

EWA BITTNER

## WPŁYW POSZCZEGÓLNYCH FAZ PROCESU INWESTYCYJNEGO NA EFEKTYWNOŚĆ GOSPODAROWANIA W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ POLSKI LUDOWEJ

Dwa zasadnicze względy skłaniają do zainteresowania się problematyką wpływu poszczególnych faz procesu inwestycyjnego na efektywność gospodarowania.

Pierwszy wzgląd to waga zagadnienia inwestycji w całokształcie spraw gospodarczych, w połączeniu z narastającą aktualnością tej problematyki. Wagę zagadnienia inwestycji określa często spotykane twierdzenie, że działalność inwestycyjna jest to obszar, na którym popełnia się najkosztowniejsze błędy. Z tych względów w okresie wdrażania intensywnego systemu gospodarowania, zagadnienie inwestycji staje się szczególnie aktualne. O aktualności tej świadczy coraz częstsze stawianie w ostatnim czasie problematyki inwestycyjnej w centrum uwagi najwyższych organów kierujących gospodarką i jej aktywu<sup>1</sup>.

Drugi wzgląd skłaniający do zainteresowania się problematyką inwestycji stanowi przyczynkowy na ogół charakter literatury o tematyce inwestycyjnej. Mało jest bowiem publikacji, które by traktowały o sprawach inwestycji w sposób kompleksowy<sup>2</sup>. Dotyczy to zwłaszcza ekonomicznej oceny wszystkich faz procesu inwestycyjnego z uwzględnieniem szerszego horyzontu czasowego. Potrzebnym uzupełnieniem tej literatury wydaje się zwłaszcza ocena wpływu kolejnych faz procesu inwestycyj-

<sup>1</sup> Wyrazem tego było powołanie specjalnej komisji rządowej do opracowania programu działania w zakresie usunięcia nieprawidłowości procesu inwestycyjnego i zapewnienia wykonania planu inwestycyjnego bieżącej 5-latki. Częściowe wyniki prac komisji rządowej były dwukrotnie przedmiotem krajowych narad aktywu społeczno-gospodarczego; pierwsza krajowa narada na temat usprawnienia procesu inwestycji i budownictwa odbyła się w maju 1972 r., a druga w marcu 1973 r. Zagadnieniu terminowości realizacji inwestycji poświęcona była następna krajowa narada zwołana w marcu 1974 r.

<sup>2</sup> Należą do nich prace Z. Knyziaka, W. Lissowskiego, *Ekonomika i programowanie inwestycji przemysłowych*, Warszawa 1964 i A. Płocicy, *Inwestycje w Polsce. Zarys systemu i polityki*, Warszawa 1967 oraz *Informator inwestora*, Warszawa 1966.

nego na efektywność inwestowania i gospodarowania<sup>3</sup> i zachodzących w tym zakresie przemian.

Efektywność inwestowania możemy wyrazić *ex post* — również w ujęciu makroekonomicznym — w sposób bezpośredni i wymierny stosunkiem środków trwałych uzyskanych z działalności inwestycyjnej do nakładów poniesionych w fazie realizacji inwestycji. Wielkość i struktura poniesionych nakładów — a więc pośrednio efektywność inwestowania — zostaje w sposób zasadniczy przesądzona w fazach poprzedzających realizację inwestycji, a więc w programowaniu, projektowaniu i planowaniu. W każdej bowiem fazie procesu inwestycyjnego podejmuje się decyzje kształtujące w pewnym zakresie przyszłą inwestycję, której realny i ostateczny kształt nadaje budownictwo w procesie produkcji budowlano-montażowej<sup>4</sup>. W takim ujęciu możemy mówić o wpływie poszczególnych faz procesu inwestycyjnego na efektywność inwestowania<sup>5</sup>.

Wpływ kolejnych faz, a zwłaszcza faz przygotowujących realizację inwestycji, jest jednak szerszy. Wyraża się on w całkowitym nakładzie pracy społecznej, którego część tylko ma charakter wymierny poprzez rachunek efektywności inwestowania. Znaczną część poniesionych kosztów społecznych pochłaniały i jeszcze częściowo -pochłaniają inwestycje niecelowe<sup>6</sup> i rozwiązania nieracjonalne z ekonomicznego punktu widzenia<sup>7</sup>. Te nakłady są praktycznie — w ujęciu makroekonomicznym — niewymierne. Wspomnieć należy o jeszcze jednym składniku nakładów pracy społecznej, jaki również uchodzi możliwościom rachunkowego ujęcia, choć ma charakter wymierny. Dotyczy to tych wszystkich nakładów pracy społecznej, jakie wydatkuje się w procesie inwestycyjnym celowo (np. wynagrodzenie aparatu programującego i planistycznego) bądź niewłaściwie (straty inwestycyjne), przy czym ani jedno ani drugie nie są ewidencjonowane w ramach nakładów inwestycyjnych. Jak z powyższych rozważań wynika, efektywność gospodarowania jest pojęciem szerszym od efektywności inwestowania i właściwszym dla określenia skutków wpływu wszystkich faz procesu inwestycyjnego.

Z bogatej problematyki właściwej każdej z faz procesu inwestycyjnego postaram się wybrać tylko te aspekty, które pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytanie, w czym wyraża się wpływ każdej kolejnej fazy procesu inwestycyjnego oraz jaki jest zakres i stopień tego wpływu na

<sup>3</sup> Większej ilości opracowań doczekały się zagadnienia metodologiczne badań efektywności inwestycji oraz oceny efektywności poszczególnych zadań inwestycyjnych.

<sup>4</sup> Zwraca na to uwagę m.in. H. Hajduk, *Kierunki oszczędnego gospodarowania nakładami w procesie inwestycyjnym*. Inwestycje i Budownictwo 1963, nr 9.

<sup>5</sup> Bez możliwości określenia wielkości wpływu każdej fazy z osobna.

<sup>6</sup> Np. budowa nowego obiektu przemysłowego, który był zbędny z uwagi na posiadane rezerwy mocy produkcyjnej.

<sup>7</sup> Np. większa kubatura, cięższe konstrukcje czy droższe materiały od możliwych do zastosowania bez uszczerbku dla efektów produkcyjnych.

efektywność gospodarowania. W niniejszym opracowaniu uwaga zwrócona zostanie zwłaszcza na ten rodzaj oddziaływania poszczególnych faz procesu inwestycyjnego na wyniki gospodarowania, który ma charakter niewymierny, a siłę wpływu szczególnie dużą. Drugi rodzaj wpływu o charakterze wymiernymi, stanowić będzie przedmiot odrębnej publikacji.

Jako przedmiot badań przyjęto działalność inwestycyjną w zakresie przemysłu, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń ostatniego 15-lecia. Zawarte w pracy spostrzeżenia i wnioski charakteryzują wszakże nie tylko przemysł, ale i pozostałe działy gospodarki narodowej.

Generalnie wpływ poszczególnych faz procesu inwestycyjnego na efektywność gospodarowania wyraża się w postaci oddziaływania koncepcji programowych, przyjętych rozwiązań projektowych i podejmowanych decyzji planistycznych na ostateczną wielkość, strukturę, lokalizację, czas i sposób realizacji inwestycji.

Jest rzeczą bezsporną, że zależność między nakładami poniesionymi a projektowanymi czy programowanymi jest stosunkowo luźna i tym luźniejsza, im dalsze jest sąsiedztwo faz procesu inwestycyjnego. Niemniej jednak, siła wpływu odległych faz tego procesu na szeroko pojętą efektywność gospodarowania jest szczególnie duża.

Programowanie, jako pierwsza wstępna faza procesu inwestycyjnego ma decydujące znaczenie dla samego podjęcia decyzji inwestycyjnej. Programowanie wyznacza też potencjalne możliwości uzyskania określonej efektywności w sensie ogólnospołecznym. Jak wiadomo, zadaniem tej fazy jest uzasadnienie celowości inwestycji, określenie jej przedmiotu, ustalenie technicznej wykonalności programu, wyznaczenie lokalizacji, wielkości niezbędnych nakładów i ich efektywności oraz sposobu i terminów realizacji.

'Rezultatem programowania w ujęciu gałęziowym, branżowym i regionalnym są założenia generalne, a w odniesieniu do indywidualnych inwestycji dane do opracowania założeń techniczno-ekonomicznych, zwanych dawniej danymi wyjściowymi lub technicznymi<sup>8</sup>. Zatwierdzenie założeń jest równoznaczne z podjęciem decyzji o realizacji inwestycji. Założenia stanowią zarazem podstawę opracowania projektu technicznego. Decyzje ekonomiczne podejmowane w fazie programowania przesądzają zatem w sposób zasadniczy efektywność samego podjęcia procesu inwestycyjnego.

Zagadnienie to nie było w przeszłości odpowiednio doceniane<sup>9</sup>, czego

<sup>8</sup> Założenia te zastępują dwa poprzednio obowiązujące stadia prac, a mianowicie przygotowanie danych wyjściowych do projektowania oraz -projektu wstępnego; spełniają one aktualnie rolę pomostu między programowaniem a projektowaniem.

<sup>9</sup> „W dotychczasowej praktyce działalności inwestycyjnej, przedmiotem największego zainteresowania były końcowe fazy procesu inwestycyjnego, choć nie mają one tak decydującego wpływu na efektywność realizowanych przedsięwzięć

wyrazem było niewłaściwe przeprowadzanie analizy efektywności na etapie programowania. Analiza ta z reguły nie miała charakteru wariantowego i często przeprowadzana była po zakończeniu nałożeń projektowych, co oznacza, że uzasadnienie ekonomiczne podporządkowywano rozwiązaniom technicznym. Prace programowe prowadzono też często w oderwaniu od analizy rezerw zdolności produkcyjnej. Na skutek tego realizowano szereg inwestycji nie zapewniających dostatecznej efektywności, a nawet wprowadzano do planu inwestycje, których podjęcie nie było konieczne. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy było niedostateczne powiązanie programu z planem, co wyrażało się w uniezależnieniu decyzji planistycznych od wyników rachunku efektywności inwestycji.

Drugą istotną przyczyną były niedomogi typu organizacyjnego, a przede wszystkim późne przystąpienie do normowania zasad i organizacji programowania (dopiero w latach sześćdziesiątych) oraz częste zmiany ustaleń w tym zakresie. Niedomogi procesu programowania dotyczyły przede wszystkim programowania gałęziowego, które praktycznie do 1965 r. nie było zorganizowane. Do tego czasu służby programowania rozwoju gałęzi nie były wyodrębnione, brakowało odpowiednich podstaw, metod i narzędzi do celów programowania, a istniejące w niektórych gałęziach ośrodki programowania nie były powiązane w jeden ogólnokrajowy system organizacji programowania<sup>10</sup>.

Wprowadzane w dalszych latach zmiany zasad programowania i projektowania inwestycji miały stworzyć lepsze warunki, m. in. organizacyjne, do programowania na szczeblu pośrednim i do podejmowania bardziej uzasadnionych i efektywnych inwestycji<sup>11</sup>. Kolejne modyfikacje przepisów przeprowadzone u progu ubiegłej<sup>12</sup> oraz bieżącej pięciolet-

inwestycyjnych. Natomiast zbyt małą uwagę zwracano na jakość opracowań etapu przygotowania inwestycji do realizacji, czego wyrazem w dotychczasowej praktyce działalności inwestycyjnej jest brak fazy programowania rozumianej jako wyraźnie wyodrębnionej, o ściśle sprecyzowanym zakresie i trybie postępowania najważniejszej fazy działalności inwestycyjnej". Cyt. M. Wiktorowicz, J. Przeździecki, *Zmiany w programowaniu i projektowaniu inwestycji przemysłowych*. Problemy Inwestowania i Rozwoju 1966, nr 4. Ocena ta jest nadal w dużym stopniu aktualna.

<sup>10</sup> Sytuacja w tym zakresie została jednoznacznie określona przez A. Pośpiecha w artykule dyskusyjnym pt. *Programowanie gałęziowe*. Inwestycje i Budownictwo 1966, nr 6.

<sup>11</sup> Do 1964 r. założenia indywidualne inwestycji stanowiły główną formę ekonomicznego uzasadnienia inwestycji. Dopiero w 1964 r. wprowadzono obowiązek rozszerzenia procesu programowania inwestycji o dwie dodatkowe fazy nadrzędne, które powinny w czasie wyprzedzać -opracowanie założeń indywidualnych. Pierwszą z nich stanowiło opracowanie programów rekonstrukcji techniczno-organizacyjnej branż i gałęzi gospodarki oraz regionów, a drugą opracowanie generalnych założeń inwestycji dla gałęzi, grup i branż. Por. przepisy wyszczególnione w przypisie 12.

<sup>12</sup> Zmiany te wyraziły się m.in. w rozdzieleniu funkcji programowania i projektowania, w zwiększeniu roli założeń w procesie inwestycyjnym, w obowiązku wielowariantowego opracowania założeń i projektów technicznych, w poszerzeniu badań

ki<sup>13</sup> kładły nacisk przede wszystkim na wzmocnienie analizy i wyboru ekonomicznego na etapie programowania<sup>14</sup>. Słuszne w swej treści zalecenia te nie były jednak odpowiednio realizowane w praktyce z tego względu, że nie znajdowały oparcia w odpowiedniej organizacji i dyscyplinie systemu programowania. Należy też zwrócić uwagę, że do tej pory nie została zrealizowana zapowiedź skodyfikowania przepisów dotyczących programowania, co — ze względu na ich rozproszenie, brak zharmonizowania i postępującą dezaktualizację — jest nadal potrzebą szczególnie ważną i pilną. Wskazuje na to m. in. wstrzymanie prac nad programami rekonstrukcji techniczno-organizacyjnej branż i gałęzi gospodarki oraz regionów, mocą uchwały nr 150 Rady Ministrów z dnia 19 IX 1970 r. w sprawie wprowadzenia systemu prognoz jako podstawy do opracowa-

efektywności inwestycji oraz w oparciu programu na wnikliwej analizie stanu wyjściowego gospodarki. Por. zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 5 V 1964 r. w sprawie opracowania generalnych założeń inwestycji (Monitor Polski nr 34 z 1964 r. poz. 148; Uchwałę nr 225 Rady Ministrów z dnia 29 VII 1964 r.) w sprawie organizacyjno-technicznej rekonstrukcji branż i gałęzi gospodarki uspołecznionej oraz regionów (Monitor Polski nr 55 z 1964 r., poz. 261); zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 23 IV 1965 r. w sprawie wzmocnienia organizacji i rozszerzenia zakresu prac w dziedzinie programowania inwestycji jednostek gospodarki uspołecznionej (Monitor Polski nr 22 z 1965 r. poz. 103).

<sup>13</sup> Zaliczyć do nich należy wprowadzone w 1969 r. nowe przepisy dotyczące zakresu i metod analizy ekonomicznej projektów, które zmierzały do przesunięcia ciężaru analiz ekonomicznych do programowania. W stadium założeń techniczno-ekonomicznych miano jedynie dokonywać weryfikacji wcześniej podjętych decyzji i ustalać wiążące dyrektywy dla projektowania technicznego. Powyższe rozstrzygnięcia odpowiadają postulatowi jak najwcześniejszego rozważenia i przesądzenia istotnych aspektów inwestycji i ograniczenia pracochłonności projektowania.

Opracowania przygotowane przez służby programowania powinny umożliwiać inwestorowi ustalenie celowości inwestycji i wybór odpowiedniego wariantu oraz urealnienie wytycznych dla dalszych prac projektowania technicznego. Por. następujące uchwały Rady Ministrów:

— uchwałę nr 110 z 23 VI 1969 r. w sprawie projektowania inwestycji (Monitor Polski nr 28 z 1969 r. poz. 220),

— uchwałę nr 103 z 7 VI 1969 r. w sprawie metod oceny i klasyfikowania nowo rozpoczynanych inwestycji przemysłowych w latach 1971 - 1975 (Monitor Polski nr 24 z 1969 r. poz. 186),

— uchwałę nr 132 z 24 VII 1969 r. w sprawie osiągania projektowych zdolności produkcyjnych w zakładach i obiektach przemysłowych oddanych do użytku (Monitor Polski nr 34 z 1969 r. poz. 250) i ich interpretację zawartą w artykule A. Pośpiecha, *Analizy ekonomiczne w nowym świetle*. Inwestycje i Budownictwo 1970, nr 6. W praktyce jednak występowało dotąd przesuwanie przewidzianych dla programowania funkcji analitycznych na szczebel projektowania. Por. H. Jarzyński, A. Lipiński, *Z praktyki określania ekonomicznej efektywności inwestycji*, Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 8.

<sup>14</sup> Odrębny, otwarty nadal problem stanowi wybór właściwej formuły badania efektywności inwestycji. Por. *Kierunki doskonalenia metod badania efektywności inwestycji*. Inwestycje i Budownictwo 1972, rar 8.

nia planów 5-letnich i planów perspektywicznych (Monitor Polski nr 34 z 1970 r., poz. 266).

Reasumując, programowanie stanowi nadal najsłabsze ogniwo procesu inwestycyjnego. Na skutek tego, problem zasadności gospodarczej podejmowanych decyzji inwestycyjnych jest ciągle jeszcze aktualny<sup>15</sup>. Powyższe względy nakazują zatem pilnie zająć się sprawami normatywnego uporządkowania i organizacyjnego ustawienia procesu programowania, jaki kryje w sobie najpoważniejsze z punktu widzenia całej gospodarki możliwości oszczędności nakładów społecznych<sup>16</sup>.

Stadium programowania najsilniej bowiem spośród wszystkich faz oddziałuje na szeroko pojętą efektywność gospodarowania w procesie inwestycyjnym ze względu na orzekanie o celowości podjęcia danej inwestycji. Ponadto podjęte w tej fazie decyzje koncepcyjne wyznaczają potencjalne możliwości uzyskania określonej efektywności, które w dalszych fazach konkretyzujących i realizujących podjętą decyzję inwestycyjną mogą być pogłębione lub pomniejszone.

Z dwóch pozostałych faz procesu inwestycyjnego, skutki decyzji podejmowanych w fazie projektowania przekraczają niewątpliwie skutki decyzji podejmowanych w fazie wykonawstwa. W fazie projektowania dokonuje się wyboru wariantu rozwiązania technologicznego, konstrukcyjno-budowlanego i organizacyjnego inwestycji, a podjęte decyzje, które mają w dużym stopniu charakter nieodwracalny, określają dalsze stadia procesu inwestycyjnego i ważą częściowo na gospodarności działania w fazie wykonawstwa, na końcowym efekcie procesu inwestycyjnego, a także na eksploatacji budowanego obiektu.

Z powyższych względów konieczne jest oparcie podejmowanych decyzji na szczególnie wnikliwej i wszechstronnej analizie wariantów projektowanego rozwiązania — zarówno na etapie opracowywania założeń do projektu<sup>17</sup>, kiedy podejmowane ustalenia ekonomiczne przesądzają o kierunkach rozwiązań projektu technicznego, jak i na etapie prac nad projektem technicznym, kiedy wybór dotyczy rozwiązań cząstkowych.

<sup>15</sup> Por. np. K. Leszczyński, *Nowe zasady programowania i projektowania a rachunek efektywności inwestycji*. Inwestycje i Budownictwo 1965, nr 6; H. Młodzianko, *Rezerwy w nowych obiektach majątku produkcyjnego przemysłu w 1972 r.*, Gospodarka Materiałowa 1972, nr 2.

<sup>16</sup> Na VI Konferencji Naukowo-Technicznej Komitetu Ekonomiki Budownictwa Zarządu Głównego PZITB, do ważnych zadań w zakresie usprawnienia procesu inwestycyjnego zaliczono m. in. ustalenie zakresu prac programowych niezbędnych dla prawidłowego przygotowania inwestycji i powiązanie programowania rozwoju przemysłu z programowaniem zadań inwestycyjnych. Por. H. Rogala, *Ekonomiczno-organizacyjne problemy usprawnienia procesu inwestycyjnego*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 7.

<sup>17</sup> Por. uchwałę nr 110 Rady Ministrów z dnia 23 VI 1969 r. w sprawie projektowania inwestycji (Monitor Polski nr 28 z 1969 r. poz. 220) oraz uchwałę nr 75 Rady Ministrów z dnia 10 III 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji (Monitor Polski nr 23 z 1972 r. poz. 133).

Tymczasem praktyce projektowania w analizowanym okresie zarzucono przede wszystkim — podobnie jak praktyce programowania — niedoceniając analizy ekonomicznej<sup>18</sup>, która często sporządzana była po opracowaniu części technicznej, a więc w sposób formalny, jaki nie dostarczał danych do wyboru rozwiązań najlepszych<sup>19</sup>. Badania w ujęciu wariantowym były rzadko prowadzone. Ogólnie stwierdza się, że część ekonomiczna projektu różniła się niekorzystnie od poziomu opracowań części technicznej i technologicznej projektu.

(Niedostatecznemu zakresowi analizy towarzyszyły niedoskonałe metody jej przeprowadzania<sup>20</sup>, znajdujące częściowe wytłumaczenie w braku »układów bazowych, katalogów jednostkowych wskaźników kapitałochłonności i wskaźników techniczno-ekonomicznych dla projektowania.

O nie dość wnikliwej analizie świadczą oszczędności uzyskiwane w drodze rewizji projektów inwestycyjnych, częste zmiany dokumentacji projektowo-kosztorysowej, a 'najbardziej negatywnym jej przejawem jest zmaterializowanie projektów w postaci nieefektywnych inwestycji.

Krytykowanemu stanowi rzeczy sprzyjał niedobór mocy jednostek projektowania, niedostateczny stopień specjalizacji biur i ich współpracy z zapleczem naukowo-badawczym<sup>21</sup>, przestarzała organizacja procesu projektowania<sup>22</sup>, akordowy system pracy projektantów i niezależnienie

<sup>18</sup> Zagadnienie analiz ekonomicznych w fazie projektowania do 1965 r. określane było w sposób ogólnikowy. Dopiero zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania przy RM i ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z dnia 30 VII 1965 r. w sprawie projektowania inwestycji oraz załącznik nr 3 tego zarządzenia (Monitor Polski nr 45 z 1965 r.) wprowadziło obowiązek opracowywania wyodrębnionej części ekonomicznej i sprecyzowało wytyczne w sprawie analizy ekonomicznej w dokumentacji inwestycji. Por. L. Rowiński, J. Mikos, *Ekonomika Budownictwa*. Warszawa 1968, s. 87.

<sup>19</sup> Stosunkowo większą wagę do analizy ekonomicznej przywiązywały tzw. biura branżowe.

<sup>20</sup> Szczegółowe naświetlenie tych zagadnień znajdujemy m.in. w pracy zbiorowej: *Wybór ekonomiczny w projektowaniu inwestycji*. Warszawa 1969, ss. 35-46 i 151 - 171.

<sup>21</sup> Do wyjątków należą formy integracji działalności badawczej i projektowej, jak np. w Instytucie Badawczo-Projektowym Przemysłu Farb i Lakierów, choć ta forma właśnie sprzyja wzrostowi efektywności i skróceniu czasu opracowań. Por. K. Chromy, *Współpraca instytutów naukowo-badawczych z biurami projektów*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 10.

<sup>22</sup> Np. w postaci braku odpowiedniego wyposażenia zdolnego ograniczyć pracochłonność obliczeń i kreśleń, braku należycie zorganizowanych działów studiów i informacji techniczno-ekonomicznej, szczegółowej weryfikacji projektów itp. Niezadawalający stan aktualny w tym zakresie na tle możliwości pożądaných zmian przedstawia m.in. H. Szypuła w artykule *Postęp w technologii projektowania*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 10; K. Kuźba, *Niektóre problemy zastosowania elektronicznych maszyn cyfrowych w projektowaniu inżynierskim (wybrane zagadnienia komputeryzacji biur projektów budownictwa)*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 7.

ich płacy i premii od jakości i terminowości dokumentacji<sup>23</sup>. Podobnie jak projektanci również biura projektowe wykazywały mierne zainteresowanie jakością i terminowością dokumentacji oraz efektywnością przyjętych rozwiązań; system odpowiedzialności z tytułu złej jakości i niedochowania terminu opracowania dokumentacji był mało skuteczny, a za nieefektywne rozwiązania biura nie ponosiły praktycznie żadnej odpowiedzialności. Wyraźne sformułowanie odpowiedzialności za jakość : nowoczesność projektu znalazło się dopiero w przepisach z 1972 r.<sup>24</sup>

Wychodząc z słusznego założenia, że o jakości projektów decyduje analiza ekonomiczna projektów w ujęciu wariantowym, na ten właśnie aspekt projektowania zaczęto kłaść z biegiem czasu coraz większy nacisk. Już u progu minionej 5-latki wprowadzono wyraźny obowiązek sporządzania opracowań wariantowych, zwłaszcza w początkowej fazie prac nad projektem dla umożliwienia wyboru rozwiązań optymalnych<sup>25</sup>; jako jeden z głównych środków oszczędnego projektowania« wskazywano zarazem ograniczenie udziału robót budowlano-montażowych<sup>26</sup>.

Poważniejsze zmiany w dotychczasowej metodologii projektowania inwestycji wprowadziły dopiero przepisy wydane u progu bieżącej pięcioletki.

Nowe zasady dotyczące rozliczeń i wynagrodzeń za prace projektowe oraz wymogi co do jakości dokumentacji zaczęły oddziaływać w kierunku podniesienia jej poziomu i terminowego przygotowania oraz w kierunku wzrostu odpowiedzialności jednostek projektowania za jakość i no-

<sup>23</sup> Wysokość płac i premii była zależna od wartości sprzedanej inwestorom dokumentacji, przy czym cenę jej obliczano w procentach od kosztu całkowitego inwestycji, co nie stwarzało bodźca w kierunku oszczędnego projektowania inwestycji.

<sup>24</sup> Por. zarządzenie przewodniczącego KBUA z dnia 7 IX 1960 r. w sprawie zasad zawierania umów i dokonywania obliczeń za prace projektowe (Monitor Polski nr 74 z 1960 r. poz. 343), zarządzenie ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z dnia 30 VII 1969 r. w sprawie zasad i warunków umów o prace projektowe w budownictwie oraz rozliczeń za te prace (Monitor Polski nr 38 z 1969 r. poz. 311), uchwałę nr 30 Rady Ministrów z dnia 10 II 1967 r. w sprawie gospodarki finansowej państwowych biur projektów (jednolity tekst uchwały — por. Monitor Polski nr 28 z 1972 r. poz. 157) oraz akty normatywne wymienione w przypisie nr 17.

<sup>25</sup> Por. zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania przy RM i ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z dnia 30 VII 1965 r. w sprawie projektowania inwestycji (Monitor Polski nr 45 z 1965 poz. 253) oraz pismo ókólne przewodniczącego Komisji Planowania przy RM z dnia 24 III 1967 w sprawie rozwiązań wariantowych w projektach inwestycji (Monitor Polski nr 23 z 1967 r.).

<sup>26</sup> Zarządzenie nr 172 ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z dnia 13 X 1966 r. w sprawie ustanowienia ramowych wytycznych dotyczących kierunków oszczędnego projektowania w budownictwie przemysłowym (Dziennik Budownictwa nr 16 z 1966 r.) zawiera wytyczne ukazujące kierunki wiodące do oszczędnego projektowania części budowlanej inwestycji przemysłowych, tj. do zmniejszenia udziału robót budowlano-montażowych. Jest to możliwe w drodze rezygnacji z pewnego zakresu robót np. poprzez projektowanie zakładów z częściową obudową, komasację kubatur jednostek produkcyjnych i pomocniczych i lepsze wykorzystanie kubatury oraz zastępowanie rozwiązań droższych tańszymi.



wczesność rozwiązań projektowych<sup>27</sup>, co nie oznacza, że sprawy te zostały już w sposób zadowalający rozstrzygnięte.

Jak z powyższego wynika, u progu ubiegłej 5-latki skoncentrowano się na merytorycznie najważniejszym zagadnieniu poprawy wyborów dokonywanych w stadium projektowania, zaś u progu bieżącej 5-latki na podstawowym warunku optymalizacji projektowania, jakim jest pobudzenie zainteresowania jednostek projektujących we właściwym kierunku.

Nowe przepisy nie przyniosły jeszcze wyraźniejszej poprawy w omawianym zakresie, nadal bowiem poziom rozwiązań techniczno-ekonomicznych projektów inwestycyjnych ocenia się jako mierny w stosunku do współczesnych osiągnięć światowych i potrzeb wewnętrznych<sup>28</sup>. Krytyce poddaje się zbyt kosztowne rozwiązania konstrukcyjne i materiałowe, a przede wszystkim, nadmierny zakres robót budowlano-montażowych, który jest nieefektywny zarówno z punktu widzenia stosunku nakładów do efektów majątkowych, jak i cyklu realizacji inwestycji oraz osiąganego struktury majątku trwałego przemysłu. Różnice z tego tytułu są miarą zbędnych wydatków inwestycyjnych o pokażnej niewątpliwie skali. Nie wyczerpuje to oczywiście wszelkich strat, a zarazem potencjalnych rezerw, jakie rodzą się w fazie projektowania, a ujawniają w nie dość efektywnych rozwiązaniach technicznych i technologicznych i wazą na całościowych nakładach inwestycyjnych i eksploatacyjnych<sup>29</sup>.

Podobnie jak już wspomniano, sprawy rozliczania jednostek projektowania i określania cen za usługi projektowe oraz zasady wynagradzania projektantów nie zostały jeszcze rozwiązane w sposób zadowalający; także system zachęt materialnych i odpowiedzialności jednostek projektowania jest ciągle jeszcze bardzo mało skuteczny<sup>30</sup>. Również poprawa

<sup>27</sup> Por. uchwałę nr 110 Rady Ministrów z dnia 23 VI 1969 r. w sprawie projektowania inwestycja (Monitor Polski nr 28 z 1969 r. poz. 220), uchwałę nr 126 Rady Ministrów z dnia 15 VII 1969 r. w sprawie wytycznych co do tworzenia organizacji i zasad działania państwowych jednostek projektowania (Monitor Polski nr 32 z 1969 r. poz. 239), uchwałę nr 75 Rady Ministrów z 10 III 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji (Monitor Polski nr 23 z 1972 r. poz. 133) i uchwałę nr 30 Rady Ministrów z dnia 10 II 1967 r. w sprawie gospodarki finansowej państwowych biur projektów (Monitor Polski nr 28 z 1972 r. poz. 157 — jednolity tekst uchwały).

<sup>28</sup> Por. wystąpienie wicepremiera Jana Mitręgi na Krajowej Naradzie Inwestycyjnej zamieszczone w *Życiu Gospodarczym* 1973, nr 10.

<sup>29</sup> Przyjmuje się, że właśnie jakość projektu technologicznego w decydującym stopniu (w 90%) Określa wysokość nakładów na inwestycje przemysłowe; do najczęściej występujących błędów należy przyjmowanie nadmiernej ilości maszyn, urządzeń, powierzchni produkcyjnych, pomocniczych i usługowych, niewłaściwe zaprojektowanie rozwiązań transportowych. Błędy te częściowo są wynikiem wadliwego programowania, a częściowo powstają w procesie projektowania. Por. M. Wiktorowicz, J. Przeździak, *Zmiany w programowaniu i projektowaniu inwestycji przemysłowych*. Problemy Inwestowania i Rozwoju 1966, nr 4.

<sup>30</sup> Por. H. Rogala, op. cit.

organizacji i wyposażenia biur projektowych pozostawia wiele do życzenia.

Oczywiście, sama zmiana przepisów nie daje jeszcze gwarancji osiągnięcia możliwych do uzyskania korzyści, zwłaszcza że nowo wydane przepisy nie normują w sposób dostateczny wszystkich spraw oczekujących rozwiązań. Korzyści takie — obok doskonalenia działalności legislacyjnej — zapewnić może stworzenie jednostkom projektowania odpowiednich warunków organizacyjnych, bodźcowych i wyposażeniowych. Od tego zależy bowiem zmniejszenie pozostających poza rachunkiem strat gospodarczych, wynikających z większego zakresu robót i droższych rozwiązań konstrukcyjno-materiałowych od tych, jakie należałoby przyjąć przy pełniejszym uwzględnieniu wymogów racjonalnego i oszczędnego projektowania.

Przed przystąpieniem do omówienia ostatniej fazy cyklu inwestycyjnego należy zwrócić uwagę na rolę planowania, jaka ujawnia się przy przechodzeniu od programowania i projektowania do realizacji inwestycji.

Planowanie nie stanowi samodzielnej fazy procesu inwestycyjnego, gdyż w stosunkowo małym stopniu przyczynia się do konkretyzacji zaprojektowanych zadań inwestycyjnych, pełni natomiast rolę istotnego ogniwa wiążącego fazę projektowania z fazą realizacji. Ujęcie w planie projektów inwestycyjnych nadaje im charakter dyrektywny, przesądzający realizację wraz z wszelkimi pozytywnymi, a także negatywnymi skutkami w przypadku niewłaściwego przygotowania inwestycji do realizacji.

Oprócz funkcji decyzyjnej wkład planowania do procesu inwestycyjnego polega głównie na konkretyzacji czasu realizacji inwestycji w powiązaniu z przydziałem środków finansowych na poszczególne lata realizacji. W tym kontekście, pośredni wpływ planowania na efektywność inwestowania sprowadza się głównie do wstępnego przesądzenia cyklu realizacyjnego<sup>31</sup>. Cykl planowany — jak wiadomo — powinien być zgodny z cyklem normatywnym bądź dyrektywnym. Wiadomo również, że w praktyce wymóg ten nie zawsze jest przestrzegany, głównie ze względu na dyrektywną wielkość limitów finansowych postawionych do dyspozycji jednostek planujących. Wielkość tych limitów była bardzo często niewystarczająca na pokrycie kosztów realizacji inwestycji w rozmiarze, jaki należałoby uwzględnić w planie danego roku — stosownie do cyklu dyrektywnego. Na skutek tego, ustalane w planach rocznych nakłady dla poszczególnych inwestycji były często niższe od rozmiarów nakładów, jakie dyktują harmonogramy budowy<sup>32</sup>. Oznacza to, że już w etapie pla-

<sup>31</sup> Wpływ planowania na wydłużanie cyklu realizacji to tylko fragment problematyki cyklu inwestycyjnego, jaka zostanie omówiona odrębnie; por. ss. 125 - 131.

<sup>32</sup> Wynika to z dekoncentracji inwestycji, powodowanej m.in. tzw. „parciem” na plan inwestycyjny, jakie miało swe podłoże w charakterystycznej dla ubiegłych

nowania zakładano wydłużenie cyklu realizacji inwestycji i tym samym opóźnienie terminów oddawania ich do użytku. Wprowadzone u progu bieżącej pięciolatki większe uzależnienie kredytów i środków inwestycyjnych od wyników rachunku efektywności inwestycji oraz skrócenia cyklu, zniesienie dotychczasowego podziału kredytu bankowego na transze roczne i zaniechanie odgórnego limitowania inwestycji realizowanych ze środków własnych przedsiębiorstw oraz poszerzenie zakresu inwestycji nie limitowanych<sup>33</sup>, zapoczątkowało dopiero proces zsynchronizowania środków z normatywnym cyklem realizacji i wielkością zadań inwestycyjnych<sup>34</sup>.

Wpływ faz przygotowujących proces realizacji inwestycji na ich szeroko pojętą efektywność materializuje się w ostatniej fazie wykonawstwa inwestycyjnego. Ta ostatnia faza procesu inwestycyjnego wywiera ponadto samoistny wpływ na efektywność inwestowania.

Po pierwsze, faza realizacji oddziałuje podobnie jak poprzednio omówione fazy, to znaczy, że oddziałuje na szeroko pojętą efektywność inwestowania w sposób trudny do liczbowego określenia w ujęciu makroekonomicznym. W takim ujęciu o sile wpływu fazy realizacji decydują głównie względy organizacyjne i wyposażeniowe przedsiębiorstw budowlano-montażowych. Sfera podejmowania decyzji, jaką pozostawiono jednostkom wykonawczym jest bowiem znacznie mniejsza aniżeli sfera decyzji podejmowanych w fazach poprzednich.

Po drugie, w fazie tej kształtuje się czas realizacji inwestycji, tj. drugi podstawowy — obok kosztu — czynnik określający efektywność ekonomiczną procesu inwestowania.

Jak już wspomniano, o wpływie fazy realizacji na koszt inwestycyjny decyduje wiele elementów związanych ze strukturą przedsiębiorstw wykonawstwa budowlano-montażowego, ich wyposażeniem i jego wykorzystaniem, formą budownictwa, przedmiotem wykonawstwa i organizacją budowy oraz sposobem rozliczeń.

Brak całościowych, aktualnych opracowań na temat wpływu poszczególnych wyżej wymienionych czynników na wysokość kosztu inwestycyjnego umożliwia jedynie ogólne naświetlenie siły oddziaływania każdego z nich w praktyce budownictwa przemysłowego lat przeszłych.

Jeśli chodzi o wpływ wielkości (przedsiębiorstw na koszt jednostkowy,

lat darmowości inwestycji. Wyrażało się ono ujęciem w planie nadmiernej liczby inwestycji. Powstanie zbyt szerokiego frontu robót powodowało konieczność ograniczenia kredytów na obiekty w toku budowy, co z kolei wydłużało czas budowy. Przejście na kredytową formę inwestowania nie zlikwidowało jeszcze naporu na plan inwestycyjny i związanych z tym konsekwencji. Przyczyny tego zjawiska są przedmiotem zainteresowania w ramach prac nad usprawnieniem procesu inwestycyjnego; por. H. Rogala, op. cit.

<sup>33</sup> Por. źródła podane w przypisie nr 112.

<sup>34</sup> Zob. też artykuł E. Chojny, *O uproszczenie procesu planowania inwestycji*, *Gospodarka Planowa* 1972, nr 5.

to przyjmuje się zgodnie, że duże przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 800 pracowników wykazują się wyższą wydajnością i efektywnością pracy, głównie dzięki lepszemu wyposażeniu i wykorzystaniu środków produkcji<sup>35</sup>. Niższe są zwłaszcza ogólne koszty wykonawstwa. Tymczasem mniejsze jednostki budownictwa przemysłowego (poniżej 800 pracowników) skupiają nadal 1/6 potencjału mierzonego wielkością zatrudnienia<sup>36</sup>. Dane te wskazują na jedną z nie wykorzystanych możliwości obniżki kosztów budownictwa. Oczywiście optymalna wielkość przedsiębiorstwa nie może być określana wyłącznie kształtowaniem się kosztu jednostkowego produkcji.

Tworzenie większych jednostek budowlanych umożliwia, jak już zaznaczono, lepsze wyposażenie przedsiębiorstw w maszyny i urządzenia i pełniejsze wykorzystanie sprzętu. Mimo stałej poprawy, stan usprzętowania budownictwa ocenia się nadal jako niezadowolający<sup>37</sup> zarówno co do wielkości, jak i jego struktury, stopnia nowoczesności oraz poziomu zużycia. Szczególnie dotyczy to poziomu zmechanizowania pracochłonnych robót wykończeniowych<sup>38</sup>. Negatywnie ocenia się też wykorzystanie sprzętu<sup>39</sup>: podczas gdy obciążenie kosztów budowy przestojami jest b. wysokie<sup>40</sup>. Badania wykazują, że stopień wykorzystania maszyn i urządzeń pokrywa się na ogół ze stopniem usprzętowania przedsiębiorstw<sup>41</sup>,

<sup>35</sup> Por. np. Z. Bogusławski, D. Mikulecka, *Wielkość przedsiębiorstwa budowlanego i wydajność pracy*. W: *Materiały i studia z zakresu ekonomiki budownictwa*. Prace I OMB, rok XI, zeszyt 41 Warszawa 1961, Arkady, ss. 141 - 144.

<sup>36</sup> Zob. Rocznik Statystyczny Budownictwa 1971, GUS, Warszawa 1971, tabl. 6, s. 12.

<sup>37</sup> A. Wiślicki spada, że w ZSRR, RFN i Francji przypada dwa razy więcej maszyn na 1 zatrudnionego w budownictwie aniżeli w Polsce (w 1958 r. różnica na niekorzyść Polski była jeszcze większa). Por. tegoż autora: *Mechanizacja budownictwa polskiego w porównaniu z niektórymi krajami*. Problemy rozwoju budownictwa 1970, nr 1. W 1971 r. wyposażenie przedsiębiorstw budowlano-montażowych w sprzęt określane ilością KM przypadającą na 1 zatrudnionego w budownictwie wynosiło w Polsce 4,1, CSRR — 9,5, NRD — 12,7, Szwecji 20,0. J. Dzieciółowski, *Jak przerobić bilion?* Życie Gospodarcze 1971, nr 46.

<sup>38</sup> Stopień ten, w ramach Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, wynosił w okresie badanym 55%, w ramach Ministerstwa Górnictwa i Energetyki 13% i w ramach Ministerstwa Przemysłu Ciężkiego 35%. Według Z. Zawistowskiej, *Stopień zmechanizowania podstawowych asortymentów robót budowlanych w okresie 20-lecia*. Przegląd Budowlany 1967, nr 4.

<sup>39</sup> Efektywny czas pracy podstawowych maszyn budowlanych w 1968 r. wynosił zaledwie od 6-9 godzin na dobę. Por. *Metody opracowania planu na lata 1971 - 1975 oraz zadania w dziedzinie zwiększenia efektywności inwestycji w gospodarce narodowej*, referat Biura Politycznego KC PZPR. Nowe Drogi 1969, nr 5. Wyrazem niedostatecznego wykorzystania sprzętu jest też niski stopień zmienowości pracy.

<sup>40</sup> Obciążenie z tego tytułu waha się w granicach od 18 - 90% kosztów godziny produkcyjnej. Wskaźnik przestojów wynosił średnio 18%. Por. M. Olewiński, *Węzłowe problemy budownictwa*. Inwestycje i Budownictwo 1966, nr 1.

<sup>41</sup> Przedsiębiorstwa lepiej wyposażone mają zazwyczaj lepszą obsługę w sensie kadrowym i zaplecza usługowo-remontowego. Z. Bogusławski, *Wykorzystanie ma-*

co dodatkowo przemawia za tworzeniem większych jednostek budowlanych<sup>42</sup>.

Jednym z dalszych elementów oddziałujących na wielkość kosztów budownictwa przez skrócenie czasu realizacji i obniżenie pracochłonności jest jego forma realizacyjna. Wprowadzana coraz szerzej forma budownictwa uprzemysłowionego w miejsce tradycyjnego nie była do tej pory formą powszechną<sup>43</sup> i nie dawała początkowo spodziewanej obniżki kosztów i cen budownictwa<sup>44</sup>.

Od strony przedmiotu realizacji koszt budowy zależy od wielkości i stopnia koncentracji budowanych obiektów, a także od ich rozwiązań konstrukcyjnych i lokalizacji, a więc od rozwiązań przesądzonych już w fazie projektowania.

Koszt jednostkowy zależy w szczególnie dużym stopniu od organizacji budowy, tymczasem jej metody były przestarzałe, a poziom pozostawiał w dotychczasowej praktyce wiele do życzenia. Wiązą się z tym straty czasu roboczego<sup>45</sup>, powiększane także niedostateczną dyscypliną pracy na budowach. Brak gospodarności wyraża się też w marnotrawstwie materiałów<sup>46</sup> i w brakoróbstwie<sup>47</sup>.

W organizacji robót, a ponadto w sposobie rozliczeń za wykonane roboty, wyraża się uzależniony bezpośrednio od wykonawcy wpływ na ostateczną wysokość kosztu inwestycji. Punktem wyjścia do wstępnego ustalenia umownej ceny sprzedażnej obiektu były wielkości kosztorysowe. Wykonawca miał jednak możliwość wpływu na uwzględnienie w ostatecznej cenie rozliczeniowej konkretnych warunków budowy. W interesie wykonawcy leżało ustalenie tej ceny na najwyższym poziomie, gdyż zysk jego mieścił się w normatywnych narzutach na koszty bezpośrednio. Tymczasem wynagrodzenie wg cen katalogowych i ryczałtów umownych — jakie stać się miało ważnym środkiem oszczędności inwestowania — nie przyjęło się jeszcze w dostatecznym stopniu<sup>48</sup>. Można zatem powiedzieć,

*szyn w przedsiębiorstwach budowlano-montażowych; w: Materiały i studia z zakresu ekonomiki budownictwa. Prace I OMB 1961, z. 41.*

<sup>42</sup> Wyczerpujące studium na temat mechanizacji budownictwa i wykorzystania maszyn i urządzeń przedstawił J. Bogusławski w pracy: *Efektywność mechanizacji budownictwa w Polsce*. Warszawa 1962.

<sup>43</sup> Stopień uprzemysłowienia budownictwa przemysłowego objął do 1965 r. 82% robót. Por. M. Zubelewicz, *Budownictwo w planie 1966 - 1970*. Inwestycje i Budownictwo 1966, nr 10.

<sup>44</sup> J. Goryński, *Ekonomika Budownictwa*. Warszawa 1970, s. 237-243.

<sup>45</sup> Według M. Olewińskiego, op. cit., wynosiły one godzinę czasu dziennie.

<sup>46</sup> Podkreślić przy tym należy, że w badanym okresie zużycie materiałów stanowiło średnio 50% kosztów. Por. M. Olewińska, op. cit.

<sup>47</sup> Liczne tego przykłady daje B. Nietylesza w pracy: *Niegospodarność w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 1971, s. 73 - 83.

<sup>48</sup> Wynika to w dużej mierze z obawy przed ryzykiem z nieterminowego dostarczenia dokumentacji projektowo-kosztorysowej, ze złej jakości projektów i kosztorysów, z trudności materiałowych powodujących zmiany w zawartych umowach ry-

że na ukształtowanie wysokiego kosztu produkcji budowlano-montażowej oddziaływało rozliczanie produkcji w zasadzie po koszcie własnym, a ponadto -ustalanie funduszu płac stosownie do wartości wykonanej produkcji oraz zasada premiowania pracowników w zależności od wykonania planu wartości produkcji. Kosztorysy umowne, a właściwie wykonawcze, na podstawie których inwestorzy faktycznie płacili przedsiębiorstwom za wykonane przez nich roboty, przekraczały prawidłowe ceny o kilka procent rocznie<sup>49</sup> wskutek niewłaściwego uwzględniania miejscowych warunków budowy i prze fakturowań ilości i jakości wykonanych robót.

Reasumując, do najważniejszych warunków ograniczających efektywność gospodarowania, które występują w samym budownictwie, zaliczyć należy — obok systemu rozliczeń za wykonane prace — poziom mechanizacji i uprzemysłowienia budownictwa oraz jego organizację. Te aspekty decydują nie tylko o wydajności pracy i o koszcie budowy, ale i o czasie realizacji inwestycji<sup>50</sup>.

Mając to na uwadze, już u progu ubiegłej 5-latki dążono do usunięcia — w sposób kompleksowy — przedstawianych w skrócie mankamentów działalności inwestycyjnej. Wytyczne uchwały VI Plenum KC PZPR w sprawie głównych kierunków usprawnienia procesu inwestycyjnego w latach 1966 - 1970<sup>51</sup> zakładały podniesienie organizacji (m. in. przez wzrost koncentracji i specjalizacji przedsiębiorstw budowlano-montażowych, wzmocnienie dyscypliny pracy) i poprawę wyposażenia oraz stopnia uprzemysłowienia budownictwa. Zalecenia te zostały skonkretyzowane w aktach normatywnych, jakie ukazały się w międzyczasie<sup>52</sup>, poparte praktycznymi działaniami<sup>53</sup>. Usprawnienie budownictwa miała

czątkowych i w zmianach portfelu zleceń, a więc w niespełnianiu warunków jakie miały towarzyszyć zalecanym formom wynagrodzenia i rozliczeń. Materiały i studia z zakresu ekonomiki budownictwa. Praca zbiorowa. Warszawa 1961, s. 163 - 167.

<sup>49</sup> Według oceny Banku Inwestycyjnego. Por. M. Pszenicki, *Normy i ceny kosztorysowe w budownictwie*, Warszawa 1963, s. 24 - 25.

<sup>50</sup> Zob. s. 128 - 129.

<sup>51</sup> *Inwestycje i Budownictwo* 1966, nr 6.

<sup>52</sup> Por. m.in. zarządzenie nr 27 ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z dnia 10 VI 1969 r. w sprawie rozszerzenia pracy wielozmianowej w budownictwie, zarządzenie 39 prezesa Rady Ministrów z dnia 10 IV 1972 r. w sprawie zasad bilansowania robót budowlano-montażowych i uproszczenia trybu ich zlecania (Monitor Polski nr 25 z 1972 r. poz. 141), zarządzenie 81 prezesa Rady Ministrów z dnia 3 XI 1972 r. w sprawie rozwoju i finansowania zaplecza produkcyjno-usługowego i socjalno-administracyjnego budownictwa (Monitor Polski nr 51 z 1972 r. poz. 270) i powoływane w innych przepisach akty normatywne dotyczące ogólnej problematyki usprawnienia procesu inwestycyjnego.

<sup>53</sup> M.in. w postaci wzrostu nakładów na rozbudowę przemysłu materiałów budowlanych i wzrostu produkcji oraz importu maszyn i urządzeń dla budownictwa i powierzeniu całokształtu spraw związanych z mechanizacją i zaopatrzeniem materiałowo-technicznym budownictwa wyspecjalizowanym jednostkom (por. przypis 56). Zob. też artykuł J. Gniewaszewskiego: *Usprawnienia w organizacji i zarządzaniu budownictwem*. *Inwestycje i Budownictwo* 1972, nr 12.

również na uwadze Uchwała II Plenum KC PZPR wytyczająca zadania w zakresie procesu inwestycyjnego na bieżącą 5-latkę i podjęte na tej podstawie akty wykonawcze.

Wprowadzane w życie nowe ustalenia nie spowodowały jednak zasadniczej zmiany w przedstawionej już opinii 'krytycznej na temat wpływu budownictwa na efektywność gospodarowania. Wynika to jednoznacznie z *Raportu o stanie budownictwa*, jaki został przyjęty przez rząd w czerwcu ubiegłego roku<sup>54</sup>. Co prawda, za wcześnie jest jeszcze „im owocowanie” istotnych decyzji, jakie podjęto na przestrzeni ostatnich 2 lat.

W tym świetle nadal aktualne jest dalsze działanie w kierunku optymalizacji organizacji budownictwa (głównie poprzez koncentrację i specjalizację przedsiębiorstw oraz integrację uczestników fazy realizacji), jego wyposażenia oraz finansowania i rozliczania<sup>55</sup>.

Za konsekwentnym działaniem w przedstawionych kierunkach przemawia konieczność zminimalizowania negatywnego wpływu fazy realizacji inwestycji na efektywność gospodarowania, jaki odpowiada swą skalą różnicy między faktycznymi kosztami budowy a tymi, jakie należałoby ponieść w ramach optymalnych warunków organizacji i działania jednostek wykonawstwa budowlanego.

Przechodząc do omówienia wpływu fazy realizacji 'na czas wykonawstwa inwestycyjnego należy zwrócić uwagę, że długość tego czasu zależy od działania i współdziałania wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego i to również w fazach poprzedzających właściwą realizację inwestycji<sup>56</sup>; niemniej jednak wpływ fazy realizacji jest dominujący<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Streszczenie Raportu zawiera artykuł H. Rogali, *Wnioski z Raportu o stanie budownictwa*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 10.

<sup>55</sup> Uchwała Sejmu PRL z dnia 8 czerwca 1972 r. o pięcioletnim planie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1971-1975 (Dziennik Ustaw PRL nr 22 z 1972 r.) jako najważniejsze zadania budownictwa uznała iszybki wzrost wyspecjalizowanego potencjału budowlanego, usprawnianie 'technologii wykonawstwa i jakości robót. Szczegółowiej zadania te określają m.m.: A. Szczęśniak, *Doskonalenie procesu inwestycyjnego*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1972, nr 6; J. Szeworski, *O potrzebie i kierunkach zmian organizacji i systemu zarządzania w budownictwie*. Organizacja, Metody, Technika 1972, nr 1 i W.S., *Przedsięwzięcia dla zapewnienia przyspieszonego rozwoju mechanizacji budownictwa oraz produkcji maszyn i urządzeń dla przemysłu materiałów budowlanych*. Inwestycje i Budownictwo 1972 nr 9 oraz tenże, *Przedsięwzięcia techniczno-organizacyjne dla usprawnienia organizacji zaopatrzenia materiałowo-technicznego w budownictwie*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 10.

<sup>56</sup> Poza fazą realizacji pewną rolę z interesującego nas punktu widzenia odgrywa jeszcze planowanie i cykl projektowania (por. s. 117 - 121). Całkowicie poza sferą naszych zainteresowań pozostaje równie długi jak cykl projektowania, okres osiągnięcia projektowanych zdolności produkcyjnych. Według A. Płocicy, pełny cykl inwestycyjny wielu średnich zakładów przemysłu przetwórczego wynosi w Polsce 7-10 lat. Składa się na to 2-3 letni okres projektowania (stosunkowo długi ze względu na duży zakres prac budowlano-montażowych w przeszłości, nadmierną szczegółowość i skomplikowaną procedurę jego opiniowania i zatwierdzania —

Czas realizacji inwestycji wpływa bezpośrednio na koszty i efekty jednostkowe produkcji budowlanej, jak i pośrednio na wzrost kosztów w skali społecznej — w przypadku wydłużenia cyklu i nadmiernego zamrożenia środków. W szczególności, wydłużenie cyklu budów powoduje przekroczenie planowanego nakładu na realizację danej inwestycji; wydłużenie cyklu budowy wywołuje bowiem wzrost kosztów inwestycji ponoszonych: a) przez inwestorów na utrzymanie części służb inwestycyjnych<sup>58</sup> oraz na magazynowanie maszyn i urządzeń, b) przez przedsiębiorstwa budowlano-montażowe na odcinku kosztów stałych, czyli części ogólnych kosztów budowy<sup>59</sup>, c) wzrost zamrożenia, a tym samym wzrost strat w dochodzie narodowym i szereg konsekwencji pochodnych.

Wielkość strat zależna jest od wartości kosztorysowych realizowanych inwestycji, długości średniego planowanego cyklu budowy i stopnia przekroczenia go w trakcie realizacji. Część tych strat, jaka mieści się w granicach optymalnych cykli budowy, jest uzasadniona, natomiast pozostała część strat wynikłych na skutek naruszenia optymalnej struktury planu i optymalnego sposobu realizacji jest stratą nie uzasadnioną, powodującą obniżenie efektywności inwestowania<sup>60</sup>. Istotne jest zatem zamrożenie powstałe od momentu przekroczenia cyklu normatywnego, jaki powinien odpowiadać cyklowi optymalnemu, choć drogę do ich zharmonizowania utrudniają powoli poprawiające się warunki realizacyjne, które bierze się pod uwagę przy wytyczaniu cykli normatywnych. Straty z tego tytułu nie są bieżąco, w potrzebnych dla analizy przekrojach, rejestrowane i publikowane, choć istniejąca sprawozdawczość inwestycyjna zawiera odpowiednie ku temu dane<sup>61</sup>. Pewien pogląd na

przyp. autorki), 3-4-letni okres budowy oraz 2-3-letni okres osiągnięcia projektowej zdolności produkcyjnej. Por. tegoż autora: *Polityka inwestycyjna w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju*, Nowe Drogi 1971, nr 4.

Należy wszakże zauważyć, że dochodzenie do projektowej zdolności produkcyjnej jest m.in. -uzależnione od czynników występujących w poszczególnych fazach procesu inwestycyjnego. Zagadnienie to omawia bliżej Oz. Glinkowski w artykule pt. *Problemy badania zdolności produkcyjnej w przekazywanych do użytku obiektach przemysłowych*. Inwestycje i Budownictwo 1970, nr 11.

<sup>57</sup> Ujęcie problematyki czasu w sferze czynników oddziałujących na efektywność gospodarowania w sposób niewymierny może na pozór wydawać się niewłaściwe z tego względu, że wpływ jego jest w pewnym sensie wymierny. Ogranicza się to jednak do poszczególnych inwestycji choć i tu teoretyczne możliwości nie są od strony praktycznej materiałowo podbudowane i wykorzystywane. Natomiast w ujęciu makroekonomicznym liczbowe określenie wpływu czasu na efektywność gospodarowania jest praktycznie niewykonalne, ze względu na jego przejawianie się pod wieloma postaciami i ito na «niejednej płaszczyźnie».

<sup>58</sup> Koszty te wynoszą średnio 1,4% wartości kosztorysowej inwestycji.

<sup>59</sup> Koszty te wynoszą około 13% planu kosztów produkcji podstawowej, przy czym około 50% tych kosztów kształtuje się proporcjonalnie do wydłużenia cyklu budowy. E. Meisner, *Skutki dekoncentracji nakładów inwestycyjnych*, Inwestycje i Budownictwo 1970, nr 7.

<sup>60</sup> Por. E. Meisner, op. cit.



ich rozmiar daje współczynnik strat na jednostkę zamrożonych nakładów w okresie roku, jaki ustalono dla potrzeb badań ekonomicznej efektywności inwestycji w wysokości 16%. Przy powyższym stałym współczynniku strat na jednostkę zamrożonych nakładów inwestycyjnych w okresie jednego roku, wielkość strat z tytułu zamrożenia rośnie proporcjonalnie do średniego cyklu budowy z każdym rokiem o 8% wartości kosztorysowej inwestycji<sup>62</sup>. Szacuje się, że z ogólnej wielkości zamrożenia około 30% przypada na straty całkowicie nieuzasadnione<sup>63</sup>.

Wskaźniki zamrożenia wykazują w ostatnich latach tendencję spadkową, lecz rosnąca wielkość bezwzględna zamrożenia wymaga dalszych skutecznych zabiegów w kierunku skrócenia cykli budowy<sup>64</sup>.

Obok nadmiernego zamrożenia należałoby uwzględnić straty z tytułu zużycia maszyn i urządzeń, jakie oczekując na uruchomienie, podlegają zużyciu ekonomicznemu jeszcze przed włączeniem ich do produkcji.

Przekroczenia czasu budowy powodują na ogół jeszcze większe straty aniżeli przekroczenia kosztów; łączne przekroczenia preliminowanych nakładów inwestycyjnych dla wielu ukończonych inwestycji sięgały w analizowanym okresie około 30%<sup>65</sup>.

Jak już wspomniano, nieterminowe oddawanie inwestycji do użytku wynika z winy wszystkich uczestników tego procesu i z braku dostatecznej koordynacji ich (początną<sup>66</sup>. Znajduje to swój wyraz w złym przygo-

<sup>61</sup> Od strony eksploatacyjnej 'szacunek strat, jakie poniosła gospodarka narodowa w latach 1966-1970 wskutek niedotrzymania normatywnych cykli budowy w samym przemyśle wyniósł około 30 mld złotych wartości utraconej produkcji i blisko 6 mld złotych akumulacji finansowej. Według K. Secomskiego, *O szybszą i sprawniejszą realizację inwestycji*, Nowe Drogi 1972, nr 5.

<sup>62</sup> Por. E. Meisner, op. cit.

<sup>63</sup> Z. Sałdak, *Zamrożone nakłady*, Życie Gospodarcze 1965, nr 30.

<sup>64</sup> Zwraca się też uwagę (por. np. M. Wysocki, *Problematyka okresu zamrożenia w rachunku efektywności inwestycji*, Finanse 1969 nr 10), że obowiązujący sposób obliczania zamrożenia jest niewłaściwy; powoduje on bowiem rachunkowe zaniżanie wielkości strat, jakie faktycznie ponosi gospodarka narodowa. Zamrożenie liczy się bowiem do momentu oddania obiektu do użytku, a powinno liczyć się od momentu osiągnięcia planowanych efektów. Przy tym zamrożenie liczy się od momentu rozpoczęcia prac budowlanych, przez co nie uwzględnia się zamrożenia nakładów poniesionych na dokumentację projektowo-kosztorysową, choć nakłady na dokumentację są stosunkowo niewielkie, to czas zamrożenia jest długi, przez co wielkość zamrożenia z tego tytułu rośnie w miarę wydłużania średniego cyklu budowy.

<sup>65</sup> Według obliczeń M. Siedlanowskiego, 10% strat przypada na przekroczenie nakładu określonego w projekcie, 20% na sumę strat spowodowanych ponadplanowym zamrożeniem środków inwestycyjnych z tytułu przekroczenia wielkości cykli budowy i cykli uruchamiania inwestycji do pełnej zdolności produkcyjnej oraz z tytułu strat wynikłych z ubytku masy towarowej na skutek opóźnienia budowy i uruchomienia inwestycji do pełnej projektowej zdolności produkcyjnej. Por. tegoż autora: *Główne kierunki porządkowania działalności inwestycyjnej w przemyśle*. Inwestycje i Budownictwo 1962, nr 5.

<sup>66</sup> Badania przeprowadzone przez Komisję Palnowania przy RM wykazały, że przyczyną opóźnień w oddawaniu do użytku obiektów z inwestycji w latach 1956 -

towaniu inwestycji do realizacji, a zwłaszcza w braku zbilansowania zakresu i pożądaných terminów realizacji inwestycji ze środkami finansowymi<sup>67</sup> i mocą przerobową jednostek projektujących i wykonawczych<sup>68</sup>, z dostawami materiałów budowlanych, maszyn i urządzeń<sup>69</sup>. Ponadto okres realizacji zależy w dużym stopniu od inwestycji inwestora<sup>70</sup> i od wykonawcy — jego wyposażenia, formy realizacji i organizacji<sup>71</sup>. Na cykl realizacji wpływa też przedmiot i kubatura budowanego obiektu. Wydłużaniu okresów realizacji sprzyjał obowiązujący do niedawna system oceny wykonania planu przedsięwzięcia budowlano-montażowych na podstawie wartościowych wskaźników przerobu, co powodowało ucieczkę od pracochłonnych robót wykończeniowych i opóźniało tym samym

- 1960 było w 50% (przypadków niedotrzymanie terminów dostaw maszyn i urządzeń, w 35% nieterminowe opracowanie dokumentacji, a w 15% niedociągnięcia organizacyjne wykonawców robót. Podobne nieprawidłowości wystąpiły w latach 1961 - 1965. Por. S. Łojewski, J. Oleński, *Planowanie inwestycji i rezerwy w warunkach niepewności*, Warszawa 1971, s. 20.

<sup>67</sup> Por. s. 120 - 121.

<sup>68</sup> Zgłaszane zapotrzebowanie na wykonawstwo robót budowlano-montażowych przekraczało możliwości wykonawcze przedsiębiorstw budowlano-montażowych o 3 mld zł rocznie. M. Jaślar, *Zagadnienia koncentracji inwestycji*. Wiadomości NBP 1967, nr 6. Jest to zjawisko ze wszech miar nie tylko niepożądane ale i niewłaściwe, gdyż zdolność przerobowa jest relatywnie mniej kapitałochłonna od zdolności produkcyjnej przemysłu zamrożonej częściowo w przedłużającym się cyklu budowy.

<sup>69</sup> Nieterminowym dostawom maszyn i urządzeń towarzyszy z drugiej strony stały wzrost zapasów maszyn oczekujących przekazania do eksploatacji. Zapasy te rosły szybciej od nakładów na maszyny i urządzenia. W stosunku do projektowanego czasowego normatywu składowania, średni cykl faktyczny był cztery razy dłuższy. Za główną tego przyczynę podaje się opóźnienie robót budowlano-montażowych i przedwczesne zamówienia wyposażenia. Z. Sałdak, *Zapasy maszyn i urządzeń inwestycyjnych*. *Finanse* 1962, z. 12.

Według E. Meisnera rosnącym zapasom maszyn i urządzeń towarzyszyły nie tylko długie okresy zalegania (ok. 25% zapasów zalegało dwa lata i więcej), ale i wysoki stan maszyn i urządzeń zbędnych. Ponadto, stan faktyczny był dwa razy wyższy od wykazywanego przez inwestorów. Por. tegoż autora, *Problemy bankowej kontroli i ekonomicznej analizy inwestycji*, *Finanse* 1964, nr 12.

<sup>70</sup> Należy zwrócić uwagę, że czas realizacji inwestycji kształtuje się nie tylko pod wpływem podstawowej części wykonawstwa inwestycyjnego, której znaczenie jest szczególnie duże, ale także pod wpływem towarzyszących jej czynności przygotowawczych i zakończeniowych. W tym zakresie decydującą rolę odgrywa strona organizacyjna uzależniona w poważnym stopniu od inwencji inwestora. Spotykana często w praktyce 'nieudolność' inwestorów na tym polu wywierała znaczny wpływ na wydłużenie czasu realizacji inwestycji.

<sup>71</sup> Budownictwo uprzemysłowione — w porównaniu z tradycyjnym — znacznie przyspiesza cykl wykonawstwa inwestycyjnego. Doświadczenie wielu krajów wskazuje, że zastosowanie do budowy hal przemysłowych lekkich konstrukcji stalowych i lekkiej obudowy umożliwia skrócenie cyklu budowy o 50 - 60% w stosunku do dotychczasowych systemów konstrukcyjno-montażowych, a ponadto ciężaru obudowy o 20 - 30%. Por. *Metody opracowania planu na lata 1971 - 1975 oraz zadania w dziedzinie zwiększenia efektywności inwestycji w gospodarce narodowej* — referat Biura Politycznego KC PZPR. *Nowe Drogi* 1969, nr 5.

oddawanie obiektów do użytku. Również rozliczanie obiektu wieloma fakturami przejściowymi nie stwarzało zachęty do terminowego końca budów. Wśród przyczyn natury ogólniejszej wymienić należy przede wszystkim dekoncentrację nakładów inwestycyjnych i nadmierne sformalizowanie procesu inwestycyjnego.

Cykl inwestycyjny przyjmowany za wykładnik poziomu technicznego i organizacyjnego uczestników procesu inwestycyjnego świadczy niekorzystnie o dotychczasowej praktyce budownictwa przemysłowego w Polsce. Na ogół przyjmuje się, że przeciętny cykl realizacji w przemyśle polskim wynosi około 3 lat<sup>72</sup>.

Z reguły cykle faktycznie osiągnięte były dłuższe od normatywnych<sup>73</sup>, choć cyrkle normatywne ocenia się również jako stosunkowo długie. Przekroczenie przeciętnych cykli wynosiło w przemyśle np. w latach 1966 - 1967 — 7,1%, w 1967 r. — 8,1%, w 1968 r. — 6,3%, w 1969 — 17,4%<sup>74</sup>, a w 1970 r. — 20%<sup>75</sup>.

Wydłużanie cykli znajduje wyraz w niewykonywaniu planów oddawania inwestycji do użytku, które na przestrzeni analizowanego okresu były realizowane w granicach do 80%<sup>76</sup>.

Jak z przedstawionych danych wynika, sytuacja w zakresie terminowej realizacji inwestycji jest w dalszym ciągu niezadowolająca, mimo że

<sup>72</sup> Wnikliwa analiza inwestycji przemysłowych oddanych do użytku w 1971 r. wykazała, że przeciętny cykl ich realizacji wynosił 5 lat. Por. B. Miszułowicz, *Problem normowania cykli inwestycyjnych*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 12.

Znacznie dłuższy jest cykl w przemyśle wydobywczym, gdzie dochodzi nawet do 15 lat. Por. A. Karpiński, *Polityka uprzemysłowienia Polski w latach 1958 - 1968*, Warszawa 1969, s. 257.

<sup>73</sup> W cyklu nie dłuższym od normatywnego realizowana była w latach 1961 - 1965 około połowa zadań; w niektórych resortach procent zadań wykonanych w cyklu normatywnym był jeszcze niższy (np. w górnictwie i w przemyśle chemicznym wynosił ok. 15%). Również w dalszych latach cykle normatywne były w znacznym stopniu przekraczane; por. K. Secomski, *Podstawowe zadania i proporcje inwestycyjne w 5-leciu 1971 - 1975*. Inwestycje i Budownictwo 1971, nr 1.

<sup>74</sup> Por. A. Madeja *Inwestycje w latach 1966 - 1970*. Wiadomości Statystyczne 1971, nr 8. Stosunkowo wysokie przekroczenie cykli występowało w hutnictwie żelaza, w przemyśle maszynowo-metalowym, materiałów budowlanych, drzewnym, włókienniczym i skórzano-obuwniczym. Z drugiej strony nie brak przykładów sprawnej i terminowej realizacji inwestycji, np. Fabryki Elany w Toruniu, Fabryki Kwasu Siarkowego w Tarnobrzegu, Wytwórni Sody Kalcynowanej w Janikowskich Zakładach Sodowych, Cegielni w Legionowie, Wydziału Rafinerii Miedzi w Hucie Głogów, Walcowni Blach Aluminiowych w Hucie Konin.

<sup>75</sup> W 1971 r. stan ten uległ pewnej poprawie, choć odsetek zadań rzeczowych, jakie oddano do użytku z opóźnieniem był w budownictwie przemysłowym nadal wysoki (37%). Por. *Krajowa Narada nt. usprawnienia procesu inwestycji i budownictwa w latach 1972 - 1975*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 6.

<sup>76</sup> W latach 1961-1965 plany te wykonywane były w 60-70%. Wg Z. Sałdaka, op. cit. W latach 1966 - 1970 plany oddawania obiektów inwestycyjnych do użytku realizowano w resortach przemysłowych w granicach od 77 - 86% w poszczególnych latach. Por. K. Secomski, op. cit.

sprawy cyklu inwestycyjnego były (przedmiotem szczególnego zainteresowania władz państwowych<sup>77</sup>, zwłaszcza w okresie ostatnich kilku lat. Szeroka działalność normatywna szła przede wszystkim w kierunku skracania cykli «normatywnych, co nastąpiło czterokrotnie w analizowanym okresie<sup>78</sup>. Zasługuje na podkreślenie, że ostatnio wydane normatywy objęły również prace przygotowawcze i skrócenie cykli dostaw maszyn i urządzeń. Każda zmiana cykli przyniosła wyraźne ich skrócenie w stosunku do poprzednio obowiązujących<sup>79</sup>. Jednakże za nakazami administracyjnymi w sprawie przestrzegania cykli normatywnych w (zbyt wolnym tempie postępowało tworzenie warunków niezbędnych dla zabezpieczenia przestrzegania tych cykli<sup>80</sup>. Tym też tłumaczyć można ciągle jeszcze niezadowolający stopień skracania czasu budowy. Poprawa na odcinku terminowego i przedterminowego wykonywania zadań ograniczyła się głównie do inwestycji szczególnie ważnych, które — jak wiadomo — korzystają z szeregu preferencji. Jednakże cykle realizacji większości inwestycji małych i średnich są nadal za długie<sup>81</sup>.

Taka ocena sytuacji pociągnęła żywszą działalność na odcinku tworzenia warunków umożliwiających i ułatwiających gospodarkę czasem budowy na przełomie lat 1972-1973. Podjęto wówczas szereg środków zmierzających do właściwego przygotowania inwestycji do realizacji<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Postulat realizacji inwestycji zgodnie z cyklami budowy został formalnie wprowadzony do podstawowych zasad dyscypliny inwestycyjnej już uchwałą nr 274 Rady Ministrów z dnia 13 VII 1961 r. o cyklach budowy (Monitor Polski nr 63 z 1961 r. poz. 270 i nr 79 poz. 332). Do końca 1965 r. nie stworzono jednak takich warunków, by można było egzekwować od inwestora obowiązek dotrzymywania cyklu budowy.

<sup>78</sup> W latach 1961, 1966, 1969 i ostatnio 1972. Por. uchwałę Rady Ministrów z dnia 3 XI 1972 r. w sprawie cykli realizacji inwestycji (Monitor Polski nr 54 z 1972 r. poz. 283).

<sup>79</sup> Normatywne cykle wprowadzone w 1969 r. były o 17% krótsze a cykle wprowadzone w 1972 r. o 24% krótsze w stosunku do poprzednio obowiązujących cykli dla inwestycji produkcyjnych.

<sup>80</sup> Wysiłki w tym kierunku objęły w pierwszej kolejności zagadnienie usprawnienia projektowania, sferę zbilansowania zadań inwestycyjnych z mocą przerobową przedsiębiorstw wykonawczych oraz sferę wpływu gospodarka finansowej i sposobu rozliczeń na cykl budowy. Por. przypisy zamieszczone przy omawianiu odpowiednich faz procesu inwestycyjnego i systemu finansowego; zob. też załącznik nr 2 do zarządzenia ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z dnia 30 XII 1966 r. (Monitor Polski nr 2 z 1967 r. poz. 9) wprowadzający rozliczenia za zakończone i odebrane elementy robót w miejsce rozliczeń miesięcznych. Przestrzeganiu cykli sprzyjać miało również wprowadzenie rocznych planów oddawania obiektów do użytku i przejście na planowanie rzeczowe w budownictwie.

<sup>81</sup> Por. Wystąpienie wicepremiera Jana Mitręgi na Krajowej Naradzie Inwestycyjnej. Życie Gospodarcze 1973, nr 10. Zob. też wystąpienia na Krajowej Naradzie w sprawie realizacji inwestycji w dn. 27 III 1974, opublikowane w nr 5 i 6 Inwestycji i Budownictwa z tegoż roku.

<sup>82</sup> Por. Zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 IV 1972 r. w sprawie zasad bilansowania robót budowlano-montażowych i uproszczenia trybu ich zle-

i do zwiększenia zainteresowania wykonawców terminowym oddawaniem obiektów inwestycyjnych do użytku<sup>83</sup>. Te dwa szczególnie ważne aspekty przyjmuje się w dalszym ciągu jako główne cele działania w interesie skrócenia czasu realizacji inwestycji<sup>84</sup>.

Terminowe i przedterminowe wykonywanie zadań inwestycyjnych uznaje się bowiem w dalszym ciągu za jedno z głównych zadań usprawnienia procesu inwestycyjnego<sup>85</sup>. Jest to również zadanie szczególnej wagi z punktu widzenia wpływu procesu inwestycyjnego na efektywność gospodarowania. Miarą tego wpływu — z minimalistycznego punktu widzenia — jest wysokość strat w dochodzie narodowym i wysokość kosztów budowy, jakie z tytułu przekroczenia normatywnych cykli budowy ponosi gospodarka narodowa. Maksymalnie rzecz ujmując, należałoby do tak wyliczanych strat z tytułu niegospodarności w stosunku do normatywnego czasu budowy dodać straty z tytułu różnicy między aktualnie obowiązującymi normatywnymi cyklami budowy a tymi, jakie są osiągnięte w państwach o wyższym (poziomie techniki i organizacji) procesy inwestycyjnego<sup>86</sup>.

cania (Monitor Polski nr 25 z 1972 r. poz. 141). Do lepszego przygotowania inwestycji do realizacji powinno się także przyczynić uwzględnienie tzw. „planowania kroczącego” w pracach nad planem inwestycyjnym na 1973 r. oraz uzależnienie włączenia inwestycji do planu od przygotowania dokumentacji i zabezpieczenia wykonawstwa robót.

<sup>83</sup> Por. Uchwałę nr 130 Rady Ministrów z dnia 19 V 1972 r. w sprawie nagradzania za prawidłową i terminową oraz przedterminową realizację inwestycji (Monitor Polski nr 30 z 1972 r. poz. 165).

<sup>84</sup> Uwagę koncentrują się na tych częściach składowych cyklu, które dotychczas wykazują niezadowalający postęp. Zalicza się do nich okres programowania i projektowania oraz realizacji robót przygotowawczych, terminy dostaw maszyn, urządzeń i materiałów oraz czasu rozruchu końcowych obiektów produkcyjnych — niezależnie od okresu dochodzenia do projektowej zdolności produkcyjnej.

<sup>85</sup> Por. Wystąpienie wicepremiera J. Mitręgi na Krajowej Naradzie Inwestycyjnej. *Życie Gospodarcze* 1973, nr 10 i wystąpienie na Krajowej Naradzie w sprawie realizacji inwestycji w dn. 27 III 1974 r. (por. *Inwestycje i Budownictwo* 1974, nr 5 i 6). Ważną rolę w skracaniu czasu wykonawstwa inwestycyjnego powinny odegrać aktualnie wprowadzane nowoczesne rozwiązania w zakresie organizacji i metod prowadzenia budowy. Zob. ss. 141 - 142.

<sup>86</sup> Jest sprawą bezsporną występowanie takiej różnicy, niejednolite są jedynie oceny skali tych różnic. \* Według S. Kawińskiego i K. Kołodziejczyka, aktualnie obowiązujące w Polsce cykle są dłuższe o 50 - 100% od cykli krajów przodujących pod tym względem. Por. S. Kawiński, K. Kołodziejczyk, *O usprawnieniu procesu inwestowania*. *Inwestycje i Budownictwo* 1973, nr 1. Tymczasem A. Nazarewski szacuje, że w analizowanym okresie w USA pełny cykl inwestycyjny (obejmujący projektowanie, wykonawstwo i uruchamianie produkcji) dochodził do roku lub półtora roku przy budowie dużych zakładów<sup>7</sup>, do pół roku przy wznoszeniu średnich obiektów i do miesiąca przy budowie zakładów małych (por. tegoż autora, *Nowe tendencje w organizacji i zarządzaniu produkcją*. Zeszyty Teoretyczno-Poliityczne 1966, nr 12), a według A. Płocicy pełny cykl inwestycyjny wielu średnich zakładów przemysłu przetwórczego wynosi w Polsce 7-10 lat (por. przypis 56).

Uogólniając pierwszą część rozważań na temat wpływu poszczególnych faz procesu inwestycyjnego na efektywność gospodarowania, przy pozostawieniu na uboczu cyklu inwestycyjnego<sup>87</sup>, należy stwierdzić:

— Poszczególne fazy różnią się charakterem i skalą swego wpływu. Wpływ fazy programowania dotyczy sfery podstawowych rozstrzygnięć ekonomicznych, wpływ fazy projektowania odnosi się do zagadnień technicznych, natomiast oddziaływanie fazy realizacji ma charakter organizacyjno-wykonawczy. Skala wpływu jest zatem odwrotnie proporcjonalna zarówno w stosunku do kosztu realizacji każdej z faz, jak i do wagi, jaką zwykło się przypisywać poszczególnym fazom procesu inwestycyjnego. Największy wpływ wywiera niewątpliwie programowanie — do tej pory najmniej doceniana faza działalności inwestycyjnej.

— Tym co łączy poszczególne fazy procesu inwestycyjnego jest waga ich wpływu, jaki rozciąga się na różne dziedziny życia gospodarczego, społecznego i politycznego. Każda niewłaściwa decyzja w fazach przygotowujących realizację inwestycji i każde nieefektywne rozstrzygnięcie w trakcie realizacji pociąga bowiem za sobą wyższe od niezbędnych nakłady inwestycyjne i eksploatacyjne w obiektach, które powstają w wyniku nieekonomicznych decyzji inwestycyjnych. Każda zaś niepotrzebnie lub nieekonomicznie wydana złotówka inwestycyjna oznacza odpowiednie ograniczenie możliwości zaspokojenia szeroko rozumianych potrzeb społecznych. Przeprowadzone rozważania upoważniają do stwierdzenia, że ograniczenia na tym polu, wynikłe z mało efektywnej działalności inwestycyjnej, są z całą pewnością bardzo znaczne. Niestety, brak podstaw materiałowych do liczbowego przedstawienia ich wielkości. Co gorsza, w ujęciu makroekonomicznym wielkości te są praktycznie niewymierne. Tym bardziej więc należy mieć je na uwadze.

Powyższe stwierdzenie odnosi się również do czasu realizacji inwestycji, jaki stanowi odbicie nie tylko wpływu poszczególnych faz procesu inwestycyjnego i jego uczestników, ale i umiejętności ich współdziałania.

Podłoże większości niedociągnięć, jakie występowały i częściowo nadal jeszcze występują w poszczególnych fazach procesu inwestycyjnego i ujemnie rzutują na jego efektywność, jest jedno. Wyraża się ono w uleganiu potrzebom wzrostu ilościowego bez dostatecznego uwzględniania strony jakościowej inwestycji, a w tym i wymogów rachunku ekonomicznego, min. w zakresie kosztów i czasu realizacji inwestycji. Nie można jednak ograniczać do tego ogólnego tła analizy przyczyn niegospodarności w procesie inwestycyjnym.

Przedstawiona wyżej charakterystyka procesu inwestycyjnego wykazała szereg przyczyn niezadowolającej efektywności, Przyczyny te podzielić można na dwie zasadnicze grupy:

<sup>87</sup> Ze względu na jego zależność — większą czy mniejszą — od poszczególnych faz procesu inwestycyjnego.

— przyczyny szczegółowe, specyficzne dla danej fazy, branży czy konkretnego procesu inwestycyjnego oraz

— przyczyny ogólne, przejawiające się we wszystkich fazach procesu inwestycyjnego.

Z powyższych dwóch grup, zasadnicze znaczenie ma niewątpliwie grupa druga, obejmująca ogólne przyczyny niegospodarności. Przyczyny te sprowadzają się najczęściej do:

— niedostatków systemu zarządzania gospodarką o charakterze a) metodycznym — w formie braku czy niedoskonałości narzędzi (programowania i metod projektowania oraz organizacji wykonawstwa inwestycyjnego, b) normatywnym — w postaci braków, sprzeczności i przestarzałości niektórych przepisów, c) ekonomicznym — w formie mało skutecznych instrumentów oddziaływania,

— braków natury organizacyjnej, zwłaszcza w zakresie zharmonizowania działalności poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego,

— niedostatecznego zabezpieczenia środków realizacji inwestycji<sup>88</sup>, a mianowicie:

— kadr w sensie głównie ilościowym na placach budów i w sensie jakościowym w jednostkach przygotowujących i organizujących realizację inwestycji oraz

— zaopatrzenia i wyposażenia, które warunkuje w dużej mierze czas i jakość zadań realizowanych przez jednostki projektowania i wykonawstwa budowlano-montażowego. Uwzględnić tu należy m.in. wielkość produkcji materiałów budowlanych, dostaw maszyn i urządzeń oraz wielkość mocy przerobowej przedsiębiorstw budowlano-montażowych i jednostek projektowania.

Wyżej przedstawione przyczyny częstokroć błędnego, niedbałego i mało efektywnego wykonywania poszczególnych prac składających się na całość procesu inwestycyjnego można wyrazić w sposób uogólniony jako niedostatki systemu inwestycyjnego<sup>89</sup> i finansowego.

W ramach reasumpcji przedstawionych wywodów nasuwają się następujące spostrzeżenia ogólne. System inwestycyjny wykształcał się powoli, w miarę gromadzenia się doświadczeń praktyki inwestycyjnej. Kolejne systemy inwestycyjne określano u progu poszczególnych planów wieloletnich. Obserwacje i oceny funkcjonowania tych systemów w aspekcie aktualnych potrzeb i możliwości gospodarki stanowiły podstawę ich dalszego doskonalenia. Wszystkie kolejne modyfikacje systemu inwestycyjnego szły jednak w tym samym głównym kierunku, jakim jest uekono-

<sup>88</sup> Na podobne 3 grupy A. Witkowski dzieli warunki kształtowania procesu inwestycyjnego; por. artykuł pod takim właśnie tytułem, zamieszczony w *Inwestycjach i Budownictwie* 1969, nr 3.

<sup>89</sup> Przez system inwestycyjny rozumiemy: „zespół zasad, instytucji i środków określających i umożliwiających prowadzenie działalności inwestycyjnej”, cyt. A. Płocica, *Inwestycje w Polsce. Zarys systemu i polityki*. Warszawa 1967, s. 291.

micznienie procesu inwestycyjnego przez wdrażanie zasad polityki inwestycyjnej. Wszystkie też modyfikacje systemu inwestycyjnego zmierzają ku temu celowi bardzo szerokim frontem działania. Z interesującego nas punktu widzenia, kolejne — w analizowanym okresie — systemy inwestycyjne kładły m. in. nacisk

a) w latach 1961 - 1965 na:

— wzrost koncentracji nakładów, a zwłaszcza Skracanie cyklu. Przyczynić się do tego miała koncentracja nakładów na inwestycje kontynuowane i planowe oddawanie inwestycji do użytku,

— ekonomiczną analizę projektu planu,

— zapewnienie kompleksowego planowania oraz koordynacji branżowej i terenowej<sup>90</sup>,

— lepsze przygotowanie inwestycji do realizacji.

Do ważnych środków wprowadzonych u progu tej pięciolatki w interesie zwiększenia efektywności inwestowania zaliczyć należy: rozszerzenie bazy normatywnej w planowaniu inwestycji, a m.in. wprowadzenie normatywnych cykli budowy, obowiązku obliczania wskaźników kapitałochłonności, opracowanie na użytek praktyki metod analizy efektywności inwestycji oraz wprowadzenie bilansowania zadań inwestycyjnych z potencjałem produkcyjnym przedsiębiorstw budowlano-montażowych;

b) w latach 1966-1970, obok wysuwanych już uprzednio podstawowych postulatów odnośnie do wzrostu koncentracji nakładów i skracania cykli inwestycyjnych, wysunięto dodatkowe<sup>91</sup>, dotyczące głównie:

— oszczędności inwestowania w drodze lepszego wykorzystania rezerw zdolności produkcyjnych i wyboru oszczędnych kierunków inwestowania<sup>92</sup>, a zwłaszcza modernizacji oraz usprawnienia działalności i obniżkę kosztów projektowania i realizacji<sup>93</sup> oraz podniesienia jakości prac,

<sup>90</sup> Por. Referat Biura Politycznego na V Plenum KC PZPR: *O zadaniach w dziedzinie inwestycji w latach 1961 - 1965*, Nowe Drogi 1961, nr 7 oraz uchwałę nr 57 Rady Ministrów z dnia 9 II .1961 r. w sprawie przedsięwzięć zmierzających do wykonania narodowego planu gospodarczego w zakresie inwestycji na 1961 r. oraz do przygotowania warunków dla prawidłowej realizacji inwestycji w dalszych latach planu 5-letniego (Monitor Polski nr 13 z 1961 r. poz. 68).

<sup>91</sup> Por. *Kierunki zmian w systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową w latach 1966 -1970*, Inwestycje i Budownictwo 1965, nr 9; uchwałę VI Plenum KC PZPR w sprawie głównych kierunków usprawnienia procesu inwestycyjnego w latach 1966 - 1970. Inwestycje i Budownictwo 1966, nr 6.

<sup>92</sup> M.in. poprzez wprowadzenie zasady wariantowego opracowywania planów i projektów inwestycyjnych oraz pogłębienie badań efektywności.

<sup>93</sup> M.in. przez specjalizację jednostek projektowania i wykonawstwa budowlanego, szersze stosowanie typizacji i nowoczesnych metod projektowania i organizacji robót, zapewnienie właściwego przygotowania inwestycji i warunków do jej realizacji, rozszerzenie funkcji generalnych wykonawców, wzrost uprzemysłowionych metod budowy, wzmocnienie dyscypliny pracy a także oddziaływania odpowiednich bodźców.



- wzrostu stabilności<sup>94</sup> i wzmocnienia zasady ciągłości planowania przez wprowadzenie planów dwuletnich,
- wzrostu odpowiedzialności<sup>95</sup>.

Wszystkie te zadania szczegółowe miały przyczynić się do realizacji zadania podstawowego, za jakie przyjęto przewyżczenie tendencji do nadmiernego inwestowania.

Wytyczne metodologiczne dotyczące opracowania kolejnych planów rocznych rozwijały przedstawione wyżej zasadnicze kierunki działania. Czynnikiem wzmacniającym działanie powyższych wytycznych miała stać się wprowadzona w 1965 r. analiza działalności jednostek gospodarczych<sup>96</sup>, która objęła wszystkie podstawowe zagadnienia charakteryzujące politykę inwestycyjną i jej efekty.

Wprowadzona u progu bieżącego planu 5-letniego metodologia planowania inwestycji szła stosunkowo najdalej w kierunku wzrostu koncentracji nakładów, skrócenia cykli oraz wzmocnienia dyscypliny inwestycyjnej i wzrostu efektywności działania. Charakterystycznym novum na tle poprzednich ustaleń było równoczesne przystąpienie do tworzenia odpowiednich warunków do realizacji wytyczonych kierunków działania i przedsięwzięcie bardziej skutecznych środków. Zaliczyć do nich należy normatywne uregulowanie krótszych cykli realizacji inwestycji i dopuszczalnego zaangażowania inwestycji, ograniczenie rozmiarów inwestycji nowo rozpoczynanych i uzależnienie włączenia inwestycji do planu od wyniku badania efektywności inwestycji<sup>97</sup>, bardziej rygorystyczne unor-

<sup>94</sup> Sprzyjać temu miało wprowadzenie obowiązku opracowywania generalnych założeń inwestycji branż i regionów, powiązania między poszczególnymi fazami procesu inwestycyjnego, ugruntowania zasad planowania rzeczowego, wprowadzenie systemu i rezerw inwestycyjnych do planów oraz szeregu narzędzi i bodźców realnej wyceny i nieprzekraczania kosztów<sup>7</sup> (np. w postaci cen ryczałtowych).

<sup>95</sup> Wyrazem tego było m.in. nadanie charakteru dyrektywnego ustaleniom planu dotyczącym cyklu budowy, wartości kosztorysowej i efektu gospodarczego oraz zobowiązanie jednostek gospodarki Społecznej do rozliczenia się wobec jednostek zwierzchnich z wykonania podjętych zadań inwestycyjnych i osiągnięcia założonych efektów gospodarczych (por. zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania z dnia 29 VII 1966 r. w sprawie rozliczania się z zakończonych i oddanych do użytku inwestycji (Monitor Polski nr 41 z 1966 r. poz. 208).

<sup>96</sup> Por. uchwałę nr 261 Rady Ministrów z dnia 12 X 1965 r. w sprawie przeprowadzania analiz ekonomicznych w gospodarce narodowej (Monitor Polski nr 59 z 1965 r. poz. 301).

<sup>97</sup> Por. uchwałę nr 103 Rady Ministrów z dnia 7 VI 1969 r. w sprawie metod oceny i klasyfikowania nowo rozpoczynanych inwestycji przemysłowych w latach 1971 - 1975 (Monitor Polski nr 24 z 1969 r. poz. 186), zarządzenie nr 43 prezesa Rady Ministrów z dnia 2 V 1969 r. w sprawie prac przygotowawczych do projektu planu na lata 1971 - 1975 w zakresie wykorzystania rezerw zdolności produkcyjnych oraz przyspieszenia realizacji inwestycji kontynuowanych i wcześniejszego uzyskania efektów gospodarczych (Monitor Polski nr 18 z 1969 r. poz. 153).

mowanie rozliczania wykonanego zadania inwestycyjnego w zakresie kosztu, cyklu i efektu w stosunku do wielkości planowanych w założeniach techniczno-ekonomicznych<sup>98</sup> oraz wdrażanie nowego systemu bodźców.

Wprowadzanie w życie doskonalszych metod oddziaływania na przebieg przygotowania i realizację procesów inwestycyjnych przynosi już pewne efekty". Poprawa w realizacji procesu inwestycyjnego następuje jednak bardzo wolno i — jak do tej pory — efekty osiągnięte w praktyce nie odpowiadały spodziewanym w chwili podejmowania środków zmierzających do u efektywnienia procesu inwestycyjnego. Wyrazem tego jest ponowne skoncentrowanie uwagi najwyższych organów państwowych na problematyce inwestycyjnej i środkach, jakie mają służyć usprawnieniu i wzrostowi efektywności inwestowania<sup>100</sup>. Oznacza to, że gospodarce narodowej nadal brakowało takich instrumentów, które by skutecznie eliminowały występujące nieprawidłowości i braki w zakresie zarządzania, organizowania i zabezpieczania środków realizacji inwestycji.

Warto zatem zastanowić się, dlaczego szereg słusznych postulatów, sukcesywnie ponawianych zarządzeń i zastosowanych środków nie przynosi spodziewanych rezultatów. Rozważenie tego zagadnienia prowadzi do wniosku, że przyczyna tkwi w braku skutecznych środków i to zarówno zapobiegających niegospodarności w procesie inwestowania, jak i pobudzających wszystkich zainteresowanych procesem inwestycyjnym do efektywnego działania we właściwym kierunku.

Brak skutecznych środków zapobiegających niegospodarności wiąże się z charakterystycznym dla ubiegłych lat brakiem odpowiedzialności uczestników procesu inwestycyjnego za jego wyniki. Ryzyko, jakie z natury rzeczy towarzyszy wszelkiej działalności inwestycyjnej obciążało bowiem nie uczestników procesu inwestycyjnego, lecz gospodarkę narodową jako całość — na skutek braku odpowiedzialności sprawców ewentualnych konsekwencji ujemnych i to zarówno odpowiedzialności finansowej uczestnika procesu inwestycyjnego, jak i odpowiedzialności osobistej służby inwestycyjnej.

<sup>98</sup> Por. uchwała nr (122 Rady Ministrów z dnia 25 VI 1971 r. w sprawie przyjmowania do eksploatacji i przeprowadzania rozliczeń i analiz zrealizowanych zadań inwestycyjnych (Monitor Polski nr 36 z 1971 poz. 230), zarządzenie nr 56 prezesa Rady Ministrów z dnia 27 VII 1972 r. w sprawie zapobiegania nie uzasadnionemu wzrostowi kosztów inwestycyjnych (Monitor Polski nr 39 z 1972 poz. 215) i zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 22 I 1973 r. w sprawie przyjmowania do eksploatacji oraz przeprowadzania rozliczeń i analiz zrealizowanych zadań inwestycyjnych (Monitor Polski nr 5 z 1973 r. poz. 34).

<sup>99</sup> W 1970 r. skoncentrowano środki na inwestycjach kontynuowanych, na które przeznaczono około 90% łącznych nakładów w resortach przemysłu, budownictwa, komunikacji. W efekcie zmniejszył się front robót o 1000 czynnych placów budowy i zmniejszyło się ogólne zaangażowanie środków o około 15 mld złotych.

<sup>100</sup> Niezależnie od decyzji i środków podjętych u progu bieżącej pięcioletki, w marcu bieżącego roku inwestycje stały się po raz drugi przedmiotem obrad Krajowej i Narady Inwestycyjnej.

Odpowiedzialności finansowej nie sprzyjał ani dotacyjny system finansowania« inwestycji<sup>101</sup>, jaki przeważał w analizowanym okresie, ani ustalenia w tym zakresie. Odpowiedzialność tego typu nie obciążała i nie obciąża jednostek programujących i planujących. W (stosunku do jednostek projektujących, wykonawczych, jak i samego inwestora, odpowiedzialność — nie dość wyraźnie zresztą określona, rozgraniczona i odczuwalna — sprowadzała się w zasadzie do odpowiedzialności między uczestnikami procesu inwestycyjnego za niewłaściwe czy nieterminowe wykonanie zobowiązania i do odszkodowania za winy zawinione. Do 1972 r. postanowienia w tym zakresie, jak i postępowanie w praktyce ograniczało się więc bardziej do sfery interesów poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego, aniżeli do szeroko pojętej sfery interesów społecznych narażonych przez znacznie większą ilość czynów niegospodarczych od tych, jakie podlegały kwalifikacjom prawnym. Ponadto, w sferze odpowiedzialności cywilnej, szczególnie wynikającej ze stosunków umownych (kary umowne), panowała duża wzajemna tolerancja kontrahentów.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że niegospodarność w sensie prawnym jest przestępstwem indywidualnym. Tymczasem system gwarancji w zakresie właściwego wykonania zadania inwestycyjnego, jaki stworzono w sferze prawa cywilnego i karnego<sup>102</sup> i związana z tym odpowiedzialność odszkodowawcza instytucji przygotowujących, realizujących i eksploatujących przedsięwzięcia inwestycyjne, była bardzo mało odczuwalna dla fizycznych sprawców czynów niegospodarnych zatrudnionych w tych instytucjach. Tym też tłumaczyć można małą skuteczność dotychczasowego systemu odpowiedzialności. Na tym tle, szczególnie ważna wydaje się odpowiedzialność osobista podmiotów niegospodarności zawinionej, dla których — ze względu na brak zaplecza majątkowego, które mogłoby stanowić rekompensatę spowodowanych strat — odczuwalna może być jedynie odpowiedzialność karna, karno-administracyjna, służbowa i zawodowa. Wszystkie te rodzaje odpowiedzialności przewidziane zostały przez przepisy karne prawa budowlanego, przy czym rodzaj odpowiedzialności uzależniony jest od stopnia szkodliwości działania (zaniechania). Kodeks karny, obowiązujący od 1 I 1970 r., zawęża jednak odpowiedzialność do wypadków faktycznego wyrządzenia szkody, a nie narażenia na szkody i przewiduje odpowiedzialność tylko za szkodę poważną i wielką. Powyższe ograniczenie odpowiedzialności za niegospodarność wymaga rozszerzenia pola działania administracji gospodarczej przez zastosowanie środków służbowo-dyscyplinarnych<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Por. s. 138 - 140.

<sup>102</sup> W sferze prawa cywilnego ustanowiono instytucję rękojmi za wady fizyczne obiektu (art. 556 § 1 k.c. oraz § 58 - 64 o.w.r i.), odpowiedzialność za szkody wyrządzone nienależytym wykonaniem zobowiązania (art. 471 k.c. oraz § 67 - 72 o.w.r.i.); i odpowiedzialność na zasadach *ogólnych* (art. 568 § 2 k.c. i 105 § 3 k.k.).

<sup>103</sup> Bardzo ważnej problematyce niegospodarności w procesie inwestycyjnym w

Znaczenie odpowiedzialności, jako ważnego środka usprawnienia działalności inwestycyjnej zostało docenione w aktualnie prowadzonych pracach rządowych. Wyrazem tego są ostatnio wydane akty prawne<sup>104</sup> określające odpowiedzialność osobistą ministrów, dyrektorów zjednoczeń i przedsiębiorstw za prawidłowość decyzji o inwestowaniu, za sprawny i terminowy przebieg i osiągnięcie zamierzonego efektu inwestycyjnego, a także toczące się nadal prace nad rozgraniczeniem odpowiedzialności jednostek uczestniczących w procesie Inwestycyjnym i ich pracowników oraz prace nad zwiększeniem skuteczności postanowień o odpowiedzialności za szeroko pojęte skutki ekonomiczne (np, w zakresie nowoczesności rozwiązań)<sup>105</sup>.

Należy jednak mieć na uwadze, że prawo jest jedynie czynnikiem zapobiegającym niegospodarności i tylko w tej mierze może być wykorzystane jako instrument do prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej. Działanie prawa jako czynnika hamującego jest więc stosunkowo mało skuteczne w podnoszeniu poziomu gospodarności.

Znacznie bardziej skuteczne od czynników hamujących i dyrektywnych wydają się środki o działaniu pobudzającym. Zaliczyć do nich można czynniki ekonomiczne (głównie bodźcowe), organizatorskie i psychospołeczne, których skuteczność działania zależy w decydującym stopniu od prawidłowości ich konstrukcji<sup>106</sup>.

W ramach szeroko pojętych środków ekonomicznego oddziaływania powinniśmy wyodrębnić środki działające na najważniejszego uczestnika procesu inwestycyjnego, jakim jest inwestor jako przedsiębiorstwo i środki działające na pracowników zatrudnionych w całym aparacie biorącym udział w realizacji inwestycji.

Zasadniczym środkiem oddziaływania na inwestorów jest system finansowania inwestycji, który w większym lub mniejszym stopniu wpływać może na wybór właściwych kierunków inwestowania, na koncentrację nakładów inwestycyjnych w czasie i na zmniejszenie kosztów realizacji inwestycji.

aspekcie prawnym poświęcił oddzielną pracę B. Nietyksza; rozdział 6 tej pracy, dotyczący odpowiedzialności (podmiotów niegospodarności, wykorzystano do powyższego syntetycznego naświetlenia zagadnienia. Por. tegoż autora: *Niegospodarność w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 1971.

<sup>104</sup> Por. uchwałę nr 38 Rady Ministrów z dnia 24 II 1973 r. w sprawie wzmocnienia dyscypliny inwestycyjnej oraz stworzenia środków ekonomicznych i finansowych usprawniających proces inwestowania w jednostkach państwowych {Monitor Polski nr 11 z 1973 r. poz. 63}, a także wcześniej wydaną uchwałę nr 75 Rady Ministrów z dnia 10 III 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji (Monitor Polski nr 23 z 1972 r. poz. 133), która wprowadziła odpowiedzialność jednostki projektującej za jakość i nowoczesność rozwiązań.

<sup>105</sup> Por. H. Rogala, *Ekonomiczno-organizacyjne problemy usprawnienia procesu inwestycyjnego*, Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 7.

<sup>106</sup> Zwraca na to uwagę B. Nietyksza, *Niegospodarność w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 1971, s. 121.

Osiągnięciu tych celów nie sprzyjał jednak obowiązujący w latach poprzednich — choć stopniowo ograniczany — system scentralizowanego planowania i budżetowego finansowania inwestycji ze środków bezwrotnych. System ten był m. in. wyrazem niedoceny wpływu finansów na ekonomikę inwestowania. Ponoszenie przez państwo wszelkich ciężarów i konsekwencji związanych z inwestowaniem nie pobudzało zainteresowania przedsiębiorstw wyborem najefektywniejszych form inwestowania i opłacalnością realizowanych inwestycji.

Również takie narzędzia systemu finansowego, jak amortyzacja i oprocentowanie nie spełniały w (dostatecznej mierze funkcji bodźca oszczędnego inwestowania i intensywnego wykorzystania środków trwałych. Przyczyną tego był — po stronie amortyzacji — niski poziom stawek i mały jej udział w kosztach produkcji (5 - 7%), tym bardziej że wysokość jej obliczana była od wartości początkowej także nisko ustalonej w trakcie powszechnej inwentaryzacji środków trwałych. Z kolei, przyczyną niedostatecznego wpływu oprocentowania było stosunkowo późne jego wprowadzenie i wąski początkowo zakres oddziaływania<sup>107</sup>.

Do wzrostu zainteresowania opłacalnością inwestycji miało przyczynić się coraz szersze wprowadzanie zasady samofinansowania i oprocentowanego kredytowania inwestycji. Wyrazem wzrostu samofinansowania było poszerzanie zakresu inwestycji zdecentralizowanych<sup>108</sup>. Wprowadzane z kolei coraz szerzej ograniczenia bezwrotnego finansowania inwestycji polegały początkowo na zastąpieniu dotacji w znacznym zakresie kredytem bankowym, jaki poddano częściowo oprocentowaniu<sup>109</sup>. Zakładano, że skuteczniej jeszcze na zahamowanie ekspansji inwestycyjnej i podniesienie efektywności inwestowania wpłynie zwrotne, bieżące kredytowanie inwestycji oraz oprocentowanie tego kredytu<sup>110</sup>. System taki, jako powszechną formą finansowania wszystkich inwestycji wprowadzono w 1969 r.<sup>111</sup> Założenia tego systemu wydają się prawidłowe z punktu widzenia efektywności. Wprowadzają bowiem coraz szerzej cenę inwesty-

<sup>107</sup> oprocentowanie pokrywane z zysku; a uzależnione od wartości posiadanych środków trwałych zostało wprowadzone uchwałą nr 279 Rady Ministrów z dnia 28 X 1965 r. w sprawie oprocentowania środków trwałych w niektórych przedsiębiorstwach państwowych {Monitor Polski nr 61 z 1965 r. poz. 319}.

<sup>108</sup> Inwestycje decydowane przez przedsiębiorstwa i zjednoczenia stanowiły w pierwszej pięcioletniej analizowanego okresu około 50% całości inwestycji przemysłowych. Pior. A. Płocica *Inwestycje w Polsce*, Warszawa 1967, s. 193.

<sup>109</sup> Por. uchwałą nr 278 Rady Ministrów z (dnia 28 X 1965 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (Monitor Polski nr 61 z 1965 poz. 318).

<sup>110</sup> Oprocentowanie uzależnione od przekroczenia planowanego cyklu i kosztu inwestycji miało stać się czynnikiem mobilizującym i dyscyplinującym inwestorów w pożądanym kierunku.

<sup>111</sup> Por. uchwałą nr 124 Rady Ministrów w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (Monitor Polski nr 32 z 1969 r., poz. 237).

cji, która jest z całą pewnością skuteczniejszym narzędziem selekcji zamierzeń inwestycyjnych, aniżeli środki o charakterze administracyjnym i kampanijnym. System taki może działać skutecznie, jeśli spełnione będą dwa warunki, a mianowicie jeśli na jednostce bezpośrednio zainteresowanej daną inwestycją spoczywać będą zarówno decyzje odnośnie do zaciągnięcia kredytu, jak i obowiązek jego spłaty i jeśli zwrot kredytu będzie dla tej jednostki rzeczywiście odczuwalny. Z tego punktu widzenia funkcjonowanie obowiązującego aktualnie systemu jest nadal jeszcze mało skuteczne<sup>112</sup>. Sugeruje to potrzebę zwiększenia bodźcowego wpływu systemu finansowego na cykl i koszt realizacji; dotyczy to także rozwiązań finansowych przyjętych w stosunku do pozostałych uczestników procesu inwestycyjnego.

Do skrócenia cykli i obniżki kosztów inwestycji dąży również oprocentowanie środków trwałych<sup>113</sup>, które tworzy zarazem fundusze na dodatkowe premie za osiągnięcie tych celów. W takich przedsięwzięciach zespalających interes realizatorów inwestycji z interesem gospodarki narodowej zdaje się tkwić zapowiedź skuteczności działania systemu finansowego w pożądanym kierunku.

Do intensywnego wykorzystania nakładów inwestycyjnych i środków trwałych powinna się również przyczynić zmiana systemu amortyzacji, wyrażająca się m. in. wyraźnym wzrostem stawek amortyzacyjnych w przemyśle.

Reasumując można (Stwierdzić, że kierunki zmian systemu finansowego są właściwe z punktu widzenia bodźcowego oddziaływania na zachowanie terminowości i obniżenie kosztu inwestowania, natomiast sposób funkcjonowania tego systemu nie jest jeszcze zadowalający i z tego względu wymaga wnikliwej obserwacji i dalszych udoskonaleń.

W podobny sposób ocenić można dotychczasowe wysiłki w kierunku prawidłowego ustawienia bodźców ekonomicznego oddziaływania na kadre pracowników aparatu inwestycyjnego. Zmierzają one w kierunku uwzględnienia nie tylko ilościowej, lecz i jakościowej strony wykonywanych zadań oraz w kierunku integracji poczynań wszystkich pracowników procesu inwestycyjnego wokół realizacji określonego celu ogólnospołecznego. Do ważniejszych osiągnięć na tym polu zaliczyć należy częściowe zmiany zasad wynagrodzeń w budownictwie, jak wprowadzenie korekty funduszu płac przy przekraczaniu planu produkcji budowlano-montażowej, wprowadzenie dodatków za prace na ważnych budowach, roz-

<sup>112</sup> Por. uchwała nr 74 Rady Ministrów z dnia 10 III 1972 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w jednostkach państwowych w 1972 r. (Monitor Polski nr 23 z 1972 r. poz. 132) upraszcza przede wszystkim finansowanie inwestycji.

<sup>113</sup> Por. uchwałę nr 178 Rady Ministrów z dnia 9 XI 1970 r. w sprawie oprocentowania środków trwałych przedsiębiorstw państwowych (Monitor Polski nr 40 z 1970 r. poz. 295).

szerzenie umów o dzieło dla całych brygad roboczych<sup>114</sup>. Osobno wymienić należy ostatnio wydaną uchwałę, nr 130 Rady Ministrów z 19 "V" 1972 r. w sprawie nagradzania za prawidłową i terminową oraz przedterminową realizację inwestycji (Monitor Polski nr 30 z 1972 r. poz. 165) oraz Uchwałę nr 38 Rady Ministrów z dnia 24 II 1973 r. w sprawie wzmocnienia dyscypliny inwestycyjnej oraz stosowania środków ekonomicznych i finansowych usprawniających proces inwestowania w jednostkach państwowych (Monitor Polski nr 11 z 1973 r. poz. 63), które przewidują partycypację finansową pracowników poszczególnych jednostek inwestujących w stopniu odpowiadającym ich wkładowi w uzyskanie lepszych efektów inwestycyjnych<sup>15</sup>. Niemniej jednak, siła oddziaływania tych bodźców na efektywność gospodarowania jest jeszcze słaba. Niezbędne jest zatem dalsze doskonalenie złożonego systemu bodźców.

Te dwie drogi działania, a mianowicie wzrost odpowiedzialności w połączeniu ze wzrostem zachęt natury ekonomicznej dla przedsiębiorstw i natury materialnej dla pracowników wydają się skuteczniej wiązać działalność uczestników procesu inwestycyjnego z ogólnospołecznymi celami działalności inwestycyjnej<sup>116</sup>, aniżeli dotychczasowe próby takiego wiązania przez scentralizowany w zasadzie system planowania i finansowania inwestycji. Stosunkowo nieliczne jeszcze podejmowane w ostatnim czasie zmiany w zakresie sfery odpowiedzialności i bodźców ekonomicznych stanowią dopiero pierwszy krok w kierunku nadania większej skuteczności systemowi inwestycyjnemu.

Poczynaniom tym towarzyszy jeszcze jedna sfera istotnych zabiegów — wokół usprawnienia organizacyjnego procesu inwestycyjnego. Do wprowadzonych aktualnie zmian w tym zakresie zaliczyć należy przede wszystkim powołanie instytucji generalnego realizatora inwestycji jako insty-

<sup>114</sup> Por. A. Płocka, *Inwestycje a rozwój gospodarczy w praktyce*, Inwestycje i Budownictwo 1973, nr 2.

<sup>115</sup> Por. A. Witkowski, *O bodźce integrujące*, Problemy Inwestowania i Rozwoju 1966, nr 5 oraz O. Vieweger, *Kierunki zmian placowych w wykonawstwie budowlanym*. Inwestycje i Budownictwo 1973, nr 2.

<sup>116</sup> Należy jeszcze zwrócić uwagę na zagadnienie wzajemnych powiązań systemu planowania z systemem finansowania inwestycji, które zwiększają skuteczność wpływu w pożądanym kierunku. Pozytywnie należy zatem oceniać przedsięwzięte w ostatnich latach wysiłki w kierunku zharmonizowania obu systemów. Rezultatem tych wysiłków są przepisy uzależniające podjęcie finansowania inwestycji od przygotowania jej do realizacji, od poziomu efektywności inwestycji i nienaruszenia dyrektywnego wskaźnika zaangażowania oraz wzmacniające uzależnienie stawki oprocentowania kredytu od efektywności inwestowania. Por. T. Zaczek, *Powiązanie systemu planowania z systemem finansowania inwestycji*, Inwestycje i Budownictwo r. 1969 nr 11 oraz uchwałę nr 74 Rady Ministrów z dnia 10 III 1972 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w jednostkach państwowych w 1972 r. (Monitor Polski nr 23 z 1972 r. poz. 132).

tucji o odpowiedniej fachowości i doświadczeniu do organizowania całego procesu inwestycyjnego<sup>117</sup>.

Z powołaniem tej wyspecjalizowanej jednostki wiąże się wprowadzanie nowoczesnych metod organizacji procesu inwestycyjnego<sup>118</sup> i informacji<sup>119</sup>. Wszystkie te zabiegi powinny stać się ważnym środkiem ułatwiającym skrócenie czasu i obniżenie kosztów realizacji inwestycji. Osiągnięcie tych celów jest także uzależnione od dalszego wzmocnienia koordynacji inwestycji.

Reasumując stwierdzić należy, że zmiany systemu inwestycyjnego, jakie zaczęto wprowadzać w ostatnich dwóch latach, zapoczątkowały wyraźny przełom w dotychczasowej praktyce inwestycyjnej. Wyraża się on w mniejszym sformalizowaniu procesu inwestycyjnego na rzecz większej swobody działania, inspirowanego we właściwym kierunku. Skuteczne działania inspirujące mają zapewnić odpowiednio ustawione i sprzężone systemy odpowiedzialności i bodźców, wsparte na właściwych ramach organizacyjnych.

#### THE INFLUENCE OF INVESTMENT ON ECONOMICAL EFFECTIVENESS (CASE STUDY IN POLISH ECONOMY)

##### Summary

The interest in the problems described in this article is the following: the importance of investment activity during the introduction of the intensive economic system as well as the literature on the discussed problems estimates only investment effectiveness without reflecting the influence of investment on broader scope of economical effectiveness (e.i. — not only on investment strictly speaking but covers also the field of exploitation and consumption).

Regarding on immeasurable character of said influence prejudged in phases, which precede the realisation of investment, the main subject of above mentioned article dwells on the range and scale of influence of each particular phase of investment process — e.i. programming, designing, planning and realisation of invest-

<sup>117</sup> Począwszy od etapu badań naukowych aż do przekazania obiektu do użytku łącznie. W podobny sposób realizuje proces inwestycyjny większość wysoko uprzemysłowionych państw. Por. R. Rey, *Formy organizacyjne procesu inwestycyjnego w niektórych państwach*. Inwestycje i Budownictwo 1973, nr 1. Zob. też Uchwałę Rady Ministrów nr 268 z dnia 28 XI 1971 r. w sprawie generalnego realizatora inwestycji (Monitor Polski nr 59 z 1971 r. poz. 392).

<sup>118</sup> Zob. np. J. Wyszomirski, *Metoda PERT w planowaniu przebiegu budowy nowych zakładów*. Inwestycje i Budownictwo 1972, nr 2.

<sup>119</sup> Por. Zarządzenie nr 63 prezesa Rady Ministrów z dnia 22 VII 1972 r. w sprawie systemu informacyjnego „Wektor” i artykuł K. Szwarca, *Wektor*, *Życie Gospodarcze* 1972, nr 23.

System informatyczno-decyzyjny dla potrzeb centralnej kontroli procesów przygotowania i realizacji inwestycji jest w trakcie opracowywania. Można przyjąć, że brak właściwej informacji w poszczególnych fazach procesu inwestycyjnego był w przeszłości ważką przyczyną niskiej efektywności inwestowania.



ment — on investment effectiveness. Particular phases vary in character and range of their impact, they are interrelated with regard to economical repercussions as well as the critical assessment from economical point of view. Showing the shortcomings of economical activity in above mentioned phases the paper points to the various origins of said phenomena and describes the ways and means which have been hitherto undertaken to eliminate them. In the following part of the article is also given a critical assessment of undertaken methods which shows the ways leading to greater effectiveness of the investment processes.