

Andrzej Borowicz, Krzysztof Stangierski*

PROBLEMY ORGANIZACYJNO-FUNKCJONALNE SŁUŻB INWESTYCYJNYCH
ŁÓDZKICH SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH

1. Wstęp

"Ogół obowiązków ciążących na inwestorze realizowany jest przez służbę inwestycyjną. Do powinności tej służby należy zapewnienie należytej i terminowej realizacji inwestycji, a w efekcie uzyskanie planowanych wyników technicznych i ekonomicznych"¹.

Jak wynika z powyższej definicji, właściwe zorganizowanie i poprawne funkcjonowanie służby inwestycyjnej ma bardzo istotne znaczenie dla uzyskania wysokiego poziomu ekonomicznej efektywności inwestycji jak również dla zapewnienia wysokiej sprawności inwestowania. Jest to w gospodarce polskiej zagadnienie tym istotniejsze, iż w całym okresie powojennym problematvka należytej efektywności i sprawności inwestowania nie doczekała się jak dotąd należytych rozstrzygnięć. Drugi etap reformowania gospodarki polskiej, którego zapoczątkowanie proklamowane zostało na przełomie bieżącej dekady przynieść musi szereg istotnych, kierunkowych rozwiązań również i w tej kwestii.

W skład służb inwestycyjnych spółdzielczości mieszkaniowej wchodzi pracownicy służb kosztorysowych, aparat nadzoru inwestorskiego oraz służba prawnego przygotowania i obsługi inwestycji. Zadaniem spółdzielczej służby inwestycyjnej jest zagwarantowanie sprawnego przygotowania realizowanych na rzecz spółdzielczości mieszkaniowej inwestycji, sprawowanie bieżącego nadzoru nad ich przebiegiem oraz

* Doktor, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UŁ.

¹ J. Słoniński, A. Stefański, Inwestycje budowlane. Organizacja i podstawy prawne, Warszawa 1978, s.21.

dokonywanie rozliczeń porealizacyjnych. Trudności na jakie napotykają spółdzielcze służby inwestycyjne w latach osiemdziesiątych wynikają w pierwszym rzędzie z dwóch przyczyn. Pierwsza z nich ma charakter powszechny i dotyczy wszystkich inwestorów realizujących w bieżącej dekadzie roboty bądź obiekty budowlane. Druga przyczyna ma natomiast charakter specyficzny i odnosi się wyłącznie do spółdzielczości mieszkaniowej.

Pierwszym z wymienionych powodów jest wdrożenie do praktyki gospodarczej z początkiem lat osiemdziesiątych kosztorysowania szczegółowego, w miejsce obowiązującej przez blisko 25 lat praktyki ustalania cen budowlanych opierając się na obligatoryjnych, państwowych cennikach budowlanych. Oczywiście konsekwencją powszechnego wdrożenia procedur kosztorysowania szczegółowego było zasadnicze zwiększenie zapotrzebowania na kadre kosztorysantów, która to kadra, przez blisko ćwierć wieku obowiązywania państwowych cenników budowlanych została w znacznym stopniu zredukowana. Kadre tę zredukowało lub zlikwidowało również wiele spółdzielni mieszkaniowych i muszą one teraz, dostosowując się do zmienionych zasad kosztorysowania budowlanego, w sposób szczególnie intensywny o nią zabiegać.

Drugą przyczyną były błędne założenia polityki jaką w zakresie organizacji służb inwestycyjnych prowadziły władze spółdzielczości mieszkaniowej w latach siedemdziesiątych². Obowiązującym wówczas kanonem było centralizowanie obsługi spółdzielczych procesów inwestycyjnych w jednostkach wojewódzkich, tzw. wojewódzkich spółdzielniach mieszkaniowych. Konsekwencją tej polityki była atrofia służb inwestycyjnych w spółdzielniach podstawowych, czyli w tych jednostkach, w których z oczywistych względów służby te powinny być najsilniejsze. Z początkiem lat osiemdziesiątych zarzucono tę błędną, a nawet, w świetle znanych obecnie jej skutków, szkodliwą politykę, co postawiło spółdzielnie inwestujące wobec konieczności szybkiego odbudowania służb inwestycyjnych lub też korzystania z bardzo niesprawnych procedur powiernictwa, czy też zastępstwa inwestycyjnego.

² Na temat genezy, tła oraz konsekwencji tej polityki patrz A. B o r o w i c z, B. M i k o ł a j c z y k, Problemy organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego, "Acta Universitatis Lodzianis" 1984, Folia oeconomica 39, s. 47-68.

Z konieczności szybkiego umacniania spółdzielczych służb inwestycyjnych zdają sobie w pełni sprawę kierownicze czynniki tego ruchu. Ewidentnym tego przykładem może być wypowiedź prezesa Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego opublikowana w II połowie 1984 r. "Spółdzielczość nie dysponuje jeszcze dostateczną liczbą wykwalifikowanych kosztorysantów, którzy byliby w stanie sprawdzić zasadność ponoszonych na budowie kosztów i wysokość rozmaitych narzutów. Od dwóch lat szkolimy takich fachowców. Również przywrócenie nadzoru inwestorskiego pozwoli wzmocnić wpływ inwestora na sposób realizacji budownictwa spółdzielczego"³.

C e l e m niniejszego artykułu jest udzielenie udokumentowanej odpowiedzi na pytanie, jakie jest aktualne (styczeń '87) zaawansowanie procesu odbudowy służb inwestycyjnych w łódzkich spółdzielniach mieszkaniowych.

Badania empiryczne mające na celu zgromadzenie materiału źródłowego do niniejszej publikacji prowadzone były w roku 1986. Objęto nimi wszystkie spółdzielnie mieszkaniowe z terenu Łodzi, ze szczególnym uwzględnieniem tych jednostek, które w latach 1986-1990 podjąć mają realizację największych programów inwestycyjnych i które zarazem dysponują własnymi służbami inwestycyjnymi. Były to następujące jednostki: RSM "Bawełna", RSM "Lokator", SM "Chojny" oraz Łódzka Spółdzielnia Mieszkaniowa. Wyżej wymienione spółdzielnie zrealizować mają ponad 75% spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego przewidzianego do wykonania na terenie miasta Łodzi w latach 1986-1990. Badania prowadzone były na podstawie specjalnie w tym celu opracowanego kwestionariusza badawczego, składającego się z 60 rozwiniętych pytań. Kwestionariusze wypełniane były w poszczególnych spółdzielniach metodą wywiadu kierowanego.

Na zakończenie podkreślić należy, iż niniejsza publikacja stanowi kontynuację serii artykułów poświęconych problematyce organizacji spółdzielczego procesu inwestycyjnego zamieszczonych w "Zeszytach Naukowych Ut" z serii "Łódzka Spółdzielczość Mieszkaniowa". Na ten cykl publikacji składają się jak dotąd następujące pozycje: Problemy organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego; Analiza rzeczywistych możliwości oddziaływania spółdzielczości mieszkaniowej na ceny budownictwa mieszkaniowego.

³ Bezsilna wobec potrzeb? "Życie Gospodarcze" 1984, nr 38.

2. Programy inwestycyjne łódzkich spółdzielni mieszkaniowych na lata 1986-1990

Szczegółowe informacje na temat programów spółdzielczego wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego przewidywanych do realizacji na terenie Łodzi w latach 1986-1990 prezentuje tab. 1.

Jak wynika z danych zawartych w tej tabeli, cztery spółdzielnie objęte szczegółową analizą relacjonowaną w niniejszej publikacji, tzn. RSM "Bawełna", RSM "Lokator", SM "Chojny" oraz Łódzka Spółdzielnia Mieszkaniowa zrealizować mają 76,7% mieszkań oraz 77,0% m² p. u. całego spółdzielczego wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego przewidywanego do wykonania na terenie miasta Łodzi w latach 1986-1990.

RSM "Bawełna" w pięcioletku 1986-1990, koncentrować będzie swój wysiłek inwestycyjny w paśmie osiedli Olechów-Janów. Zrealizowanych tam zostanie łącznie 10 020 mieszkań. Pozostałe 370 mieszkań tej spółdzielni, zrealizowane zostaną w kończącym obecnie zespole osiedli Widzew-Wschód.

Podobnie wysokim stopniem przestrzennej koncentracji zadań inwestycyjnych charakteryzuje się program wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego SM "Chojny". Ponad 80% przewidzianych do realizacji mieszkań tzn. 2528 mieszkań spółdzielnia ta zrealizować ma bowiem na terenie poszczególnych osiedli zespołu zabudowy Chojny. Ponadto program inwestycyjny tej spółdzielni przewiduje przekazanie 209 mieszkań w osiedlu Rzgowska-Ustronna oraz 300 mieszkań w osiedlu Józefów.

RSM "Lokator" koncentrować będzie swój wysiłek inwestycyjny, w świetle programu spółdzielczego wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, na realizacji zespołu zabudowy Radogoszcz. W tym zespole zabudowy spółdzielnia przekazać ma swoim członkom w okresie bieżącej pięcioletki 3220 mieszkań. Stanowi to ponad 75% całego programu inwestycyjnego RSM "Lokator" w zakresie wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego. Ponadto spółdzielnia ta wykonać ma: 564 mieszkania w osiedlu Zagajnikowa, 432 mieszkania w osiedlu Dolna-Stefana oraz 66 mieszkań w Osiedlu Zgierska-Stefana.

Specyficzny i odmienny od programów trzech poprzednio omówionych spółdzielni jest program inwestycyjny Łódzkiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Jest to zrozumiałe, zważywszy na fakt, iż spółdziel-

Tabela 1

Program spółdzielczego wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego na lata 1986-1990
przewidziany do realizacji w Łodzi

Nazwa spółdzielni	1986		1987		1988		1989		1990		1986-1990	
	miesz- kania	m ² p.u.	miesz- kania	m ² p.u.	miesz- kania	m ² p.u.	miesz- kania	m ² p.u.	miesz- kania	m ² p.u.	miesz- kania	m ² p.u.
RSM "Bawełna"	398	22 159	1 520	90 000	2 350	150 000	2 922	170 687	3 200	180 000	10 390	612 846
SM "Czerwony Rynek"	218	13 491	140	6 720	240	12 000	190	10 000	690	37 500	1 478	79 711
SM "Chojny"	834	45 770	569	32 631	404	22 673	570	31 530	660	36 350	3 037	168 954
RSM "Lokator"	1 413	84 760	1 269	73 695	738	42 267	699	40 406	163	6 894	4 282	248 022
LSM	85	5 246	214	13 144	225	13 937	238	14 336	24	918	786	47 581
Młodzieżowa SM	120	7 173	160	9 706	120	6 770	160	9 025	360	20 980	920	53 654
SM "Ogniwo"			285	22 000	525	38 000	380	29 000	80	6 000	1 270	95 000
RMSM "Osiedle Młodych"			300	13 500	350	15 750	400	18 000	500	22 500	1 550	69 750
RSM "Polesie"	172	9 665	128	7 558							300	17 223
SM "Zarzew"	108	6 388									108	6 388
Ogółem	3 348	194 652	4 585	268 954	4 952	301 397	5 559	322 984	5 677	311 142	24 121	1 399 129

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Wojewódzkiego Związku Spółdzielni Mieszkaniowych w Łodzi.

nia ta zasięgiem swojego działania obejmuje głównie śródmieście Łodzi, z obszarem ścisłego centrum miasta włącznie. ŁSM ma w latach 1986-1990 przekazać swoim członkom budynki mieszkalne o następujących lokalizacjach: Worcella-Kościuszki - 156 mieszkań, Składowa - 40 mieszkań, ŚOM "B" - 90 mieszkań, Sienkiewicza - 45 mieszkań, Nawrot - 28 mieszkań oraz Świerczewskiego - 30 mieszkań. Tak więc program inwestycyjny tej spółdzielni mieć będzie, w odróżnieniu od programów trzech pozostałych jednostek, charakter zdecydowanie rozproszony.

3. Charakterystyka służb inwestycyjnych badanych spółdzielni

Udział personelu służb inwestycyjnych w całkowitym zatrudnieniu pracowników na stanowiskach nierobotniczych w badanych spółdzielniach prezentuje tab. 2.

T a b e l a 2

Pracownicy służb inwestycyjnych na tle ogółu zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych w badanych spółdzielniach

Nazwa spółdzielni	Ogólna liczba pracowników nierobotniczych	W tym pracownicy służb inwestycyjnych				
		kosztorysanci	inspektorzy nadzoru	służba prawno-przygotowania inwestycji	razem służba inwestorska	6:2 (w %)
1	2	3	4	5	6	7
RSM "Bawełna"	522	5	11	8	24	4,60
SM "Chojny"	116	-	2	-	2	1,72
RSM "Lokator"	320	5	13	2	20	6,25
LSM	118	1	4	-	5	4,24
Ogółem	1 076	11	30	10	51	4,74

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie materiałów badanych spółdzielni.

Jak wynika z powyższego zestawienia, udział służb inwestycyjnych w całkowitym zatrudnieniu pracowników na stanowiskach nierobotniczych

czych był w badanych spółdzielniach niski. Pomijając bowiem nawet SM "Chojny", w której szczególnie szybkie tworzenie służb inwestycyjnych przewidywane jest na okres I półrocza 1987 r., w pozostałych spółdzielniach udział tych służb w całkowitym zatrudnieniu pracowników umysłowych kształtował się w przedziale od 4,5% do 6,5%. Biorąc pod uwagę fakt, iż działalność inwestycyjna, poza gospodarką zasobami mieszkaniowymi oraz działalnością społeczno-wychowawczą, pozostaje jednym z trzech głównych statutowych zadań każdej rozwijającej się spółdzielni mieszkaniowej, jak również i to, iż problematyka inwestycyjna pozostaje od szeregu lat obszarem szczególnie skomplikowanym, stwierdzone rozmiary spółdzielczych służb inwestycyjnych ocenić należy jako nader skromne.

W dalszej części niniejszego punktu, analizie poddamy poszczególne człony służb inwestycyjnych badanych spółdzielni, tzn. służbę kosztorysową, aparat nadzoru inwestorskiego oraz służbę prawnego przygotowania i obsługi procesu inwestycyjnego.

3.1. Służby kosztorysowe

Służby kosztorysowe we wszystkich jednostkach inwestorskich, w tym również w jednostkach spółdzielczości mieszkaniowej, mają w obecnym okresie czasu do spełnienia szczególnie istotną rolę. Zwiększona w latach osiemdziesiątych ranga tych służb wynika z faktu, iż dość daleko idącym modyfikacjom uległa w bieżącej dekadzie procedura kalkulowania ceny budowlanej. W miejsce cen ustalanych na podstawie państwowych cenników budowlanych, tak zwanych Katalogów Cen Kosztorysowych, Katalogów Cen Elementów oraz Katalogów Cen Obiektów, wprowadzono obowiązek kalkulowania cen budowlanych metodą kosztorysowania szczegółowego z uwzględnieniem reguł kalkulacyjnych określonych w rozporządzeniu o kosztach uzasadnionych w budownictwie⁴ oraz przepisach uzupełniających i wykonawczych do tego rozporządzenia⁵.

⁴ Rozporządzenie Ministra ds. Cen z 31. 12. 1983 w sprawie zasad i metod ustalania kosztów uzasadnionych robót budowlanych (Dz. U. 1984, nr 3, poz. 20, ze zmianami ogłoszonymi w Dz. U. 1985, nr 38 poz. 183).

⁵ Wśród tych przepisów szczególnie istotne znaczenie ma zarządzenie 21 MBiPMB z 12 XI 1984 r. w sprawie metody kosztorysowania robót budowlanych i montażowych oraz remontów budowlanych (Dz. Urz. MBiPMB 1985, nr 1, poz. 1).

Obowiązująca procedura kosztorysowania stwarza inwestorom szansę weryfikowania sporządzanych przez wykonawców opracowań kosztorysowych, pod warunkiem jednak dysponowania przez podmioty inwestujące dostatecznie rozbudowanymi służbami kosztorysowymi. Procedury kontroli cen budowlanych są bowiem w chwili obecnej bardzo pracochłonne. Natomiast tylko bieżące prowadzenie weryfikacji wszystkich opracowań kosztorysowych nadsyłanych przez wykonawców, uchronić może inwestora przed nie uzasadnionym zawyżaniem cen realizowanych na jego rzecz robót oraz obiektów budowlanych.

Mając na uwadze powyższe fakty, oczywiste staje się spostrzeżenie, iż to właśnie na służbach kosztorysowych spółdzielczości mieszkaniowej spoczywa obecnie główny ciężar walki o to, aby cena 1 m² p. u. mieszkań spółdzielczych kształtowała się na poziomie obiektywnie uzasadnionym. Żadne inne organa kontrolne, w tym również organa państwowej "policji cenowej"⁶, nie są bowiem w stanie, działając w specyficznych warunkach budownictwa, zastąpić służb kosztorysowych inwestorów w realizacji zadania efektywnej i skutecznej kontroli cen budowlanych, mogącej przynieść statystycznie uchwytne rezultaty.

Szczegółowy wykaz zadań służb kosztorysowych w badanych spółdzielniach obejmował następujące pozycje: współdziałanie z pozostałymi służbami spółdzielni w procesie sporządzania planów i zleceń, weryfikacja sporządzanych przez przedsiębiorstwa budowlane kosztorysów w zakresie poprawności zastosowanych normatywów kosztorysowych, cen jednostkowych, stawek, narzutów itp., sprawdzanie nadsyłanych przez wykonawców faktur oraz przeliczanie i aktualizacja zbiorczych zestawień kosztów inwestycji.

Własnymi służbami kosztorysowymi skupionymi w wyodrębnionych komórkach zarządów spółdzielni dysponowały w okresie badań, poza SM "Chojny", wszystkie badane jednostki. We wszystkich trzech spółdzielniach dysponujących służbami kosztorysowymi, faktyczne zatrudnienie kosztorysantów było niższe od potrzeb. W każdej z tych spółdzielni do pełnej obsady służb kosztorysowych brakowało po dwóch pracowników. Daje to w sumie sześciu pracowników, co przy łącznym zatrudnieniu w tej służbie wynoszącym w trzech badanych spółdziel-

⁶ Mamy tu na myśli terenowe agendy dawnego Urzędu do spraw Cen oraz obecne komórki izb skarbowych zajmujące się kontrolą poprawności kalkulowania cen budowlanych.

niach 11 osób, świadczy o 35% niedoborze. W rzeczywistości niedobór ten jest wyższy, jako że powiększyć go należy o zapotrzebowanie jakie na kosztorysantów zgłoszone zostanie przez SM "Chojny". Jakkolwiek bowiem spółdzielnia ta nie posiadała w okresie badań (rok 1986) własnej służby kosztorysowej, to jednak z uwagi na konieczność zrealizowania w latach 1986-1990 znacznego programu inwestycyjnego obejmującego ponad trzy tysiące mieszkań (patrz tab. 1.), zamierzała ona taką służbę stworzyć w okresie I półrocza 1987 r. w ramach organizowanego do obsługi powyższego programu inwestycyjnego własnego zakładu Obsługi Inwestycyjnej. Jak można sądzić, per analogiam do sytuacji panującej w pozostałych spółdzielniach, dla zrealizowania zadań kosztorysowych związanych z obsługą pięcioletniego programu inwestycyjnego o wielkości rzędu trzy tysiące mieszkań, SM "Chojny" zgłosi w roku 1987 zapotrzebowanie na pracowników kosztorysowania w wysokości nie mniejszej niż trzy etaty.

Tak więc, biorąc pod uwagę łączne zapotrzebowanie na służbę kosztorysową wszystkich badanych spółdzielni, jej faktyczny niedobór w chwili obecnej oszacować można na około 80%, co wynika z relacji zapotrzebowania (9 pracowników) do aktualnych rozmiarów tej służby (11 pracowników).

Z jedenastu kosztorysantów zatrudnionych w badanych spółdzielniach, czterech pracowników wykonywało wyłącznie prace kosztorysowe. Pozostali natomiast, obok zadań typowo kosztorysowych, mieli również w swoim zakresie obowiązków inne czynności związane z obsługą procesu inwestycyjnego.

Podstawowe informacje charakteryzujące pracowników służb kosztorysowych badanych spółdzielni zebrano w kolejnej tabeli.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli, służby kosztorysowe łódzkich spółdzielni mieszkaniowych charakteryzują się dość znacznym poziomem feminizacji. W świetle specyfiki prac kosztorysowych wymagających dokładności oraz staranności jest to zjawisko pozytywne. Pozytywnie również ocenić można pozostałe cechy omawianej służby, a mianowicie fakt że tworzą ją pracownicy doświadczeni, o długim stażu pracy, w tym - co szczególnie istotne - mający z reguły wieloletnie doświadczenie w zakresie problematyki kosztorysowania budowlanego. Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż ponad połowa badanego personelu ukończyła kursy doskonalące w zakresie kosztorysowania.

Tabela 3

Podstawowe informacje o pracownikach służb kosztorysowych badanych spółdzielni

Nazwa spółdzielni	Liczba pracowników	Współczynnik feminizacji ^a (w %)	Średni staż pracy (w latach)	Średni staż pracy w kosztorysowaniu w (w latach)	Liczba absolwentów kursów doskonalenia zawodowego
RSM "Bawełna"	5	60	24	5,5	3
RSM "Lokator"	5	100	13,5	7,5	2
LSM	1	0	7	12,5	1
Ogółem	11	73	18 ^b	7 ^b	6

^a Współczynnik feminizacji określa procentowy udział kobiet w danej grupie pracowników,

^b Obliczono metodą średniej ważonej. Podobny sposób obliczeń średniego stażu pracy zastosowano również w pozostałych tabelach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów badanych spółdzielni.

3.2. Służby nadzoru inwestorskiego

Personel nadzoru inwestorskiego ma zdecydowanie dominujący udział wśród pozostałych służb pionów inwestycyjnych spółdzielni mieszkaniowych. Ponad 50% pracowników tych pionów pełniło w badanych spółdzielniach funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego. Jest to zrozumiałe zważywszy na fakt, jak ważna jest ta służba oraz jak wiele obowiązków na niej spoczywa. Zakres obowiązków inspektorów nadzoru inwestorskiego w spółdzielniach mieszkaniowych jest, w świetle przeprowadzonych badań, następujący:

A. W okresie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych:

- a) zapoznanie się z dokumentacją projektową, z umową zawartą z przedsiębiorstwem budowlanym oraz z terenem przyszłej budowy,
- b) sprawdzenie dokumentacji,
- c) uzgodnienie z wykonawcą projektu organizacji budowy;
- d) dokonanie wpisu w dzienniku budowy stwierdzającego pełnienie nadzoru inwestorskiego;

e) dokonanie ewentualnych poprawek i zmian w dokumentacji projektowej,

f) protokolarne przekazanie w imieniu inwestora kierownikowi budowy terenu przyszłej budowy.

B. W okresie trwania budowy:

a) sprawowanie w imieniu inwestora bieżącej kontroli w zakresie

- terminów i dostaw inwestycyjnych,
- jakości wykonywanych robót oraz ich zgodności z projektem, kosztorysem i umową,

- poprawności fakturowania wykonywanych robót,

b) koordynacja robót budowlano-montażowych realizowanych w systemie wykonawstwa częściowego,

c) udział w komisjach technicznych powołanych do oceny lub rozstrzygnięcia technicznych spraw budowy w trakcie jej trwania.

C. W okresie po zakończeniu budowy:

a) uczestnictwo w komisji odbioru końcowego robót,

b) przejęcie od kierownika budowy przeznaczonej dla inwestora dokumentacji powykonawczej po dokonaniu końcowego odbioru robót,

c) ustalenie zakresu robót związanych z usunięciem wad ujawnionych w okresie rękojmi oraz po jego zakończeniu.

Jak wynika z powyższego przeglądu, aparat nadzoru inwestorskiego ma do odegrania w spółdzielczym procesie inwestycyjnym niezwykle istotną rolę. Znaczenie tej służby wynika w sposób bezpośredni ze specyfiki robót budowlanych, a mianowicie z faktu, iż wiele z tych robót ma tzw. "charakter zanikający". Do tej grupy robót zaliczamy między innymi roboty fundamentowe oraz większość robót instalacyjnych. W przypadku robót zanikających faktyczną jakość ich wykonania stwierdzić można jedynie za pomocą metody obserwacji uczestniczącej. Obserwację tę prowadzi inspektor nadzoru inwestorskiego. Roboty zanikające, oraz wiążące się z nimi wady ukryte, mają dla jakości finalnego produktu budownictwa kluczowe znaczenie. Przekonano się o tym empirycznie w latach siedemdziesiątych, kiedy to w efekcie wyeliminowania inspektorów nadzoru inwestorskiego z placów budów budownictwa ogólnego, w tym z budów realizowanych dla spółdzielczości mieszkaniowej, jakość tych obiektów i robót uległa natychmiastowemu i ewidentnemu obniżeniu. Stąd też w pierwszych latach osiemdziesiątych inspektorzy nadzoru inwestorskiego powrócili na spółdzielcze place budów.

Praca w służbach nadzoru inwestorskiego wymaga od pracownika dobrego przygotowania teoretycznego oraz praktycznej znajomości zagadnień budowlanych.

Własną służbę nadzoru inwestorskiego posiadały, poza SM "Chojny", wszystkie objęte badaniem spółdzielnie. Natomiast w SM "Chojny" działali jedynie tzw. inspektorzy do spraw jakości (trzech pracowników), których obowiązki służbowe polegały na:

- a) przygotowaniu budowy,
- b) kontroli jakości robót budowlanych,
- c) reprezentowaniu inwestora w trakcie odbiorów częściowych,
- d) współdziałaniu z inspektorami nadzoru Dyrekcji Inwestycji Miejskich nadzorującymi budowy realizowane dla SM "Chojny" w charakterze pracowników inwestora zastępczego.

Szczegółową informację na temat służb nadzoru inwestorskiego w badanych spółdzielniach prezentuje tab. 4.

T a b e l a 4

Podstawowe informacje o pracownikach służb nadzoru inwestorskiego badanych spółdzielni

Nazwa spółdzielni	Liczba pracowników	Współczynnik feminizacji (w %)	Średni staż pracy (w latach)	Średni staż pracy w nadzorze inwestorskim (w latach)	Udział procentowy pracowników z wyższym wykształceniem
RSM "Bawełna"	11	18	21	9	55
SM "Chojny"	2	0	5	25	100
RSM "Lokator"	13	15	20	10	31
LSM	4	25	22	10	0
Ogółem	30	7	20	9	40

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie materiałów badanych spółdzielni.

Jak wynika z danych zawartych w tablicy aparat nadzoru inwestorskiego badanych spółdzielni charakteryzuje się szczególnie niskim poziomem feminizacji wynoszącym we wszystkich czterech jednostkach objętych analizą zaledwie 7%. Jest to zjawisko pozytywne zwążywszy na fakt, iż praca inspektora nadzoru związana jest z koniecznością dokonywania codziennych wizytacji placów budów oraz że wy-

maga ona ponadto wyjątkowego zdecydowania oraz jest bardzo stresogenna. Kadra inspektorów nadzoru inwestorskiego jest, jak to wynika z badań, stosunkowo dobrze przygotowana do pełnienia swoich obowiązków. Świadczy o tym nie tyle formalny poziom jej kwalifikacji, jako że udział inżynierów budowlanych w tej kadrze wynosi zaledwie 40%, lecz fakt, że są to pracownicy o wieloletnim doświadczeniu zawodowym co potwierdza długość ich średniego stażu pracy wynosząca 20 lat, w tym w nadzorze inwestorskim - 9 lat.

We wszystkich czterech badanych spółdzielniach stwierdzono występowanie w roku 1986 niedoborów kadry inspektorów nadzoru inwestorskiego. Niedobory te w spółdzielniach dysponujących w pełni rozwiniętymi służbami inwestycyjnymi wynosiły: w RSM "Bawełna" dwóch pracowników, w RSM "Lokator" czterech pracowników, natomiast Łódzkiej Spółdzielni Mieszkaniowej brakowało do pełnej obsady omawianych służb jednego pracownika. Jak należy sądzić, per analogiam do sytuacji panującej w pozostałych spółdzielniach, SM "Chojny" dla obsługi siłami własnymi, przewidzianego dla niej na pięcioletkę 1986-1990 programu inwestycyjnego wynoszącego ponad trzy tysiące mieszkań, dysponować powinna kadrą liczącą nie mniej niż 8 inspektorów nadzoru inwestorskiego, co przy aktualnym stanie zatrudnienia w tej służbie wynoszącym dwóch pracowników świadczy o niedoborze wynoszącym sześciu pracowników.

3.3. Służby prawnego przygotowania i obsługi inwestycji

Głównym zadaniem służb prawnego przygotowania inwestycji jest prowadzenie spraw związanych z przejęciem terenu pod przyszłe inwestycje spółdzielcze. Realizacja tego zadania wymaga w wielu przypadkach, przeprowadzenia szeregu złożonych postępowań prawnych, w związku z często bardzo skomplikowanym układem stosunków własnościowych na terenie objętym lokalizacją przyszłych zespołów spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego. Do zadań omawianej służby należy ponadto ustalenie sposobu realizacji poszczególnych inwestycji spółdzielczych oraz wprowadzenie ich do właściwych planów. Z chwilą rozpoczęcia realizacji danego przedsięwzięcia czy też zadania inwestycyjnego, służby prawne czuwają nad poprawnością prawnych aspektów realizowanego na rzecz macierzystej spółdzielni procesu inwestycyjnego.

Szczegółowa lista obowiązków służby prawnego przygotowania i obsługi procesu inwestycyjnego obejmuje m. in. następujące zadania:

- sporządzanie zleceń na wykonanie planów geodezyjnych oraz map prawnych;
- odbiór zleconych prac;
- sprawdzanie faktur oraz regulowanie należności;
- przygotowywanie wniosków o nabycie przez spółdzielnię prawa do wieczystego użytkowania terenów oraz analiza uzyskanych w tym zakresie decyzji;
- realizacja spraw wywłaszczeniowych;
- poszukiwanie nowych lokalizacji dla obiektów budownictwa spółdzielczego;
- uzyskiwanie decyzji właściwych organów w zakresie lokalizacji i warunków realizacyjnych obiektów spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego;
- sporządzanie opinii terenowo-prawnych dla terenów przeznaczonych pod obiekty realizowane systemem gospodarczym;
- zgłaszanie zapotrzebowań na izby zastępcze i lokale użytkowe dla mieszkańców budynków przeznaczonych do wyburzenia w związku z realizacją inwestycji spółdzielczych;
- prace związane z przetargami;
- współpraca z działami członkowsko-mieszkaniowymi spółdzielni, w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób objętych wykwaterowaniami w związku z realizacją inwestycji spółdzielczych.

Pośród czterech spółdzielni objętych badaniem, własnymi służbami prawnego przygotowania i obsługi procesu inwestycyjnego dysponowały jedynie RSM "Bawełna" oraz RSM "Lokator". Charakterystykę tych służb prezentuje tab. 5.

Służbę prawnego przygotowania i obsługi inwestycji tworzyły w badanych spółdzielniach głównie kobiety. Biorąc pod uwagę to, iż charakter zadań stawianych przed omawianą służbą wymaga od pracowników w niej zatrudnionych szczególnej skrupulatności i staranności, stwierdzoną wysoką jej feminizację ocenić można pozytywnie. Badani pracownicy służb prawnej obsługi procesu inwestycyjnego mieli jednak stosunkowo skromne doświadczenie zawodowe wyrażające się w krótkim stażu pracy w tej specjalności.

T a b e l a 5

Podstawowe informacje o pracownikach służb prawnego przygotowania i obsługi procesu inwestycyjnego badanych spółdzielni

Nazwa spółdzielni	Liczba pracowników	Współczynnik feminizacji	Średni staż pracy (w latach)	Średni staż pracy w służbie inwestycyjnej (w latach)	Udział procentowy pracowników z wyższym / wykształceniem
RSM "Bawełna"	8	62	19	3	50
RSM "Lokator"	2	100	7,5	2,5	50
Ogółem	10	70	16,5	3	50

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie materiałów badanych spółdzielni.

Jak wynika z dokonanego w niniejszym punkcie przeglądu, proces odbudowy i umacniania służb inwestycyjnych w łódzkich spółdzielniach mieszkaniowych daleki jest jeszcze od zakończenia chociaż - co należy podkreślić - spółdzielnie mieszkaniowe dysponują już w chwili obecnej licznym personelem doświadczonych pracowników służb inwestycyjnych. Niedobory kadrowe, tak w wyrazie bezwzględny jak i w relacji do liczebności już zatrudnionego w badanych spółdzielniach personelu służb inwestycyjnych, prezentuje tab. 6.

Niedobory zatrudnienia w służbach inwestycyjnych tych łódzkich spółdzielni mieszkaniowych, na których spoczywać będzie w latach 1986-1990 główny ciężar odpowiedzialności za realizację programów spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, wynosi w świetle danych zamieszczonych w tab. 6 blisko 60%, przyjmując za 100% rozmiary zatrudnienia w służbach inwestycyjnych tych spółdzielni w IV kwartale roku 1986. Są to niedobory tak znaczne, że żywić można uzasadnioną obawę, iż rzutować one mogą ujemnie na sprawności realizacji programów spółdzielczego budownictwa w Łodzi w bieżącej pięcioletce.

Tabela 6

Stwierdzone niedobory kadrowe w służbach inwestycyjnych
badanych spółdzielni w 1986 r.

Nazwa spółdzielni	Według liczby etatów				100% = rozmiary zatrudnienia w służbach inwestycyjnych w 1986 r.			
	koszto- rysanci	inspek- torzy nadzoru	służba prawna	razem	koszto- rysanci	inspek- torzy nadzoru	służba prawna	razem
RSM "Bawełna"	2	2	3	7	40	18	37	29
SM "Chojny"	3	6	3	12	300	300	300	600
RSM "Lokator"	2	4	1	7	40	31	50	35
LSM	2	1	0	3	200	25	0	60
Ogółem	9	13	7	29	82	43	70	57

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów badanych spółdzielni.

4. Niektóre aspekty funkcjonowania spółdzielczych służb inwestycyjnych

4.1. Współpraca z inwestorami zastępczymi

Wszystkie analizowane spółdzielnie współpracowały w okresie badań z inwestorami zastępczymi. Funkcje zastępstwa inwestycyjnego na rzecz badanych spółdzielni pełnione były przez Spółdzielcze Biuro Projektowo-Badawcze "Inwestprojekt", Dyрекcję Inwestycji Miejskich oraz Dyрекcję Budowy Pomnika-Szpitala Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi. Jednakże doświadczenia wyniesione przez spółdzielnie ze współpracy z tymi jednostkami zastępstwa inwestycyjnego były zdecydowanie negatywne. Konsekwencją tych doświadczeń była wyrażona przez spółdzielnie jednomyślna wola zaniechania dalszej współpracy z inwestorami zastępczymi. Jedynym wyjątkiem była Łódzka Spółdzielnia Mieszkaniowa, która deklarowała chęć dalszego zlecenia obsługi realizowanych na jej rzecz inwestycji w systemie zastępstwa inwestycyjnego, jednakże jedynie w zakresie problematyki terenowo-prawnej oraz dostaw inwestycyjnych.

Główne uchybienia w pracy inwestorów zastępczych w poszczególnych fazach procesu inwestycyjnego polegały na:

- w fazie przygotowania inwestycji: nieterminowym przygotowywaniu dokumentacji terenowo-prawnej, opóźnieniach w przekazywaniu terenów budów przedsiębiorstwom wykonawczym, nieprawidłowościach w procedurze zatwierdzania założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji, opóźnieniach w przygotowywaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz opóźnieniach w przygotowywaniu materiałów niezbędnych do uruchomienia kredytu bankowego, przeznaczonego na sfinansowanie inwestycji;

- w fazie realizacji inwestycji: braku odpowiedniej kontroli wykonawców, szczególnie w zakresie tzw. robót zanikających oraz zbyt dużej tolerancji wobec wystawianych przez wykonawców faktur;

- w fazie porealizacyjnej: niewystarczająco energicznym egzekwowaniu od wykonawców ich zobowiązań dotyczących usterek okresu gwarancyjnego, nieprzyjmowaniu odpowiedzialności za egzekucję tych usterek oraz opóźnieniach w dokonywaniu rozliczeń zakończonych inwestycji.

Stwierdzone zgodnie przez badane spółdzielnie nieprawidłowości i uchybienia w pracy inwestorów zastępczych mają niezwykle istotne znaczenie dla ogólnej sprawności i efektywności spółdzielczych procesów inwestycyjnych. Tym samym, wynikająca z tych wypowiedzi niedostateczna efektywność funkcjonowania zastępstwa inwestycyjnego, uznana być może za kolejny czynnik przemawiający za koniecznością dysponowania przez poszczególne inwestujące spółdzielnie mieszkaniowe, własnymi służbami inwestycyjnymi o pełnym profilu.

4.2. Współpraca z przedsiębiorstwami budowlanymi

Wszystkie badane spółdzielnie miały w latach 1986-1990 trudności z ulokowaniem zamówień na roboty i obiekty budowlane w portfelach zleceń przedsiębiorstw budowlanych. W szczególnie drastycznych przypadkach, niemożność znalezienia wykonawcy stanowiła bezpośredni powód zaniechania realizacji budynków mieszkalnych. Sytuacja taka wystąpiła np. w Łódzkiej Spółdzielni Mieszkaniowej, która to spółdzielnia zmuszona była do zaniechania realizacji budynków mieszkalnych w kwartale wyznaczonym ulicami Świerczewskiego i Piotrkowską (budynki o numerach 15, 17, 18, 19) oraz przy ulicy Narutowicza 9/11

i 12/14. Realizacja wymienionych budynków okazała się niemożliwa, pomimo że spółdzielnia dysponowała już pełną ich dokumentacją inwestycyjno-projektową.

Wykonawcy budowlani w szeregu przypadków, jako warunek przyjęcia spółdzielczego zamówienia do portfela zleceń, stawiają żądanie przekazania im określonej puli mieszkań z realizowanego obiektu.

Przedsiębiorstwa budowlane z reguły nie wyrażają też zgody na realizowanie zleceń spółdzielczych w systemie generalnego wykonawstwa. Przyjmowane są więc przez nie do realizacji jedynie roboty ogólnobudowlane, natomiast zlecenia na prace specjalistyczne takie jak m. in. roboty wodno-kanalizacyjne, gazownicze, linie telefoniczne, zieleni, obiekty tzw. małej architektury, spółdzielnie lokowań muszą samodzielnie w portfelach zleceń jednostek wyspecjalizowanych. Taki system organizacji procesu inwestycyjnego, znany pod nazwą wykonawstwa częściowego, nakłada na inwestora spółdzielczego dodatkowe obowiązki koordynacji, nadzoru i rozliczeń z częściowymi wykonawcami robót budowlanych. Upowszechnienie się tego systemu stanowi zatem kolejną przesłankę dalszej rozbudowy spółdzielczych służb inwestycyjnych.

Po przejęciu realizowanego obiektu od wykonawcy, spółdzielniom bardzo trudno jest wyegzekwować od przedsiębiorstw budowlanych ich zobowiązania do usuwania wad i usterek technologicznych. Dotyczy to zarówno okresu rękojmi jak i lat późniejszych.

Badane spółdzielnie zgodnie oceniły aktualny system tworzenia portfeli zleceń przedsiębiorstw budowlano-montażowych jako znacznie gorszy od systemu obowiązującego w latach siedemdziesiątych. Przypomnijmy, iż w poprzedniej dekadzie (jak również w latach wcześniejszych) obowiązywał system bilansowania i rozdziału robót budowlanych, którego wiodącymi ogniwami były właściwe terenowo komisje bilansowania i rozdziału robót. Decyzjami tych komisji, zlecenia poszczególnych inwestorów lokowane były w portfelach poszczególnych jednostek wykonawczych. Jednostka wykonawcza przydzielona danemu inwestorowi w wyżej opisanym trybie nie mogła uchylić się od obowiązku pełnienia funkcji generalnego wykonawcy, o ile inwestor tego zażądał. Opisany system, jako nieefektywny, nie gwarantujący realizacji preferencji ogólnospołecznych w zakresie społecznie pożądanej kolejności realizacji robót i obiektów budowlanych oraz pozostający w elementarnej sprzeczności z zasadą samodzielności przedsiębiorstw, został w latach osiemdziesiątych odrzucony. Zaistniała obecnie sy-

tuacja stawia jednak spółdzielnie mieszkaniowe wobec konieczności realizowania, wbrew ich woli, robót i obiektów budowlanych w systemie wykonawstwa częściowego.

Wyrażany jednomyślnie przez przedstawicieli służb inwestycyjnych badanych jednostek pogląd o mankamentach aktualnego systemu tworzenia portfeli zleceń przedsiębiorstw budowlanych, wymaga zatem weryfikacji z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego. Jakkolwiek bowiem, system wykonawstwa częściowego jest dla tych służb systemem daleko bardziej absorbującym niż system generalnego wykonawstwa, to jednak z drugiej strony, stwarza on szansę lepszego nadzorowania terminowości i jakości realizowanych na rzecz spółdzielni mieszkaniowych robót, jak również bardziej zdecydowanego tonizującego oddziaływania na ich koszty ze strony spółdzielczych służb inwestycyjnych. Te względy, będące emanacją interesów ogólnospołecznych, powinny w ostatecznych konkluzjach środowiska spółdzielczego na temat przydatności systemu wykonawstwa częściowego przeważać nad, dyktowanymi przesłankami partykularnymi, opiniami wygłaszanymi przez przedstawicieli etatowych spółdzielczych służb inwestycyjnych.

4.3. Weryfikacja faktur i kosztorysów wystawianych przez wykonawców

Zbiorczą informację na temat udziału faktur zakwestionowanych w ogólnej ilości i wartości faktur jakie napłynęły do badanych spółdzielni mieszkaniowych od przedsiębiorstw budowlano-montażowych w roku 1985 prezentuje tab. 7.

Jak wynika z zestawionych w tablicy danych liczbowych, biorąc za podstawę wnioskowania bardziej istotny z merytorycznego punktu widzenia wskaźnik udziału fakturowych wartości zakwestionowanych w ogólnej wartości faktur wystawionych spółdzielniom, 12% faktur sporządzonych było w sposób nieprawidłowy. Udział ten ocenić należy jako znaczny. Pamiętać ponadto trzeba także i o tym, że nie wszystkie uchybienia zostały przez spółdzielcze służby kosztorysowe uchwycione i zakwestionowane.

Jak wynika z badań, nieprawidłowości występowały w kalkulacjach wszelkiego rodzaju robót i obiektów składających się na spółdzielcze programy budownictwa mieszkaniowego i towarzyszącego. Powodem kwestionowania przez spółdzielnie kosztorysów oraz faktur były na-

Tabela 7

Udział faktur zakwestionowanych w ogólnej ilości i wartości faktur wystawionych badanym spółdzielniom przez wykonawców w 1985 r.

Nazwa spółdzielni	Okres objęty badaniem	Ilość faktur (w sztukach)			Wartość faktur (w tys. zł)		
		ogółem	w tym faktury zakwestionowane	4:3 (w %)	ogółem	w tym faktury zakwestionowane	7:6 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
RSM "Bawełna"	1 I 1985-31 VI 1985	178	12	6,7	32 242	4 370	13,6
SM "Chojny"	1 I 1985-30 IX 1985	603	40	6,6	51 905	4 135	7,97
RSM "Lokator"	1 I 1985-30 IX 1985	806	28	3,5	96 938	13 265	13,7
Ogółem:		1 587	80	5,1	181 085	21 770	12,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów zebranych w badanych spółdzielniach.

Uwaga: Wyniki weryfikacji kosztorysów i faktur wystawionych na rzecz Łódzkiej Spółdzielni Mieszkaniowej pominięte zostały w niniejszej tabeli ze względu na to, iż weryfikacje te prowadzone były przez inwestora zastępczego.

stępujące uchybienia wykonawców, zaistniałe w trakcie sporządzania tych opracowań:

- zawyżenie w fakturze faktycznej ilości pobytów na placu budowy osoby pełniącej nadzór autorski;
- zrealizowanie przez wykonawcę mniejszego zakresu robót niż ten, do jakiego zobowiązywała go dokumentacja oraz na jaki wystawił on fakturę;
- naliczenie przez wykonawcę nie przysługującego mu wynagrodzenia za realizację robót poprawkowych;
- niesłuszne naliczenie przez wykonawcę kosztów zakupu materiałów z odzysku, w sytuacji gdy w okresie wcześniejszym koszty te zostały poniesione przez inwestora;
- nieprawidłowości w sposobie kalkulowania zysku w cenie;
- naliczenie przez przedsiębiorstwo budowlane kwoty za pełnienie funkcji generalnego wykonawcy robót, jakkolwiek w rzeczywistości funkcja ta przez przedsiębiorstwo budowlane pełniona nie była,

- dwukrotne wystawienie faktury za te same roboty;
- dokonanie przez przedsiębiorstwo budowlane w danym roku kalendarzowym, zmiany wysokości narzutu kosztów pośrednich z tytułu urzędowych zmian cen zaopatrzeniowych budownictwa, co jest z punktu widzenia aktualnych przepisów o kosztorysowaniu budowlanym niedozwolone;
- nieprawidłowe posługiwanie się przez wykonawcę w procesie kalkulacji cen robót budowlanych rzeczowymi normatywami kosztorysowymi.

5. Zakończenie

W wyniku relacjonowanych w niniejszym artykule badań, oszacowano rozmiary niedoborów zatrudnienia w spółdzielczych służbach inwestycyjnych. Wynoszą one w badanych spółdzielniach blisko 60%, przyjmując za 100% wielkość zatrudnienia w tych służbach w IV kwartale roku 1986. Niedobory tego rzędu z pewnością będą w stanie wyrządzić ujemny wpływ na rozmiary i efektywność spółdzielczych programów inwestycyjnych, jakie uda się zrealizować w latach 1986-1990 na terenie Łodzi. Niezbędne jest zatem podjęcie energicznych działań mających na celu jak najszybszą likwidację stwierdzonych niedoborów zatrudnienia.

Prowadząc nabór do spółdzielczych służb inwestycyjnych należy jednak mieć na uwadze troskę, by nie pogorszyć jakości tych służb, która w chwili obecnej - jak stwierdzono w badaniach - jest z reguły zadowolająca.

Za koniecznością dalszej szybkiej rozbudowy spółdzielczych służb inwestycyjnych przemawiają w pierwszym rzędzie następujące, rozpoznane w wyniku badań powody:

- a) niska efektywność zastępstwa i powiernictwa inwestycyjnego, jako organizacyjnych form partycypacji inwestora w procesie inwestycyjnym;
- b) konieczność realizowania przez inwestorów spółdzielczych programów inwestycyjnych w systemie wykonawstwa częściowego, z braku zainteresowania przedsiębiorstw budowlanych podejmowaniem funkcji generalnego wykonawstwa;
- c) konieczność dokonywania weryfikacji kosztorysów i faktur wystawianych przez wykonawców. Związane z tym czynności sprawdzające

są aktualnie, z uwagi na obowiązujące procedury kosztorysowania budowlanego, bardzo pracochłonne, jednakże ich przeprowadzenie jest niezbędnym warunkiem uzewnętrznienia się tonizującego wpływu jaki na wysokość kosztów produkcji budowlanej wyrzeć może rachunek kosztów uzasadnionych;

d) narastanie ilości spraw terenowo-prawnych w związku z koniecznością rozpoczynania realizacji programów spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego i towarzyszącego na obrzeżach Łodzi, gdzie problemy własnościowe terenów budowlanych są szczególnie skomplikowane.