

Andrzej Borowicz*

OCENA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH
W SPÓŁDZIELCZYM PROCESIE INWESTYCYJNYM

I. WSTĘP

Z określeniem „system finansowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego” kojarzone są z reguły zasady gromadzenia środków i finansowania nakładów inwestorskich¹. Ten aspekt problemu ma też prawdopodobnie najbardziej rozległą literaturę przedmiotu². Jest to

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji Instytutu Ekonomiki Produkcji UŁ.

¹ Podręcznikowa definicja jest następująca: „System finansowania budownictwa mieszkaniowego określa formy procesu akumulacji i alokacji (rozdziału) środków pieniężnych na inwestycje mieszkaniowe”. A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1979, s. 292. Podobne ujęcie spotykamy też w pracy J. Albrechta: „Charakteryzując system oddziaływania przez finanse na przebieg inwestycji, ograniczam się w zasadzie wyłącznie do [...] systemu finansowania inwestycji [...]. Natomiast pozostawiam na boku [...] dziedzinę bodźców [...] oraz system finansowania takich partnerów procesu inwestycyjnego, jak biura projektowe i przedsiębiorstwa wykonawstwa inwestycyjnego”. J. Albrecht, *Metody finansowania inwestycji ich skuteczność*, Warszawa 1981, s. 7.

² Por. liczne prace W. Dominiaka, m. in.: *Rola i funkcje zakładowych funduszy mieszkaniowych na tle zmian w polityce budowlano-mieszkaniowej*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1972, nr 2; *Finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce po 1960 r. ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczości mieszkaniowej*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1974, nr 3; *Aspekty socjalne finansowania budownictwa mieszkaniowego w krajach socjalistycznych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1975, nr 3; *Źródła środków i sposoby finansowania nakładów na spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe w latach 1971—1975*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1977, nr 1; oraz E. Wieczorka: *Problemy finansowania budownictwa mieszkaniowego dla ludności nierolniczej*, Warszawa 1974; *Problemy polityki finansowania budownictwa mieszkaniowego w wybranych krajach socjalistycznych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1978, nr 4.

istotnie ważny element podejmowanej problematyki. Obok rzeczywistego i bezpośredniego znaczenia, jakie ma dla poziomu życia społeczeństwa, jest on zarazem społecznie komunikatywny. Każdy z licznych członków i kandydatów spółdzielni mieszkaniowych śledzi bowiem z zainteresowaniem zasady partycypacji własnych wkładów w ogólnych kosztach budowy spółdzielczych zasobów mieszkaniowych, sposoby rozłożenia przypadającej na niego części obciążeń finansowych (tzn. wkładu mieszkaniowego) w czasie, zasady tworzenia i funkcjonowania zakładowych funduszy mieszkaniowych itp.

W literaturze scharakteryzowano również dokładnie zadania systemu finansowego inwestycji³.

Istnieje jednakże druga, także istotna strona tego problemu. Oprócz inwestora (spółdzielczości mieszkaniowej) w procesie inwestycyjnym, którego efektem są spółdzielcze zasoby mieszkaniowe, biorą też udział inni uczestnicy. Wśród nich szczególne znaczenie mają wykonawca i jednostka projektująca. Działalność tych podmiotów jest również w określony sposób finansowana.

W publikacji niniejszej stawiamy tezę, iż dźwignie bodźcowe zawarte w systemie finansowania wszystkich głównych podmiotów procesu inwestycyjnego w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym nie były do chwili obecnej w sposób dostateczny wykorzystane dla harmonizacji przebiegu procesu inwestycyjnego w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym. Tymczasem tonizujący wpływ instrumentów finansowych byłby niezmiernie pożądanym ze względu na liczne nieprawidłowości i zakłócenia w przebiegu spółdzielczego procesu inwestycyjnego wywołane przyczynami o zróżnicowanym charakterze i zasięgu.

Celem artykułu jest zweryfikowanie postawionej tezy oraz próba ustalenia, czy zakładana w niej niedostateczna efektywność instrumentów finansowych była wynikiem niskiej skuteczności rozwiązań systemowych (systemu finansowania procesu inwestycyjnego), czy też stanowiła rezultat nieumiejętnego posługiwania się tymi instrumentami przez bank.

Można wskazać *a priori* na dwie ważne przesłanki upoważniające do oczekiwania iż instrumenty finansowego oddziaływania na uczestników spółdzielczego procesu inwestycyjnego powinny funkcjonować w nadchodzącym czasie ze wzrastającą skutecznością.

Pierwsza przesłanka wynika z mającego nastąpić usamodzielnienia

³ A. Wołowczyk, T. Zaczek, *Finansowanie inwestycji*, Warszawa 1977, s. 16 i n.

podstawowych jednostek gospodarujących, które będą kierować się m. in. zasadą samofinansowania. Istotnemu ograniczeniu ulec powinny elementy nakazowe. Ich miejsce zająć mają instrumenty parametrycznego sterowania, integralnie związane i działające m. in. poprzez systemy finansowania.

Przesłanka druga oparta jest na konstatacji faktu, iż gestorem instrumentów finansowego oddziaływania w spółdzielczym procesie inwestycyjnym są (jak dotychczas) poszczególne oddziały Narodowego Banku Polskiego. Tak więc partnerem różnych uczestników spółdzielczego procesu inwestycyjnego jest jedna instytucja finansująca. Stwarza to potencjalnie bardzo korzystne możliwości efektywnej ochrony interesu społecznego przez instytucje i agendy bankowe. Oddziaływanie finansowe względem poszczególnych uczestników spółdzielczego procesu inwestycyjnego może mieć bowiem charakter skoordynowany.

Materiał empiryczny do niniejszej publikacji pochodzi z obszaru działania Wojewódzkiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Łodzi.

II. ORGANIZACYJNE RAMY FUNKCJONOWANIA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH W SPÓŁDZIELCZYM PROCESIE INWESTYCYJNYM

Organizacyjne ramy funkcjonowania instrumentów finansowego oddziaływania w spółdzielczym procesie inwestycyjnym wyznaczają zasady organizacji procesu inwestycyjnego. Określają one podział procesu inwestycyjnego na fazy, podział zadań pomiędzy jego uczestników oraz normują zasady tworzenia dokumentacji inwestycyjnej.

Z punktu widzenia problematyki podjętej w niniejszej publikacji szczególnie znaczenie ma podział zadań pomiędzy uczestników procesu inwestycyjnego.

W procesie inwestycyjnym bierze udział znaczna liczba uczestników (podmiotów). Konkretna ich liczba w danym procesie inwestycyjnym uzależniona jest od wielkości i złożoności realizowanej inwestycji i waha się od kilku do kilkudziesięciu. Wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego z racji ich znaczenia podzielić można na bezpośrednich i pośrednich. Do pierwszych zalicza się: inwestora, biuro projektowe, wykonawcę robót budowlano-montażowych i dostawcę maszyn i urządzeń. Pośrednimi uczestnikami są m. in. banki, placówki naukowo-badawcze oraz jednostki opiniujące, uzgadniające

i zatwierdzające (głównie w zakresie podłączeń inwestycji do sieci infrastruktury technicznej).

Inwestorem nazywamy osobę prawną lub inną jednostkę organizacyjną, która z mocy właściwych przepisów jest uprawniona do dysponowania środkami finansowymi na realizację inwestycji. Zakres obowiązków inwestora jest różny. Zależy on od systemu organizacji procesu inwestycyjnego (system generalnej realizacji inwestycji, generalnego wykonawstwa lub wykonawstwa częściowego). W każdym jednak systemie organizacyjnym występuje pewna „niezbywalna” grupa obowiązków spoczywających na inwestorze, tj. konieczność dostarczenia dokumentacji, przekazanie wykonawcy terenu budowy, odbiór gotowego obiektu oraz zapłata wynagrodzenia. Ogół obowiązków spoczywających na inwestorze realizowany jest przez jego służbę inwestycyjną.

Skomplikowanie procesów inwestycyjnych oraz rosnąca złożoność techniczna obiektów inwestycyjnych spowodowały, że inwestor bezpośredni, nie mający własnej służby inwestycyjnej, zleca wykonywanie ogółu czynności inwestorskich inwestorowi zastępczemu.

Państwowe jednostki projektowania zorganizowane są w postaci biur projektowych i samodzielnych pracowni projektowych, które na podstawie kryterium przedmiotowego specjalizują się w określonym rodzaju budownictwa. Przedmiotem działalności jednostek projektowania jest sporządzanie dokumentacji projektowej. Obowiązujące przepisy o projektowaniu inwestycji⁴ w odniesieniu do inwestycji dużych i złożonych przewidują dwustadialną procedurę opracowywania dokumentacji projektowej. W stadium pierwszym opracowywane są tak zwane założenia techniczno-ekonomiczne inwestycji. Zawierają one cel, program i wymagania stawiane inwestycji, metody i cykl realizacji oraz nieprzekraczalny jej koszt. W ramach założeń techniczno-ekonomicznych sporządza się zbiorcze zestawienie kosztów, które określa nieprzekraczalny koszt przedsięwzięcia inwestycyjnego. Jeżeli przedsięwzięcie dzieli się na zadania, wówczas zbiorcze zestawienie kosztów zawiera sumę nieprzekraczalnych zestawień kosztów zadań. Zestawienie kosztów zadania obejmuje koszt obiektów i robót występujących poza obiektami oraz inne konieczne nakłady.

Założenia techniczno-ekonomiczne mogą być opracowywane przez inwestora albo — na jego zlecenie — przez inną jednostkę, np. biuro projektowe. Założenia techniczno-ekonomiczne stanowią podstawę do podjęcia decyzji inwestycyjnej oraz opracowania projektu techniczne-

⁴ Uchwała nr 75 Rady Ministrów z 10 III 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji („Monitor Polski” nr 23, poz. 133).

go, zawarcia umów z wykonawcami, uzyskania kredytu inwestycyjnego itd.

W drugim stadium prac projektowych sporządzany jest projekt techniczny inwestycji. W nim ustala się zakres i sposób wykonania wszystkich robót, dostaw i czynności niezbędnych dla zrealizowania danej inwestycji. Składnikami dokumentacji projektowej są: rozwiązania urbanistyczne, architektoniczne, materiałowo-konstrukcyjne, rozwiązania dotyczące sposobu użytkowania obiektu oraz kosztorysy i projekty organizacji budowy.

Jednostka projektowa, która dla danej inwestycji podjęła się opracowania całkowitej dokumentacji projektowej, nosi nazwę kierującej jednostki projektowania.

Inwestor może realizować inwestycję według własnego wyboru: albo systemem gospodarczym, albo na zlecenie w systemie generalnej realizacji inwestycji, generalnego wykonawstwa lub wykonawstwa częściowego.

Zasada generalnego wykonawstwa polega na tym, że całość robót budowlano-montażowych niezbędnych do zrealizowania zadania inwestycyjnego zamawiający powierza jednemu przedsiębiorstwu budowlanemu. Do wykonania robót specjalistycznych generalny wykonawca angażuje podwykonawców. Do podstawowych obowiązków generalnego wykonawcy należy: przejęcie od inwestora terenu budowy i zagospodarowanie go, świadczenie niezbędnych usług na rzecz podwykonawców, m. in. z zakresu ochrony mienia, zabezpieczenia przeciwpożarowego terenu budowy, udostępnienie obiektów zaplecza na placu budowy, koordynacja i kontrola pracy podwykonawców, odbiór robót i dokonanie rozliczeń z podwykonawcami oraz przekazanie inwestycji i dokonanie rozliczeń z zamawiającym.

W systemie generalnego wykonawstwa stosunki umowne pomiędzy inwestorem a podwykonawcami nie występują.

Zasada generalnego wykonawstwa jest w polskim budownictwie inwestycyjnym obowiązkowa, jeżeli wykonywania robót w tym systemie zażąda zamawiający. Przedsiębiorstwo budowlane nie może odmówić zawarcia umowy. Brak specjalistycznych podwykonawców nie zwalnia właściwego przedsiębiorstwa budowlanego od zawarcia umowy na realizację całego zadania inwestycyjnego.

W systemie wykonawstwa częściowego stosunki umowne wiążą zamawiającego ze wszystkimi wykonawcami robót. Koordynacja robót należy do zamawiającego.

W budownictwie występuje tendencja do skupienia ogółu obowiązków związanych z realizacją inwestycji w rękach jednego podmiotu. Ciężar obowiązków inwestora w zakresie koordynacji projektowania,

wykonawstwa oraz dostaw maszyn i urządzeń bywa nadmierny i przekracza coraz częściej realne możliwości jego służb inwestycyjnych. To było genezą powołania tzw. generalnego realizatora inwestycji, którego naczelnym zadaniem miało być koordynowanie działalności wszystkich podmiotów procesu inwestycyjnego. Instytucja generalnego realizatora inwestycji, pomimo pokładanych w niej nadziei, nie rozwinęła się szerzej.

Dokonana charakterystyka podziału zadań pomiędzy uczestników procesu inwestycyjnego jest bardzo skrótowa. Nie ma w niej zatem miejsca na analizę przyczyn i skutków wielu nieprawidłowości, które zachodzą w tym podziale. Ich występowanie jest jednak faktem⁵. W tej sytuacji, przyjmując zgodnie z dotychczasową praktyką, że zmiany na lepsze są w omawianym przedmiocie procesem długotrwałym, od instrumentów finansowego oddziaływania należy oczekiwać przynajmniej częściowego łagodzenia napięć występujących w procesie inwestycyjnym, a będących skutkiem niedoskonałości jego organizacji oraz utrzymującego się w bardzo długich okresach „rynku producenta” w budownictwie mieszkaniowym.

Potrzeba tonizującego wpływu instytucji kredytowej na przebieg spółdzielczego procesu inwestycyjnego, poza przyczynami mającymi swoje źródło w ogólnych zasadach organizacji inwestowania oraz w sytuacji „rynku producenta”, wynika również z niedoskonałości przepisów wykonawczych spółdzielczości mieszkaniowej regulujących przebieg inwestowania w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym.

Geneza i tendencje postanowień zawartych w tych przepisach zostały poddane analizie w odrębnym artykule publikowanym w niniejszym zeszycie⁶. Powtórzmy zatem w tym miejscu jedynie, że z funkcjonujących obecnie w spółdzielczości mieszkaniowej uregulowań wewnętrznych wynika szereg niebezpieczeństw związanych z odsunięciem od procesu inwestowania bezpośredniego użytkownika (tj. spółdzielni podstawowej) i skoncentrowaniem odpowiedzialności za prace projektowe i obsługę procesu inwestycyjnego na szczeblu ogniwa wojewódzkiego spółdzielczości mieszkaniowej. Rozwiązanie takie jest źródłem potencjalnych zagrożeń m. in. dla jakości i terminowości realizowanych obiektów mieszkaniowych oraz wywołuje typowe negatywne skutki działania nadmiernie zbiurokratyzowanego.

⁵ Por. np. K. Stangierski, *Pozycja inwestora i wykonawcy w organizacji systemu inwestycyjnego w Polsce. Analiza krytyczna*, „Problemy Organizacji” 1980, nr 3.

⁶ A. Borowicz, B. Mikołajczyk, *Problemy organizacji i funkcjonowania ogniw spółdzielczości mieszkaniowej szczebla wojewódzkiego*, s. 47.

III. ISTOTA I SPECYFIKA KREDYTOWEGO ODDZIAŁYWANIA NA PODMIOTY PROCESU INWESTYCYJNEGO W SPÓŁDZIELCZYM WIELORODZINNYM BUDOWNICTWIE MIESZKANIOWYM

W dotychczasowych rozwiązaniach organizacyjnych procesu inwestycyjnego bank miał do spełnienia potencjalnie poważną funkcję. Będąc gestorem kredytów inwestycyjnych i obrotowych bank dysponował środkami oddziaływania zarówno na inwestora, jak i na wykonawcę. Także rozwiązania dyskutowane i wprowadzane w życie w ramach reformy gospodarczej przewidują dla banku jako podmiotu procesu inwestycyjnego szereg istotnych zadań.

Kredyt inwestycyjny spełnia cztery podstawowe funkcje: emisyjną, dochodowo-rozdzielczą, kontrolną i bodźcową⁷.

Emisyjna funkcja kredytu inwestycyjnego polega na tym, że fakt udzielenia wnioskodawcy kredytu oznacza zarazem emisję pieniądza bankowego. Klient uzyskuje prawo dysponowania wyemitowanym pieniądzem w celu dokonywania różnych płatności związanych z przebiegiem procesu inwestycyjnego.

„Funkcja dochodowo-rozdzielcza wiąże się z oddziaływaniem kredytu na podział i wymianę produktu społecznego”⁸. Funkcja dochodowa polega na „kreowaniu dochodów uzupełniających środki własne inwestora i umożliwiających mu dodatkowe wydatki inwestycyjne przekraczające kwotę tych środków”⁹. Funkcja rozdzielcza polega natomiast na tym, iż kredyt inwestycyjny umożliwia przekazanie produktów pracy (dóbr i usług inwestycyjnych) ich ostatecznym odbiorcom.

Pomiędzy ruchem wartości pieniężnych i ruchem wartości materialnych zachodzi oczywisty związek. Umożliwia on uzyskiwanie informacji o przebiegu procesów gospodarczych na podstawie obserwacji zjawisk finansowych. Zależność ta umożliwia pełnienie kontrolnej funkcji finansów. Z istoty stosunku kredytowego wynikają bowiem określone obowiązki jego uczestników. Kredytobiorca przyjmuje w umowie kredytowej obowiązki co do terminów zwrotności, wyso-

⁷ J. Boguszewski, *Kredyt jako źródło finansowania inwestycji*, Warszawa 1974, s. 115 i n. Omówienie teoretycznych problemów funkcjonowania kredytu inwestycyjnego można też znaleźć m. in. w następujących opracowaniach: W. Woźniczko, *Banki a proces inwestycyjny*, Warszawa 1970; Wołowczyk, *Zaczek*, op. cit.; E. Drabowski, W. Jaworowski, Z. Krzyżkiewicz, *Bankowość w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1980.

⁸ Boguszewski, op. cit., s. 117.

⁹ Tamże.

kości oprocentowania oraz kierunków wykorzystania przyznanego mu kredytu inwestycyjnego. Kredytodawca—bank ma prawo kontroli sposobu wywiązywania się wierzyciela z wymienionych zobowiązań. Istnienie tych zobowiązań stanowi przesłankę i treść kontrolnej funkcji kredytu inwestycyjnego.

Bank—kredytodawca w wyniku nawiązania stosunku kredytowego z wierzycielem nabywa uprawnień do sprawowania kontroli poprawności wykorzystania przyznanego kredytu. Z chwilą stwierdzenia nieprawidłowości w sposobie wykorzystania przyznanego kredytu bank ma prawo nakładania na wierzyciela określonych restrykcji. Mechanizmy te są źródłem bodźcowej funkcji kredytu inwestycyjnego. Pamiętając o ich istnieniu wierzyciel stara się bowiem o wydatkowanie przyznanego środków w sposób oszczędny, o uzyskanie zakładanej efektywności realizowanej inwestycji, o dopilnowanie zgodności przebiegu jej realizacji z wymogami dokumentacji w zakresie terminowości, kompleksowości, kosztów, jakości itp.

Dokonana analiza funkcji kredytu inwestycyjnego wskazuje, że stosunek kredytowy inwestora i banku może być podstawą wielorakich oddziaływań banku. Funkcje banku względem inwestora-kredytobiorcy dzieli się zwykle na analityczne, opiniotwórcze i kontrolne. Są one realizowane w poszczególnych fazach procesu inwestycyjnego, tzn. w fazie analizy i oceny potrzeb, programowania, planowania, projektowania, realizacji oraz rozruchu i dochodzenia do pełnych zdolności wytwórczych. Bank w oddziaływaniu na inwestora dąży do tego, aby inwestor przestrzegał takich podstawowych kanonów działalności inwestycyjnej, jak zasada kompleksowości inwestycji, udokumentowania inwestycji, koncentracji nakładów inwestycyjnych, stabilizacji działalności inwestycyjnej oraz rytmiczności realizacji procesów inwestycyjnych.

W fazie analizy i oceny potrzeb dokonuje się oceny stopnia wykorzystania już posiadanego przez inwestora majątku trwałego w kontekście oczekujących go zadań produkcyjnych lub usługowych. W badaniach tych bank ocenia stopień wykorzystania majątku trwałego, jego strukturę, wiek, gospodarkę remontową i pozostałe elementy gospodarki środkami trwałymi potencjalnego inwestora. Efektem tych badań jest stwierdzenie, czy wniosek inwestycyjny jest uzasadniony, czy przewidywanych zadań nie można wykonać poprzez lepsze wykorzystanie już posiadanych zasobów majątku trwałego. Badania te w odniesieniu do spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego nie mają zastosowania.

W kolejnych fazach programowania, projektowania i planowania budowana jest metodą kolejnych przybliżeń wizja zamierzonego za-

dania (przedsięwzięcia) inwestycyjnego. Teoretycznie można założyć, iż bank będzie w tych pracach uczestniczył oceniając szczegółowo pod względem merytorycznym tworzone opracowania programowe, planistyczne i projektowe. W praktyce jest to bardzo trudne do osiągnięcia. Dokumentacja inwestycyjno-projektowa, jaka powstaje w tych fazach, jest bowiem bardzo szeroka i obejmuje wiele szczegółowych opracowań z różnych specjalności. Oceniając ją bank musiałby więc ustosunkować się do zawartych w dokumentacji rozwiązań lokalizacyjnych, urbanistycznych, materiałowo-konstrukcyjnych, użytkowych, rozwiązań z zakresu organizacji procesu budowlanego itp. Rzetelne wykonanie tych prac wymagałoby od banku dysponowania licznymi zespołami specjalistów.

O ile zorganizowanie tak drobiazgowej kontroli byłoby dla banku poważnym problemem, o tyle bankowa kontrola poziomu efektywności ekonomicznej przyjmowanej do finansowania inwestycji oraz stopnia przygotowania jej do realizacji jest łatwiejsza. Obejmuje ona badania przygotowania dokumentacji i jej kompletności, sprawdzenie zapewnienia dostaw maszyn i urządzeń, wykonawstwa oraz warunków dla przyszłej eksploatacji budowanych obiektów.

W fazie realizacji głównym zadaniem banku jest kontrola terminowości, jakości i kosztów realizowanej inwestycji. Punktem odniesienia dla tych kontroli są m. in. harmonogramy realizacji inwestycji oraz zbiorcze zestawienia kosztów lub zestawienia kosztów zadań.

W przypadku spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego wielokrotnie podnoszono, iż bank powinien w fazie realizacji oddziaływać (przez kontakty z inwestorem i wykonawcą) na kompleksowość realizacji zespołów mieszkaniowych, tzn. stymulować, aby obok budynków mieszkalnych wznoszono równolegle przewidziane dokumentacją obiekty towarzyszące w zaplanowanych terminach.

Przedmiotem kontroli bankowej w tej fazie jest również sprawdzanie sukcesywnego dostarczania dokumentacji na budowę oraz przygotowanie warunków do podjęcia w terminie eksploatacji oraz uzyskania projektowanych zdolności produkcyjnych lub usługowych w ustalonych etapach i terminach.

Po dokonaniu odbioru końcowego bank oddziałuje na terminowe przeprowadzenie przez inwestora rozliczeń zakończonej inwestycji.

Ze wszech miar uzasadnione są również bankowe kontrole *ex post* zakończonych inwestycji. Ich celem jest stwierdzenie w oparciu o faktycznie uzyskane wskaźniki eksploatacyjne, w jakim stopniu odpowiadają one wskaźnikom zakładanym w dokumentacji inwestycyjno-projektowej. Jest to zadanie istotne również w przypadku spółdzielczych zasobów mieszkaniowych. Ich wskaźniki faktyczne odbiegały bo-

wiem z reguły od zakładanych w dokumentacji, zwłaszcza w zakresie nasycenia zespołów mieszkaniowych poszczególnymi elementami programu usługowego, rozmiarów terenów wolnych od zabudowy przypadających na jednego mieszkańca, intensywności zabudowy, gęstości zaludnienia, jakości zrealizowanych obiektów itd. Wnioski z kontroli *ex post* powinny być wykorzystane przez bank w dalszej jego współpracy z danym inwestorem — w tym również ze spółdzielczością mieszkaniową.

Bank dysponuje wieloma środkami oddziaływania na inwestora. Dzielą się one na ekonomiczne i pozaekonomiczne. Do ekonomicznych środków oddziaływania należą:

- odmowa udzielenia części lub całości kredytu;
- przedterminowa spłata części lub całości kredytu;
- przymusowe ściągnięcie zadłużenia przeterminowanego;
- wstrzymanie finansowania określonych inwestycji;
- podwyższenie stopy oprocentowania kredytu.

Środki pozaekonomiczne oddziaływania bankowego wynikają z kontaktów tej instytucji z organami samorządowymi, jednostkami nadrzędnymi inwestorów, organami administracji państwowej i gospodarczej oraz instancjami partyjnymi. Nie mogą one zastępować oddziaływania pozakredytowego, mają je natomiast uzupełniać.

W przypadku spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego instrumenty pozaekonomiczne mają szczególne znaczenie ze względu na bardzo ograniczoną możliwość oddziaływania na inwestora spółdzielczego przez bank środkami ekonomicznymi. Ograniczoność ich zastosowania wynika z trudnej sytuacji mieszkaniowej kraju oraz ze specyfiki spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, które działa na zasadzie samofinansowania. Te dwie przesłanki powodują, iż stosowanie przez bank sankcji ekonomicznych względem inwestora (spółdzielczości mieszkaniowej) spowodowałoby opóźnienia w realizacji programu mieszkaniowego lub dodatkowe obciążenia finansowe członków spółdzielni, którzy poprzez czynsze łożą na utrzymanie aparatu administracyjnego spółdzielni mieszkaniowych i ich związków¹⁰.

W tej sytuacji szczególnego znaczenia w relacji bank—inwestor (spółdzielczość mieszkaniowa) nabiera oddziaływanie środków pozaekonomicznych. Adresatem sygnałów i interwencji banku może tu być przy tym zarówno aparat administracyjny spółdzielczości mieszkaniowej, jak również — co wydaje się bardziej uzasadnione — jej ogniwa samorządowe.

¹⁰ Np. skutki wprowadzenia karnego oprocentowania za nieterminowe rozliczenie kredytu znajdą swoje odbicie we wzroście kosztu mieszkania. Por. K. Kuźniarski, *Spółdzielczość mieszkaniowa — dłużnik NBP*, „Bank i Kredyt” 1979, nr 11.

Bankowy kredyt obrotowy, finansujący działalność eksploatacyjną drugiego kluczowego uczestnika spółdzielczego procesu inwestycyjnego — przedsiębiorstwa budowlanego, również może być instrumentem oddziaływania banku na harmonizację przebiegu procesu inwestowania.

Bankowy kredyt obrotowy nabrał szczególnego znaczenia z chwilą, gdy w budownictwie wprowadzono jako powszechnie obowiązującą zasadę jednorazowego fakturowania. Obowiązujące poprzednio zasady częściowych rozliczeń inwestora z wykonawcą dopuszczały możliwość etapowych rozliczeń obiektu, np. po zakończeniu realizacji jego stanu zerowego, surowego i robót wykończeniowych. Były one dla wykonawcy wygodniejsze, gdyż zapewniały mu bardziej równomierny dopływ finansowych środków obrotowych. Z drugiej strony były one także korzystne dla inwestora, gdyż umożliwiały mu bieżącą kontrolę postępu i jakości robót.

System jednorazowego fakturowania skorelowany z wprowadzoną równoległe zasadą obligatoryjnego stosowania w niektórych rodzajach budownictwa (w tym również w wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym) cen ryczałtowych zmusił przedsiębiorstwo do korzystania w większym stopniu z bankowych kredytów obrotowych na potrzeby finansowania bieżącej działalności eksploatacyjnej. Zapotrzebowanie na finansowe środki obrotowe jest tym większe, że produkt budowlany, jakim jest budynek mieszkalny, charakteryzuje się kapitalnością oraz długim, wynoszącym z reguły w wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym ponad rok, cyklem realizacji. Stąd też udział robót w toku w całkowitej produkcji danego okresu jest w przedsiębiorstwach budownictwa mieszkaniowego zawsze, z powodów obiektywnych, bardzo wysoki.

W przedsiębiorstwach budowlano-montażowych poza zapasami produkcyjnymi obejmującymi roboty w toku i wyroby gotowe można wyróżnić następujące grupy środków obrotowych: zapasy materiałowe, towary, nakłady przyszłych okresów, tymczasowe budynki i urządzenia budowy, należności, środki pieniężne¹¹.

W literaturze wyróżnia się następujące rodzaje kredytów obrotowych¹²:

a) kredyt na tzw. stałe środki obrotowe w części nie sfinansowanej przez własne fundusze i pasywa pozabankowe;

b) kredyty na potrzeby przejściowe (prawidłowe), w szczególności o charakterze sezonowym;

¹¹ J. Szczepański, L. Szyszko, *Finanse budownictwa*, Warszawa 1977, s. 190 i n.

¹² Drabowski, Jaworowski, Krzyżkiewicz, *op. cit.*, s. 190.

c) kredyt na potrzeby przejściowe o charakterze nieprawidłowym, a w szczególności na zapasy zbędne i nadmierne, a także niedobór własnych funduszy w obrocie;

d) kredyt o charakterze płatniczym na przyspieszenie procesu wymiany.

Oddziaływanie banku—kredytodawcy na przedsiębiorstwo—wierzyciela regulują następujące główne zasady¹³:

a) fakultatywny charakter oddziaływania, co oznacza że oddziaływanie stosowane jest przez oddział banku w razie potrzeby;

b) oddziaływanie banku na przedsiębiorstwo jest zróżnicowane — dolegliwość stosowanych wobec przedsiębiorstwa form oddziaływania powinna być wprost proporcjonalna do skali stwierdzonych nieprawidłowości w jego działaniu;

c) środki oddziaływania bankowego powinny być stosowane tak długo, dopóki nie nastąpi likwidacja nieprawidłowości, która była przyczyną oddziaływania lub nie zostaną podjęte kroki w celu jej usunięcia;

d) oddziaływanie banku powinno być poprzedzone wysunięciem wobec przedsiębiorstwa konkretnych postulatów poprawy działalności i przekazaniem informacji o zaistniałych nieprawidłowościach organom samorządowym, jednostce nadrzędnej, organom administracji gospodarczej i instancjom partyjnym.

Środki oddziaływania kredytowego mogą zostać przez bank uruchomione w przypadku zaistnienia w gospodarce przedsiębiorstwa jednej z następujących nieprawidłowości:

- nieuzasadnione pogorszenie rotacji środków obrotowych;
- wysoki udział zapasów nieprawidłowych w całości zapasów;
- zła jakość produkowanych wyrobów;
- zmiana asortymentu produkcji ze szkodą dla odbiorców;
- przekroczenie planowanego wskaźnika opłacenia wzrostu wydajności pracy;
- obniżenie stopnia sfinansowania zapasów funduszem statutowym poniżej minimum.

Szczególne znaczenie, wynikające ze specyfiki kontaktów wykonawcy z inwestorem w spółdzielczym procesie inwestycyjnym, ma możliwość oddziaływania banku na jakość produkcji, jej asortyment oraz nieuzasadnione pogorszenie rotacji środków obrotowych. Pogorszenie asortymentu w produkcji budowlanej powinno być bowiem interpretowane jako niechęć przedsiębiorstw do realizacji obiektów budownictwa towarzyszącego, natomiast nieuzasadnione pogorszenie rotacji

¹³ Tamże, s. 199 i n.

środków obrotowych — jako wynik nieuzasadnionego wydłużenia cykli budowy realizowanych przez przedsiębiorstwo obiektów.

W stosunku do przedsiębiorstw, które naruszają zasady prawidłowej gospodarki, oddział banku może zastosować następujące środki oddziaływania kredytowego:

- a) odmowa udzielenia części lub całości kredytu;
- b) przedterminowa spłata części lub całości kredytu;
- c) przymusowe ściągnięcie zadłużenia przeterminowanego;
- d) podwyższenie stopy oprocentowania kredytów obrotowych;
- e) zaprzestanie kredytowania działalności eksploatacyjnej.

IV. KREDYTOWANIE SPÓŁDZIELCZEGO PROCESU INWESTYCYJNEGO W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

Jak wynika z obowiązującej instrukcji bankowej¹⁴, w zakresie spółdzielczego wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego Narodowy Bank Polski może udzielić inwestorowi (spółdzielczości mieszkaniowej) kredytu na sfinansowanie robót przygotowawczych, na inwestycje podstawowe oraz udział w inwestycjach wspólnych.

Kredyt udzielony na sfinansowanie robót przygotowawczych może służyć na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem inwestycji do realizacji, a w szczególności kosztów opracowania dokumentacji, badań geologicznych i geodezyjnych, ekspertyz i przygotowania terenu.

Kredyt na finansowanie zadania inwestycyjnego może być udzielony wojewódzkiej spółdzielni mieszkaniowej lub spółdzielni podstawowej, której wojewódzka spółdzielnia mieszkaniowa powierzy prowadzenie inwestycji¹⁵.

W razie stwierdzenia, że dla inwestycji nie zatwierdzono założeń techniczno-ekonomicznych lub dokumentacji uproszczonej, termin oddania inwestycji do użytku wykracza poza ustalony w dokumentacji cykl realizacji inwestycji, a gdy inwestycja nie odpowiada wymaganiom określonym w Narodowym Planie Społeczno-Gospodarczym lub w odrębnych przepisach — oddział NBP odracza przyznanie kredytu.

Jeżeli w toku realizacji inwestycji spółdzielnia występuje z wnios-

¹⁴ Kredytowanie uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego, instrukcja służbowa NBP nr A/10, Warszawa, sierpień 1977.

¹⁵ Zgodnie z przepisami Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego.

kiem o podwyższenie planowanego kosztu inwestycji, oddział banku sporządza opinię o zasadności tego wniosku i przedstawia ją organowi właściwemu dla zatwierdzenia wzrostu kosztów. Po zatwierdzeniu wzrostu kosztów inwestycji spółdzielnia może wystąpić o podwyższenie kwoty przyznanego kredytu, przedkładając w oddziale decyzję organu, który zatwierdził wzrost kosztów.

Po oddaniu do użytku każdego obiektu kredytobiorca obowiązany jest złożyć w oddziale banku — nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty podpisania protokołu odbioru — rozliczenie kredytu wykorzystanego na realizację danego obiektu.

Użytkownik obiektu (spółdzielnia podstawowa) składa w oddziale banku oświadczenie o źródłach spłaty kredytu w ciągu dwóch tygodni od daty obciążenia jej rachunku kredytów do rozliczenia przez wojewódzką spółdzielnię mieszkaniową.

Niezależnie od kontroli dokumentów stanowiących podstawę do przyznania i rozliczenia kredytu oddział banku w toku realizacji inwestycji przeprowadza, w miarę potrzeb i możliwości, kontrolę stanu zaawansowania budowy mającą na celu ustalenie:

- a) czy planowany termin zakończenia inwestycji zostanie dotrzymany;
- b) czy planowane koszty wyliczone w zestawieniu kosztów nie zostaną przekroczone;
- c) czy normatywna powierzchnia budynków mieszkalnych nie została przekroczona.

Po przyjęciu inwestycji do eksploatacji inwestor przekazuje oddziałowi banku protokół odbioru. Oddział dokonuje analizy protokołu w celu ustalenia, czy inwestycję można uznać za zakończoną i czy można uruchomić fundusz nagród za prawidłową, terminową oraz przedterminową realizację inwestycji.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami inwestor zobowiązany jest przedłożyć oddziałowi banku rozliczenie zakońzonego zadania inwestycyjnego w ciągu 60 dni od daty przekazania inwestycji do eksploatacji. Na podstawie tego rozliczenia oddział porównuje:

- wysokość kosztów rzeczywistych z planowanymi;
- uzyskane efekty rzeczowe z efektami planowanymi;
- terminy realizacyjne z terminami wynikającymi z harmonogramów.

Wyniki stwierdzonych nieprawidłowości oddział wykorzystuje w informacji dla władz terenowych i inwestora nadrzędnego, jak również do badań i analiz realizacji budownictwa mieszkaniowego.

Ponadto oddział wykonuje następujące prace analityczno-badawcze i kontrolne o charakterze obligatoryjnym:

- badanie ekonomiczności osiedla mieszkaniowego w etapie programowania;
- opiniowanie projektów planów inwestycyjnych;
- badanie kosztów inwestycji;
- kontrole terenowe w spółdzielniach mające na celu sprawdzenie prawidłowości dokonywania rozliczeń i spłat kredytu.

V. KILKA UWAG O FUNKCJONOWANIU INSTRUMENTÓW KREDYTOWYCH W PRAKTYCZNYM DZIAŁANIU

Informacje do tej części artykułu pochodzą z badań przeprowadzonych w toku realizacji dwóch prac magisterskich napisanych na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ pod kierownictwem autora¹⁶. Wnioski z nich wypływające mają charakter wstępny wobec dalszych badań prowadzonych w trakcie kolejnego seminarium magisterskiego.

W zakresie funkcjonowania kredytu inwestycyjnego w spółdzielczym procesie inwestycyjnym zbadano relacje bank — inwestor zachodzące w trakcie realizacji osiedla Widzew-Wschód w Łodzi. Inwestorem bezpośrednim tego osiedla była Wojewódzka Spółdzielnia Mieszkaniowa w Łodzi, użytkownikiem — Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa „Bawełna”, natomiast kredytodawcą — III Oddział NBP w Łodzi. Oddział ten kredytuje całość inwestycji spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego w Łodzi.

Udział banku w procesie inwestycyjnym w przypadku realizacji osiedla Widzew-Wschód rozpoczął się od uczestnictwa przedstawiciela tej instytucji w komisji powołanej przez prezydenta miasta dla zatwierdzenia planu inwestycyjnego podejmowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego (osiedla Widzew-Wschód).

Następnie bank przeprowadził kontrolę dokumentacji inwestycyjno-projektowej. Dotyczyła ona następujących zagadnień:

- poprawności lokalizacji osiedla w nawiązaniu do ogólnych postanowień planu zagospodarowania przestrzennego miasta;
- wysokości projektowanej zabudowy w aspekcie efektywności wykorzystania terenu zainwestowania miejskiego;

¹⁶ Są to następujące prace: A. Gwizdalska-Adamska, *Rola banku w procesie inwestycyjnym w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym*, Łódź 1982 (maszynopis w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UŁ); G. Dąbrowska, *Ocena systemu kredytowania przedsiębiorstw budowlano-montażowych*, Łódź 1982 (maszynopis w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UŁ).

- dostosowania wysokości zabudowy do właściwości terenu;
- przewidywanej w projekcie struktury mieszkań w świetle zapotrzebowania na nie;
- funkcjonalności mieszkań i innych pomieszczeń użytkowych w projektowanych budynkach;
- rozmiaru zaprojektowanych programów usług w świetle obowiązujących normatywów i przewidywanego zapotrzebowania na nie ze strony mieszkańców przyszłego osiedla;
- poprawności rozwiązań elementów infrastruktury technicznej osiedla;
- prawidłowości rozwiązań komunikacyjnych;
- możliwości realizacji osiedla według przyjętej technologii wykonawstwa;
- realności przyjętych nakładów.

Była to zatem kontrola bardzo wnikliwa, merytoryczna, wnikająca w istotę poszczególnych rozwiązań zastosowanych w dokumentacji inwestycyjno-projektowej. Wnioski sformułowane przez bank w oparciu o tak wszechstronną i szczegółową kontrolę dotyczyły m. in. konieczności lepszego dopasowania wielkości projektowanych mieszkań do normatywów projektowych, uzupełnienia projektu osiedla o niezbędne elementy usług podstawowych (np. urząd pocztowo-telekomunikacyjny), niezbędności wyposażenia wykonawcy osiedla w drugą wytwórnię elementów prefabrykowanych Wk-70, konieczności urealnienia zestawień kosztów zadań.

Wnioski wynikające z kontroli zostały przesłane inwestorowi, który je w większości przypadków uwzględnił.

Udział banku w fazie realizacji osiedla Widzew-Wschód polegał na kontroli prawidłowości wykorzystania przez inwestora przyznanego kredytu. Na podstawie informacji nadsyłanych przez inwestora bank prowadził wykaz realizowanych obiektów, porównując ich koszty rzeczywiste z planowanymi. Bank nie przeprowadzał jednak z reguły badań postępu realizacji prac ani nie kontrolował przestrzegania przez inwestora zasady kompleksowości realizacji inwestycji. Powodem tak ograniczonych rozmiarów kontroli bankowej w tej fazie była m. in. niedostateczna liczebność personelu bankowego.

Rozliczanie zakończonych zadań inwestycyjnych składających się na osiedle Widzew-Wschód odbywało się z opóźnieniami. W tym przypadku bank oddziaływał na inwestora wyłącznie środkami pozakredytowymi, monitując poszczególne instancje inwestora spółdzielczego oraz ogniwa samorządu spółdzielczego.

W zakresie funkcjonowania kredytu o b r o t o w e g o zbadano współpracę Łódzkiego Kombinatoru Budowlanego „Północ” z V Oddziałem NBP

w Łodzi w latach 1977—1981. Przedmiotem analizy były następujące problemy:

- a) wielkość przydzielonych przez bank kredytów oraz sposób ich wykorzystania przez kombinat, kontrola bankowa, jej forma i zakres;
- b) podjęte przez bank oddziaływania kredytowe.

W toku badań stwierdzono, że kontrola bankowa prowadzona w kombinacie objęła swoim zakresem następujące problemy: jakość produkcji, gospodarkę funduszem płac, gospodarkę materiałową, roboty w toku i, sposób wykorzystania przyznaných kredytów bankowych. Częstotliwość kontroli bankowej w analizowanym okresie wynosiła kilka kontroli na rok.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, oddziaływanie V Oddziału NBP w Łodzi w stosunku do ŁKB „Północ” było dość skuteczne, prowadziło bowiem w większości przypadków do likwidacji występujących nieprawidłowości. Badania wykazały, że bank w stosunku do przedsiębiorstw budowlano-montażowych korzysta z przysługujących mu instrumentów oddziaływania kredytowego w sposób jednostronny. Preferuje oddziaływanie w postaci podwyższania oprocentowania kredytu, praktycznie nie korzystając z możliwości odmowy udzielenia kredytu przedsiębiorstwom źle gospodarującym.

W celu podniesienia roli bodźcowego oddziaływania kredytu warto zastanowić się nad zwiększeniem rozpiętości stopy jego oprocentowania, szczególnie w części pozostawionej do dyspozycji oddziałów banku podejmujących decyzje kredytowe. Aktualna maksymalna wielkość karnych odsetek od kredytu podstawowego (4%) i od kredytu przejściowego (2%) nie może stanowić dobrego i mobilizującego instrumentu oddziaływania.

VI. ZAKOŃCZENIE

Wnioski wynikające z niniejszej publikacji sformułować można w sposób następujący.

1. W przebiegu procesu inwestycyjnego w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym występuje szereg zakłóceń. Występują one na skutek wadliwej organizacji procesu inwestycyjnego oraz upośledzonej pozycji spółdzielczego inwestora w sytuacji utrzymującego się przez wiele lat w budownictwie „rynku producenta”.

2. Istotnym źródłem zakłóceń w przebiegu spółdzielczego procesu inwestycyjnego są wykonawcze przepisy spółdzielczości mieszkaniowej. Postanowieniami w nich zawartymi odsunięto spółdzielnie podstawowe (przyszłych użytkowników wznoszonych budynków) od wpły-

wu na przebieg procesu inwestycyjnego, a całą jego obsługę nadmiernie zbiurokratyzowano.

3. W efekcie nieprawidłowości wymienionych w punkcie poprzednim zachodzi paradoksalna potrzeba postawienia pomiędzy biurowym aparatem spółdzielczości mieszkaniowej a indywidualnym spółdzielcą banku, który — jako rzecznik interesu ogólnospołecznego — strzegłby interesu indywidualnego spółdzielcy zagrożonego ujemnymi konsekwencjami działalności zbiurokratyzowanej spółdzielczej administracji. Dopracować przy tym należy metody oddziaływania kredytowego wymierzone w aparat administracyjny, a nie obciążające zarazem finansowo członków spółdzielni. Literatura wskazuje na możliwość wypracowania takich rozwiązań¹⁷.

Rzecz jasna powyższy postulat straci rację bytu, jeżeli ruch spółdzielczości mieszkaniowej powróci do zasad autentycznej działalności spółdzielczej ze wszystkimi jej atrybutami. Autor zgadza się z ewentualnymi oponentami, iż proponowane przez niego rozwiązanie (które przecież w ograniczonym wymiarze już funkcjonuje w praktyce) jest anormalne, jednak uznaje je za w pełni adekwatne wobec równie anormalnego rozbudowania biurokracji spółdzielczej.

Jeżeli uznać za słuszny tok rozumowania zaprezentowany w niniejszym wniosku, to z dużą rezerwą odnieść się wypada do idei powołania Banku Gospodarki Mieszkaniowej, która wyszła ostatnio ze strony etatowych działaczy spółdzielczości mieszkaniowej. Wówczas bowiem, jeżeli bank ten zostałby zmajoryzowany przez wpływy biurokracji spółdzielczej, nie byłby on w stanie pełnić wobec niej funkcji kontrolnych.

4. W artykule dokonano dość szczegółowej teoretycznej analizy funkcjonowania kredytu inwestycyjnego i obrotowego. Wskazuje ona jednoznacznie na potencjalnie duże możliwości efektywnego stosowania tej kategorii w harmonizacji przebiegu procesu inwestycyjnego.

5. Analizowane przepisy bankowe w zasadzie uwzględniają główne wytyczne wynikające z teorii funkcjonowania instrumentów kredytowego oddziaływania. Ich słabą stroną jest natomiast brak wyraźnej koncepcji roli banku finansującego inwestora. Wydaje się, iż bank ten powinien być zwolniony od konieczności dokonywania drobiazgowych kontroli merytorycznych dokumentacji inwestycyjno-projektowej, natomiast powinien być w sposób bardziej niż dotychczas zdecydowany zobligowany do kontroli fazy realizacji. Przedmiotem kontroli bankowej w tej fazie powinny być takie elementy bezpośrednio związane z oceną prawidłowości wykorzystania przyznanych kredytów, jak terminowość robót, ich kompleksowość, jakość, koszty itp.

¹⁷ Kuźniarski, *op. cit.*

6. Relacjonowana w artykule analiza pracy banku finansującego inwestora spółdzielczego w pełni potwierdza słuszność uwag zgłoszonych w poprzednim punkcie.

7. Ażeby postulat tonizującego wpływu instytucji kredytowej na spółdzielczy proces inwestycyjny stał się bardziej odczuwalny, konieczne jest, by bank bardziej zdecydowanie bronił interesów spółdzielców wobec przedsiębiorstw wykonawczych. Powinna być w tym oddziaływaniu zachowana bardziej ścisła współpraca pomiędzy oddziałem finansującym wykonawcę oraz oddziałem finansującym inwestora. Wówczas bowiem w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w pracy wykonawcy bank mógłby poprzeć roszczenia wysuwane wobec niego przez inwestora (strony jak dotąd słabszej w wyniku „ryнку producenta” w budownictwie) stosując oddziaływanie kredytowe i pozakredytowe.

8. Dyskusja podjęta nad funkcjami aparatu bankowego w zreformowanej gospodarce polskiej wskazuje na konieczność zmiany jego roli. Ma on pełnić mniejszą ilość funkcji kontrolnych, z drugiej jednak strony udzielać kredytu tylko tym podmiotom, które zagwarantują efektywne i zyskowe (dla banku, a w socjalizmie tym samym dla całego społeczeństwa) ich wykorzystanie.

Wydaje się jednak, że w odniesieniu do spółdzielczego procesu inwestycyjnego te obiektywnie słuszne tezy powinny ulec modyfikacji. Olbrzymia niegospodarność przedsiębiorstw budowlanych, rozrost biurokracji w spółdzielczości mieszkaniowej oraz szczególna rola społeczna potrzeby mieszkaniowej i wielki deficyt mieszkań nakazują utrzymać, a nawet być może wzmocnić kontrolne funkcje banku wobec uczestników spółdzielczego procesu inwestycyjnego. Byłaby to kontrola oparta o bardziej „ekonomiczne” podstawy (udzielony kredyt) niż kontrola prowadzona przez jednostki administracji gospodarczej różnych szczebli i pionów. Tym samym sądzić należy, że byłaby ona bardziej efektywna i — dla interesu ogółu — bardziej użyteczna.