

Józef Czachorowski

Wyższa Szkoła Inżynierska  
w Zielonej Górze

#### PROBLEMY REFORMOWANIA BUDOWNICTWA

**Streszczenie.** W artykule - wykorzystując publikację J. Kornaia - przedstawiono otoczenie, w którym funkcjonuje budownictwo i określono cele jego reformowania. Następnie przeanalizowano główne problemy reformowania budownictwa, proponując sposób postępowania i niektóre rozwiązania. Starano się w artykule ująć całą problematykę procesów inwestycyjno-budowlanych.

Reformowanie budownictwa jest problemem szczególnym, wynikającym po pierwsze z podjętego od wielu lat procesu reformowania gospodarki, a po drugie z dużego regresu w zaspokajaniu społecznych potrzeb budownictwa mieszkaniowego. Problemów reformowania budownictwa nie można rozważać niezależnie od całej gospodarki. Ponadto nie można również proponować sprawdzonych w innym systemie rozwiązań gospodarowania, co bardzo często jest powtarzane. Trafną ocenę podstaw gospodarki socjalistycznej i kapitalistycznej daje J. Kornaia w pracy "Niedobór w gospodarce" [1], na którą tu można się powołać.

Książka Janosa Kornaia "Niedobór w gospodarce" jest wykładem ekonomii powstałym w latach 1976-1977 w trakcie prac autora w Instytucie Międzynarodowych Badań Uniwersytetu w Sztokholmie. J. Kornaia dzieli istniejące systemy gospodarcze na dwie grupy:

1. systemy ograniczone przez wielkość popytu,
2. systemy ograniczone przez wielkość zasobów.

Twierdząc, że dotychczasowe teorie ekonomiczne odnoszą się do systemu pierwszego typu, formułuje podstawy teorii gospodarowania w systemie drugiego typu. Z rozważań zawartych w dziele J. Kornaia [1] wynikają istotne wnioski, co do szans i skali możliwych zmian, jakie przyniosą i mogą przynieść dotychczasowe próby zreformowania socjalistycznego sposobu gospodarowania. Autor koncentruje się na kwestii najogólniejszej i twierdzi, że dotychczasowe reformy nie naruszają podstawowej cechy tego systemu zawartej w twierdzeniu, że ilość zasobów ogranicza poziom aktywności gospodarczej, zastrzegając, że dotyczy to mniejszych krajów Europy wschodniej, a zwłaszcza Węgier, Polski i Bułgarii. Szczególną rolę w systemie gospodarki socjalistycznej J. Kornaia widzi w inwestycjach i budownictwie realizowanych w warunkach niedoboru. Pod pojęciem "niedobór" autor rozumie wspólne oznaczenie wielkiej grupy zjawisk ekonomicznych. Powszechnie słowo to kojarzy się z brakiem dostatecznej ilości dóbr konsumpcyjnych (np. mieszkań), ustawianiem się kolejek, w tym również i tych przed sklepami lub umownie przed przyjęciem do szpitala. W produkcji podobnymi zjawiskami są:

- niedobór siły roboczej,
- niedostatek surowców, części, podzespołów,
- niedobór energii.

Konsekwencją tych zjawisk są:

- napięcie na rynku dóbr inwestycyjnych (popyt przewyższa podaż),
- deficyt bilansu płatniczego,
- niedobór środków dewizowych, zwłaszcza z drugiego obszaru płatniczego.

Taki stan gospodarki określa się jako:

- gospodarka w warunkach niedoboru,
- rynek producenta,
- utajona inflacja,
- napięte planowanie,
- planowanie na wyrost,
- przegrzanie gospodarki itp.

Mg J. Kornaia jednym z podstawowych problemów gospodarki kapitalistycznej jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia. Sprawa ta zwróciła uwagę ekonomistów ze względu na presję problemów społecznych wywoływanych bezrobociem. Głównym problemem gospodarki socjalistycznej jest natomiast zjawisko odwrotne: zamiast niepełnego wykorzystania zasobów - przegrzanie gospodarki, zamiast niskiego popytu i wysokiej nie skoordynowanej podaży - wysoki nie zaspokojony popyt, zamiast bezrobocia - brak siły roboczej itp., itd. To porównanie warunków funkcjonowania dwóch rodzajów gospodarki wskazuje, że nie można proponować sposobów rozwiązywania problemów sprawdzonych w jednym systemie do zastosowania w drugim, bowiem warunki są tak diametralnie różne, że nie jest możliwe, aby dało to takie same wyniki.

Szczególnie interesujący jest przedstawiony przez J. Kornaia problem inwestycji i budownictwa w warunkach niedoboru. W gospodarce socjalistycznej wg Kornaia nie ma takiej firmy czy instytucji, która nie chce inwestować. Nie istnieje w tym zakresie "stan nasycenia", natomiast głód inwestycji jest zjawiskiem permanentnym. Zrealizowane przedsięwzięcie inwestycyjne powoduje wielokrotnienie potrzeb inwestycyjnych.

W gospodarce socjalistycznej popyt na inwestycje nie jest ograniczony żadnym ryzykiem, obawą straty czy niepowodzenia, inwestycje docierają do petenta za darmo, ponadto każda dodatkowa produkcja bez względu na jej jakość znajduje zbyt w warunkach niedoboru. Władza kierownika, jego prestiż społeczny, a niejednokrotnie i korzyści materialne zależą od rozwoju jego firmy czy instytucji. Motywuje to kierownika danej jednostki do walki o jej powiększenie. Kiedy kierownik chce inwestować, wie, że załoga jest z nim, miarą jego oceny jest wielkość uzyskanych przez niego dla firmy inwestycji na rozwój i ekspansję. Pęd do ekspansji wraz z pogonią za ilością i tendencja do gromadzenia na zapas środków i czynników produkcji wytwarza stan ssania i nie zaspokojony popyt w sferze produkcji. Pęd do ekspansji wyjaśnia nienasycony głód inwestycji, a występowanie tego zjawiska można zaobserwować na wszystkich szczeblach hierarchii gospodarczej. Kiedy dochodzi do podziału środków inwestycyjnych, każdy walczy o jak największą ich ilość dla swojego zespołu, swojej instytucji, co powoduje nieograniczony popyt inwestycyjny, popyt na dokumentację, która powinna być przygotowana na wszelki wypadek. Nie znany jest dzień ani godzina, kiedy przydzielone zostaną środki inwestycyjne i budowa może ruszyć, ale tylko pod warunkiem, że jest dokumentacja. W efekcie okazuje się, że każda inwestycja jest uzasadniona i nikt jej się dobrowolnie nie wyrzeka, jeżeli dba o prestiż swojej firmy. Stąd jedną z największych różnic w porównaniu z przedsiębiorstwem systemu kapitalistycznego jest brak obawy przed inwestycjami.

Wszystkie te czynniki powodują, że trwa permanentny stan niedoboru również i w procesach budowlanych w dosłownym tego słowa znaczeniu, a więc niedobór dokumentacji, niedobór mocy produkcyjnej przedsiębiorstw budowlanych, niedobór materiałów i wyrobów, niedobór maszyn i urządzeń, elementów wyposażenia itd., itp. Z przedstawionej analizy J. Kornai wynika, że niedobory w budownictwie nie są cechą struktury, organizacji, wielkości itp., ale cechą systemu, w którym to budownictwo funkcjonuje. W analizie stanu budownictwa, a także w propozycjach rozwiązywania problematyki reformowania budownictwa trzeba pamiętać o warunkach, w jakich to budownictwo funkcjonuje. Na uwagę zasługuje również ocena J. Kornai [1] pełnego stanu zatrudnienia w gospodarce socjalistycznej w stosunku do permanentnej walki z bezrobociem w gospodarce kapitalistycznej. J. Kornai takiej oceny dokonuje w ustępie 11.6. pt. "Bezrobocie w miejscu pracy".

Podczas gdy nie ma potencjalnego zewnętrznego zapasu siły roboczej i daje się odczuć jej chroniczny, intensywny niedobór, to istnieje wewnętrzny nadmiar siły roboczej. Nazywa się go także "bezrobociem w miejscu pracy". Im większy i intensywniejszy jest niedobór siły roboczej, tym większy będzie nadmiar wewnętrzny. Intensywny niedobór siły roboczej musi wywoływać tendencje do rezerwowania sobie zapasu siły roboczej. Jeszcze jedno uzasadnienie takiej sytuacji utrzymywania często znacznych nadwyżek siły roboczej polega na nierytmicznym zaopatrzeniu. Dostawy podzielone są na odcinki roczne, kwartalne, miesięczne. Zwykle dzieje się tak, że w ostatnim okresie np. kwartału planowanych dostaw materiał czy wyrób został dostarczony. Wtedy następuje walka o wykonanie planu kwartalnego, do czego na ten krótki okres mobilizuje się całą załogę, opłacając do tego godziny nadliczbowe. I o to jest paradoks, że przy znacznych często wewnętrznych nadwyżkach siły roboczej pracuje się w godzinach nadliczbowych.

W oparciu o pracę J. Kornai [1] zostało opisane otoczenie, w którym ma funkcjonować zreformowane budownictwo.

W roku 1981 zostały opracowane w Instytucie Organizacji, Zarządzania i Ekonomiki Budownictwa obszerne materiały nazwane "Raportem o stanie budownictwa" [2]. Wiele spraw uznanych w "Raporcie" za kluczowe w procesie naprawy budownictwa zostało już załatwionych względnie stało się nieaktualne, po prostu przeterminowało się. Wiele spraw, których nie sposób tu cytować, ponieważ są rozproszone w różnych częściach "Raportu" nie straciło swej aktualności i będą tu wykorzystane. Proponuje się rozpatrywać proces reformowania budownictwa selektywnie, dzieląc je na:

- budownictwo przemysłowe (specjalistyczne),
- budownictwo infrastruktury przestrzennej kraju,
- budownictwo powszechne (miejscowe).

Dwie pierwsze grupy zostały dalej pominięte, ponieważ wymagają zupełnie odrębnego potraktowania, chociaż niektóre uwagi i propozycje znajdują tam zastosowanie.

Jako jeden z głównych celów reformy gospodarczej w budownictwie należałoby zaproponować tworzenie i rozwijanie rynku budowlanego. Sprzyjać temu będą następujące działania:

- utworzenie regionalnych i miejscowych rynków materiałów budowlanych, zwłaszcza masowych,
- zapewnienie miejscowej obsługi materiałowej i wykonawczej budownictwa,
- stworzenie warunków rozwiązywania podstawowych problemów budownictwa na miejscu, stosowanie do miejscowych warunków, umożliwienie ludziom i podstawowym ogniwom administracji



- zaspokojenie potrzeb w zakresie budownictwa miejscowymi siłami za pomocą miejscowych środków,
- równorzędne traktowanie w procesach budowlanych wszystkich sektorów gospodarki, a więc państwowej, spółdzielczej i prywatnej. Dotyczy to zwłaszcza projektowania, wykonawstwa i służby inwestycyjnej,
  - odbudowanie niezależnej miejscowej władzy budowlanej jako aparatu sterującego i nadzorującego procesy budowlane,
  - uznanie i określenie w przedsiębiorstwach budowy lub zespołu budów za podstawową na ograniczonym rozrachunku, samodzielną jednostkę organizacyjną w procesie budowlanym,
  - sprzyjanie powstawaniu małych i średnich specjalistycznych przedsiębiorstw budowlanych państwowych, spółdzielczych i prywatnych.

W systemie wymienionych wyżej i określanych jako strategiczne cele zaproponowane w procesie reformowania budownictwa zmuszają do rozwiązywania problemów na miejscu.

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

Ponadto cała organizacja 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-montażowych i wyciągając z tego odpowiednie wnioski.

Jeżeli w przedsiębiorstwie budowlanym za podstawową jednostkę organizacyjną uzna 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.

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 dorobić 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, przeładunków, zaplecza żywieniowego itp. To muszą być konieczne rozwiązania miejscowe, dostosowane do miejscowych warunków przez miejscowe władze i środowiska. Urzeczywistnienie takiej idei będzie możliwe tylko wówczas, gdy pozostawiony zostanie szeroki margines swobody określania na miejscu metod i sposobów osiągnięcia wyznaczonych celów.

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 swym klientom. 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 następna, to jest sporządzanie dokumentacji technicznej wznoszonych obiektów. Obowiązek zapewnienia takiej dokumentacji spoczywa u nas na inwestorze, który powinien zlecić i wyegzekwować jej opracowanie, a także ją zatwierdzić. Bardzo często 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 wspominając 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 niekompetentnego inwestora dokumentacją. Na ogół jest przyjęte, zwłaszcza przy eksporcie budownictwa, 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 policję 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 budownictwa.



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

Podstawowa sprawa to sposób przygotowania i wprowadzenia elementów reformy do budownictwa. Zmiany w systemie sterowania i zarządzania budownictwem powinny być wprowadzane stopniowo, w konsekwencji zmian systemowych wprowadzanych w wyniku reformy w całej gospodarce. Mogą one stanowić tylko pochodną reformy, 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.

W ramach reformowania gospodarki narodowej należy dążyć do tego, aby powstały struktury organizacyjne respektujące naturalne układy produkcji, naturalne więzi produkcyjno-zaprzęciowe. Innymi słowy chodzi o to, aby struktury w budownictwie przekształciły się z zuniformizowanych, 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 przedsiębiorstwom możliwości dywersyfikowania swej działalności, biorąc pod uwagę przewidziane efekty ekonomiczne oraz ewentualną poprawę swej pozycji na rynku krajowym i zagranicznym.

#### LITERATURA

[1] Kornai János: Niedobór w gospodarce, PWE, Warszawa 1985.

[2] Orgbud Warszawa, praca zbiorowa, Raport o stanie budownictwa, Warszawa 1981.

## THE PROBLEMS OF REFORMING THE BUILDINGU

## S u m m a r y

In the paper there is shown the conditions of building and there are pointed the aims of its reforming. It was done on the base of J.Kornai works. The main problems of reforming the building are discussed here with the propositions of ways of proceeding and with some resolutions of that problem. The authors tried to embrace all problems of building - investment process.

## ПРОБЛЕМЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА

## Р е з ю м е

В докладе - пользуясь работой И. Корнаи - представляется окружающая среда в которой действует строительство а также определяются цели его преобразования. В дальнейшем подвергаются анализу основные проблемы преобразования строительства, предлагая способ действия и некоторые решения. В статье дана попытка рассмотрения совокупности проблем связанных с инвестиционными процессами в строительстве.

Wpłynęło do Redakcji 20.03.1988 r.