejscowych warunków przez miejscowe władze i środowiska. Urzeczywistnienie takiej idei będzie możliwe tylko wówczas, kiedy pozostawimy zostanie szeroki margines swobody określania na miejscu metod i sposobów osiągnięcia wyznaczonych celów.

Podstawowe założenia reformy dotyczą przecież reformowania metod i sposobów zarządzania planową socjalistyczną gospodarką. Odnosi się wrażenie, że reforma wprowadzana jest przy pomocy starych metod zarządzania, co wyraźnie mija się z celem i nie może przynieść oczekiwanych efektów, zwłaszcza w tak specyficznej dziedzinie działalności gospodarczej jak budownictwo.

Istnieją różnice poglądów, jaką drogą należy reformować budownictwo, od góry, czy od dołu? Jest jeszcze trzecie rozwiązanie: na całej szerokości horyzontów zarządzania, stopniowo w miarę zmieniającego się otoczenia, tych zmian budownictwo nie może wyprzedzić. Dla wyciągnięcia ostatecznych wniosków z przeprowadzonej analizy podstawowej problematyki zarządzania przemysłem budowlanym w zreformowanej gospodarce na-

leżałoby jeszcze dokonać oceny stanu techniki budowlanej w stosunku do czołówki światowej.

W ostatnich kilkunastu latach nastąpiła konfrontacja stanu naszej techniki budowlanej z jej stanem na Wschodzie i na Zachodzie, przy okazji importu i eksportu budownictwa. Istotne różnice, jakie w wyniku tych konfrontacji zwracają uwagę, to sprawa narzędzi, materiałów, wyrobów, a także obsługi placów budowy przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa w zakresie transportu, przeładunku i składowania materiałów budowlanych. W zakresie sprzętu i narzędzi tylko statystyczne porównania wytrzymują próbę, wynika to z posiadania dużej ilości sprzętu ciężkiego, chociaż znacznie zużytego fizycznie lub moralnie, natomiast brak małej mechanizacji niezbędnej do prowadzenia robót specjalistycznych, a zwłaszcza wykończeniowych. Jest to sprzęt niezbędny dla małych i średnich wyspecjalizowanych przedsiębiorstw. Natomiast z porównań tych zwycięsko wychodzi nasza kadra budowlana, jej kwalifikacje, zaradność i zdolność przystosowywania się do pracy w najtrudniejszych warunkach. Można ocenić, że stan posiadania w tym zakresie - chociaż odbiegający od czołówki światowej - jest łatwy do uzupełnienia i zaległości przy sprzyjających temu warunkach mogą być szybko odrobione.

Na uwagę i ocenę zasługuje jeszcze sprawa organizacji przebiegu procesów inwestycyjno-budowlanych, zarówno w okresie przygotowania, jak i realizacji, co jest zadaniem tzw. służb inwestycyjnych w jednostkach gospodarki uspołecznionej. To jest bardzo kontrowersyjna sprawa, zwłaszcza w porównaniu z podstawowymi celami reformy gospodarczej. To często nawet znacznie rozbudowane służby inwestycyjne ^{sprawdza} ~~organizują~~ wracanie armii czekającej na bitwę, która zdarza się sporadycznie, od czasu do czasu, przy czym źródłem informacji dla tych służb w okresie przygotowania inwestycji ~~III~~ jest biuro projektów, a w okresie realizacji wykonawca robót budowlano-montażowych. Można postawić pytanie, czy słuszne i uzasadnione w społecznym rachunku jest utrzymywanie takiej armii, czy nie jest to zbyt kosztowny sposób przygotowywania procesów budowlanych, zwłaszcza że armia oczekująca bezczynnie na zadania praktycznie

nie jest przygotowana do ich wykonania. Musiałyby być prowadzone ćwiczenia czy manewry, jak to się dzieje w siłach zbrojnych oczekujących na zadania bojowe. Były w przeszłości podejmowane próby innego rozwiązywania tych problemów przez tworzenie regionalnych organizacji inwestorów zastępczych względnie powoływanie tzw. Generalnych Realizatorów Inwestycji, również spośród kierujących Biur Projektowych. W świecie znane są praktyki tworzenia i funkcjonowania specjalnych firm inwestycyjnych, zajmujących się odpłatnie tą problematyką, świadczących usługi swyklarstem. Możliwość takiej formy usług inwestycyjnych musiałaby być zapewniona odpowiednią regulacją prawną również w stosunku do władz budowlanych. Miejsce takich inwestorów zastępczych uczestniczących w procesie na zlecenie czy z upoważnienia właściciela musiałoby być jednoznacznie określone, także i odpowiedzialność wynikająca ze sprawowania takich funkcji. Zaraz za tą sprawą idzie następną, to jest sporządzanie dokumentacji technicznej wnoszonych obiektów. Obowiązek zapewnienia takiej dokumentacji spoczywa u nas na inwestorze, który powinien zlecić i wyegzekwować jej opracowanie, a także zatwierdzić. Bardziej oszczędni inwestorzy nie są kompetentni do tego, po prostu nie są fachowcami znającymi się na konstrukcji, technologii, architekturze i na tym wszystkim, co wiąże się z oceną takich projektów. Bardziej kompetentni są do tego wykonawcy, którzy są żywo zainteresowani zawartymi w dokumentacji rozwiązaniami konstrukcyjnymi, materiałowymi, technologicznymi itp. Nie wspominają już skutków formalnych takiej procedury, przecież dokumentacja może zawierać istotne błędy, za które wykonawca nie będzie ponosił żadnej odpowiedzialności. Przeciwnie - jego obowiązkiem jest wykonanie obiektu zgodnie z dostarczoną przez nawet nie kompetentnego inwestora dokumentacją. Na ogół jest przyjęte, zwłaszcza przy ekspozycie ludzkości, że wykonawca dostarcza i odpowiada również za dokumentację wykonawczą, a w ten sposób za gotowy produkt. Nie można przy tym pominąć faktu, że wszędzie na świecie zezwolenie na rozpoczęcie budowy uzyskuje się dopiero po przedłożeniu dokumentacji wykonawczej na warunkach określonych przez właściwą władzę albo peticję budowlaną. Również nie bez znaczenia są warunki, które

muszą być spełnione, aby gotowy obiekt budowlany mógł być przekazany do eksploatacji. Tych spraw nie można pominąć proponując jakiegokolwiek zmiany w systemie funkcjonowania naszego budownictwa.

Dokonywany przegląd podstawowej problematyki z zakresu realizacji przedsięwzięć w budowlanych może stanowić kanwę do ustosunkowania się do sprawy racjonalnej struktury przedsiębiorstw budowlano-montażowych w zreformowanej gospodarce.

Podstawowa sprawa to sposób przygotowywania i wprowadzania elementów referaty do budownictwa. Zmiany w systemie sterowania i zarządzania budownictwem powinny być wprowadzone ^{stopniowo} w konsekwencji zmian systemowych wprowadzanych w wyniku reformy w całej gospodarce. Mogą one stanowić tylko pochodną referaty, nie mogą jej wyprzedzić. Ponadto jakiegokolwiek zmiany, zwłaszcza w strukturach i rozmieszczeniu przedsiębiorstw wykonawczych można kreować i oceniać tylko na tle całego procesu budowlanego, ściślej - pełnego cyklu inwestycyjnego z uwzględnieniem takich elementów i uczestników procesu jak:

- służba inwestorska
- projektowanie
- obsługa
- nadzór
- sterowanie procesem
- przygotowanie procesów budowlanych
- produkcja pomocnicza.

Społeczne cele reformy gospodarczej w budownictwie - bez wątpienia dyskusyjne - można zaproponować w następujących kształtach:

- utworzenie regionalnych i miejscowych ^{związków} materiałów budowlanych, zwłaszcza masowych,
- zapewnienie miejscowej obsługi budownictwa i produkcji pomocniczej,
- stworzenie warunków do rozwiązywania podstawowych problemów budownictwa na miejscu, stosownie do istniejących miejscowych warunków, pozwolić ludziom zaspokajać swoje potrzeby w zakresie budownictwa własnymi siłami i przy pomocy miejscowych środków,
- zapewnić elastyczną strukturę wykonawstwa budowlanego o wielkościach i specjalizacji samoregulującej się stosownie do zmian zasobnych w otoczeniu,

- pozostawić budownictwo dotyczące kluczowych gałęzi gospodarki narodowej właściwym resortowym organizacjom do rozwiązywania we własnym zakresie,
- edbudować władzę budowlaną jako aparat sterujący i nadzorujący procesy budowlane,
- znać i określić w przedsiębiorstwach budowę względnie zespół budów za podstawową integralną samodzielną jednostką organizacyjną w procesie budowlanym,
- wprowadzić różnorodną specjalizację przedsiębiorstw budowlanych, a więc przedmiotową, branżową a rzeczową.

Wszystkie wymienione wyżej i określone jako strategiczne cele zaproponowane do zreformowania budownictwa zmierzają do rozwiązywania problemów na miejscu, przy czym mają to być jednostki elastyczne, potrafiące dostosować się do zmian ustawicznie zachodzących w otoczeniu. Taki sposób sterowania nazywa się w nauce adaptacyjnym procesem albo procesem uczenia się. Tak można podsumować zaproponowane wyżej cele reformy budownictwa.

Pośrednio została sformułowana również odpowiedź na podstawowe pytanie będące przedmiotem przeprowadzonej syntetycznej analizy i oceny - dotyczące restrukturyzacji przedsiębiorstw budowlanych w warunkach reformy. Rzucone tu myśli i propozycje nie zostały poparte szczegółowymi danymi statystycznymi, bowiem zostały uadresowane do gremiów fachowców, którym istniejący stan jest znany. Z analizy wniosków i propozycji wynika również, że nie zaleca się, a wręcz odradza rozwiązywanie tej problematyki i określenie metod i form zarządzania i sterowania procesami budowlanymi jednolite dla całego kraju. Specyfika procesów budowlanych wymaga, aby rozstrzygnięcia te były dokonywane indywidualnie, stąd w ustaleniach centralnych należy zostawić szeroki margines swobody regionalnych i miejscowych rozwiązań szczegółowych. Dotyczy to również sfer i gałęzi gospodarki narodowej, rodzajów budownictwa itp.

