

Andrzej Borowicz*

PRZETARG BUDOWLANY W PRAKTYCE DZIAŁANIA SPÓŁDZIELCZOŚCI
MIESZKANIOWEJ

1. Wstęp

Proces reformowania gospodarki polskiej trwa już dziewiąty rok. W toku tego procesu ścierają się różne koncepcje teoretyczne oraz podejmowane są różnorodne działania praktyczne. Czynnym uczestnikiem procesów reform, których stanowiska służbowe sytuują jednak na pozycjach wykonawczych, niejednokrotnie trudno jest się zorientować zarówno w ogólnych celach, jak i w istotnych szczegółach wprowadzanych zmian. Nie jest to zjawisko pozytywne, zważywszy z jednej strony na fakt, iż obecna reforma gospodarcza jest procesem wieloletnim, a z drugiej - iż warunkiem sine qua non jej ostatecznego sukcesu jest partycypacja w pełni świadomych adresatów i wykonawców jej postanowień.

Powyższe stwierdzenia natury ogólnej mają szczególną aktualność w odniesieniu do działaczy spółdzielczości mieszkaniowej i to zarówno statowych, jak i społecznych, samorządowych. Działacze ci powinni bowiem zdawać sobie w pełni sprawę z powodów, dla których wprowadzane są obecne zmiany, ich głównych kierunków oraz konsekwencji. Powinni oni również dokonywać świadomych ocen, mających na celu ustalenie czy poszczególne, wdrażane w ramach reform, rozwiązania odcinkowe pozostają w zgodności z długofalowymi interesami spółdzielczości mieszkaniowej czy też nie. Jak dotąd, niestety, da-

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

je się zauważyć zjawisko nadmiernego koncentrowania się działaczy spółdzielczych na problematyce bieżącej, krótkookresowej, przy znacznie słabszym ich zaangażowaniu w problemy o charakterze długofalowym, które jednak dla interesów spółdzielczości mieszkaniowej będą mieć, już w niedalekiej przyszłości, niezmiernie istotne znaczenie.

Jednym z problemów, które w taki właśnie, nadmiernie krótkowzroczny sposób, są przez aktyw spółdzielczości mieszkaniowej postrzegane, wydaje się być zagadnienie cenotwórstwa budowlanego. O znaczeniu tej problematyki, zwłaszcza w kontekście ostatnio wprowadzonych zmian w zasadach finansowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, przesądza fakt, iż od wysokości ceny budowlanej zależać będzie w znacznym stopniu wysokość zarówno jednorazowych, jak i stałych obciążeń finansowych ponoszonych przez członków spółdzielni mieszkaniowych. Tak więc wysiłki zarówno działaczy, jak i zaplecza badawczego spółdzielczości mieszkaniowej powinny zmierzać do tego, aby procesom cenotwórczym w budownictwie nadać możliwie najbardziej doskonały i zgodny z wymaganiami reformy gospodarczej charakter. Niestety, jak dotąd zainteresowanie środowisk spółdzielczości mieszkaniowej tą problematyką ocenić należy jako niedostateczne. Zainteresowania te koncentrują się głównie wokół kwestii bieżącej dynamiki cen budowlanych z pominięciem istotnych przesłanek o charakterze systemowym, które tę dynamikę wywołują.

Celem niniejszej publikacji jest podjęcie próby zainteresowania środowisk spółdzielczości mieszkaniowej problematyką tworzenia i funkcjonowania cen w budownictwie. Podstawę prezentowanych rozważań stanowić będzie kategoria przetargu budowlanego. Przydatność tej kategorii w kontekście wyżej sformułowanego celu wynika stąd, iż z jednej strony stanowi ona punkt węzłowy w problematyce cenowej budownictwa, natomiast z drugiej kategoria ta wykorzystana być może jako "papierek lakmusowy" wskazujący na stopień zaawansowania procesów sanacyjnych tak w zakresie cenotwórstwa budowlanego, jak i - szerzej - całej sfery inwestycyjno-budowlanej.

Prezentowany artykuł porusza zarówno problemy szczegółowe, jak i kwestie natury ogólnej. Zatem adresowany jest on tak do pracowników spółdzielczych służb inwestycyjnych organizujących przetargi bu-

dowlane, jak i do działaczy spółdzielczych oraz pracowników spółdzielczego zaplecza badawczego.

Materiał źródłowy do niniejszej publikacji pochodzi z badań prowadzonych przez autora w 1987 r. Badaniami objęto 69 przetargów budowlanych zorganizowanych na terenie czterech województw makroregionu środkowego. Badania te przeprowadzone zostały na zlecenie Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGPiS.

1. Istota i funkcje przetargu budowlanego

Budownictwo, ze względu na niezwykle wyraźną specyfikę produkcji oraz produktu, wypracowało, w toku swojej wielowiekowej działalności, szereg rozwiązań ekonomiczno-organizacyjnych z niej wpływających i do niej adekwatnych. Do grupy tych rozwiązań należy również przetarg budowlany.

Powyzsza adekwatność systemu przetargowego wobec obiektywnie uwarunkowanej specyfiki budownictwa stanowi zasadniczą przyczynę trwałości przetargu. Przetargowy system zlecania robót budowlanych spotykany jest w procesach inwestycyjno-budowlanych i remontowo-budowlanych większości krajów. Przetargi spełniają również istotną rolę w organizacji i funkcjonowaniu światowego rynku budowlanego. W krajach socjalistycznych, w tym i w Polsce, w pierwszych dziesięcioleciach gospodarki socjalistycznej (nie licząc kilku początkowych lat powojennej odbudowy), problem specyfiki budownictwa potraktowany został nazbyt woluntarystycznie. Postawiono nawet tezę o powstaniu "przemysłu budowlanego", który interpretowany był jako budownictwo udoskonalone technicznie i ekonomicznie w takim stopniu, iż zanikowi uległy cechy różniące je od przemysłu. Konsekwencją takiego podejścia było wyeliminowanie z praktyki działania budownictwa tradycyjnych, właściwych mu rozwiązań ekonomiczno-organizacyjnych. Zminimalizowano również rolę przetargu budowlanego. Ten kierunek rozumowania teoretycznego oraz działania praktycznego nie wytrzymał jednak próby czasu. Pozostawał on bowiem w nazbyt rażącej sprzeczności wobec obiektywnie uwarunkowanych, w wielu przypadkach im-

manentnych¹, cech drębności budownictwa. Uporczywe i długotrwałe hołdowanie wyżej omówionym, błędnym tezom i zasadom stanowiło istotny powód niedostatecznej sprawności oraz niskiej efektywności działania budownictwa w Polsce i w innych krajach socjalistycznych. Z tych też przyczyn, w okresie reformowania gospodarki polskiej podejmowane są wysiłki mające na celu restytuowanie dawnego znaczenia tradycyjnych rozwiązań ekonomiczno-organizacyjnych budownictwa. Dotyczy to również przetargu budowlanego.

Wysiłki te ocenić należy pozytywnie dlatego, że przetarg pełni w budownictwie szereg bardzo istotnych funkcji. W zakresie wielu z nich przetarg jest praktycznie rzecz biorąc, w specyficznych warunkach działania budownictwa, niezastępowalny. Wśród najważniejszych funkcji przetargu budowlanego należy wymienić:

- a) stworzenie warunków do obiektywizacji ceny budowlanej;
- b) stworzenie warunków do kształtowania we właściwy sposób portfeli zleceń jednostek wykonawstwa budowlanego;
- c) oddziaływanie na sieć jednostek wykonawczych budownictwa w sposób gwarantujący jej ciągle dostosowywanie się do fluktuującego rodzajowo i przestrzennie popytu budowlanego;
- d) zapobieganie nadużyciom i defraudacjom funduszy społecznych w procesie lokowania zleceń w firmach budowlanych - zwłaszcza w sytuacji zrównoważonych rynków budowlanych lub w sytuacji nadwyżki podaży mocy produkcyjnych budownictwa nad popytem na nie.

Jak wynika z przytoczonego przeglądu przetarg budowlany jest integralnie związany z rynkiem budowlanym. Tak więc zakres występowania systemu przetargowego oraz efektywność jego funkcjonowania uznane być mogą za istotny wskaźnik pozwalający ocenić kondycję rynków budowlanych w danym okresie.

2. Prawne podstawy funkcjonowania przetargów budowlanych w latach osiemdziesiątych

Pierwszym aktem prawnym mającym w założeniu promować rozwój systemu przetargowego w budownictwie polskim była ustawa z 22.02.1982 r.

¹ J. G o r y ń s k i, *Ekonomika budownictwa i polityka budowlana*, Warszawa 1981, s. 121-204.

o cenach². Określała ona w artykule 6, iż stosowanie cen regulowanych w budownictwie dopuszczalne jest tylko na te roboty i obiekty, na które zamówienie udzielone zostało w trybie bezprzetargowym. Roboty i obiekty zlecone w trybie przetargowym mogły być tym samym wycenione w cenach umownych.

Praktyczne konsekwencje tych postanowień wynikały z zarządzenia nr 6 ministra do spraw cen z 10.05.1984 r. w sprawie zasad ustalania cen regulowanych na roboty i obiekty budowlane³. Zarządzeniem tym wprowadzono standardowe, jednolite wysokości stóp zysku w cenach regulowanych robót i obiektów budowlanych, podczas gdy stopy zysku w cenach umownych ustalane być miały w wyniku negocjacji pomiędzy stronami⁴.

Regulacje zamieszczone w dwóch wymienionych aktach prawnych miały w założeniu generować wyraźne bodźce do stosowania systemu przetargowego. Zachęty te adresowane były w pierwszym rzędzie do państwowych przedsiębiorstw budowlano-montażowych.

Szczegółowe reguły określające tryb i zasady przeprowadzania przetargów budowlanych obowiązujące na początku bieżącej dekady wynikały z rozporządzenia Rady Ministrów z 20.03.1969 r. w sprawie dostaw, robót i usług na rzecz jednostek państwowych⁵. Rozporządzenie to stanowiło akt prawny o charakterze wykonawczym wobec ustawy z 28.12.1957 r. o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych⁶. Oba wymienione akty prawne przestały obowiązywać na mocy ustawy z 21.12.1983 r. o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą⁷. Tak więc od 1.01.1984 r. w zakresie szczegółowego trybu organizowania i przeprowadzania przetargów na roboty i obiekty budowlane, zaistniała sytuacja luki prawnej. Okres

² Jednolity tekst ustawy ogłoszony został w "Dzienniku Ustaw" 1985, nr 42, poz. 261.

³ "Dziennik Urzędowy Cen" 1984, nr 5, poz. 18 ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem ministra do spraw cen nr 14 z 5.11.1984 r. i nr 4 z 5.03.1985 r. ogłoszonymi w "Dzienniku Urzędowym Cen" 1985, nr 1, poz. 13; nr 6, poz. 27.

⁴ W późniejszym okresie formułę tę próbowano ograniczyć przez wprowadzenie pojęcia "zysku rażąco wysokiego".

⁵ "Dziennik Ustaw" 1969, nr 9, poz. 65.

⁶ "Dziennik Ustaw" 1958, nr 3, poz. 7.

⁷ "Dziennik Ustaw" 1983, nr 71, poz. 318.

ten zakończył się 25.03.1986 r. wydaniem zarządzenia ministra budownictwa, gospodarki przestrzennej i komunalnej w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargów na wykonanie inwestycji, robót i remontów budowlanych⁸.

Zarządzenie to wypełnić miało zaistniałą lukę prawną. Ponadto, określić ono miało tryb i zasady przeprowadzania przetargów w sposób zbieżny i koherentny z istotą zmian aplikowanych gospodarce narodowej w okresie pierwszego etapu reformy gospodarczej.

Okres opracowywania i wprowadzania w życie omawianego zarządzenia nie był dobrym okresem pierwszego etapu reformy. Po kilku latach uzewnętrzniania się bardzo ograniczonych możliwości stymulacyjnego i regulacyjnego oddziaływania wdrażanych do gospodarki rozwiązań typu hybrydowego, centrum gospodarcze, poddane presji bieżących trudności ekonomicznych, poczęło sięgać coraz częściej po regulacje dyscyplinujące typu administracyjnego. Typowym przykładem tej filozofii postępowania było uchwalenie niezwykle kontrowersyjnej⁹ nowelizacji przepisów o.w.r.i.¹⁰ Zarządzenie z 25.03.1986 r., stanowiąc w niektórych kwestiach szczegółowych nawiązanie i rozwinięcie przepisów o.w.r.i., opracowane zostało również na fali owych "kontrreformacyjnych" tendencji. Będąc natomiast ich emanacją, zarządzenie przeładowane zostało nadmierną liczbą regulacji dyscyplinujących typu administracyjnego. Tak więc, jakkolwiek zarządzenie z 25.03.1986 r. zostało opracowane i wprowadzone w życie w okresie gdy oficjalnie nie obowiązywał już system nakazowo-rozdzielczy, to jednak zawierało ono liczbę nakazów i zakazów zbliżoną do poprzedzającego je rozporządzenia Rady Ministrów z 1969 r., które powstało i funkcjonowało w okresie obowiązywania tego systemu¹¹.

⁸ "Monitor Polski" 1986, nr 11, poz. 72.

⁹ Krytyczna analiza nowelizacji przepisów o.w.r.i. zawarta jest m. in. w publikacji A. B o r o w i c z a, OWRI 85 - nieporozumienie? "Życie Gospodarcze" 1986, nr 31.

¹⁰ Uchwała nr 154 Rady Ministrów z 4.10.1985 r., "Monitor Polski" 1985, nr 31, poz. 210.

¹¹ Szerzej na ten temat patrz A. B o r o w i c z, Problemy nawiązywania stosunków umownych poprzez przetargi budowlane, [w:] Umowy w budownictwie w 1988 roku, PZITB, Toruń 1988, s. 51-63 (materiały konferencyjne).

Zarządzenie z 1986 r. zawierało ponadto takie, typowo biurokratyczne instrumenty oddziaływania, jak np. obowiązek załączania do ofert wyciągu "z aktu o utworzeniu jednostki przystępującej do przetargu, potwierdzającego, iż profil działania oferenta odpowiada przedmiotowi przetargu lub odpisu odpowiednich dokumentów uprawniających do prowadzenia takiej działalności".

Zarządzenie z 25.03.1986 r. w następujący sposób formułuje główne punkty scenariusza postępowania przetargowego.

Koniecznym warunkiem uznania przetargu za ważny jest przystąpienie do niego minimum dwóch oferentów. Zamawiający, przed rozpisaniem przetargu, musi wejść w posiadanie kompletnej dokumentacji projektowej na roboty będące przedmiotem przetargu. Natomiast warunkiem przystąpienia do przetargu oferentów może być - o ile zażąda tego zamawiający - uiszczenie wadium przetargowego. Przetarg poprzedzony być musi opublikowaniem ogłoszenia prasowego o określonej w zarządzeniu treści. Ponadto inwestor organizujący przetarg dysponować musi szczegółowymi warunkami przetargu, które precyzują, enumeratywnie podane w zarządzeniu, szczegółowe kwestie dotyczące przetargu. Do obowiązków podmiotów przystępujących do przetargu należy złożenie pisemnych ofert. Kwestie, które należy podawać w ofertach również zostały wymienione w zarządzeniu. Przetarg przeprowadza specjalnie w tym celu powołana komisja, która sporządza protokół z przebiegu przetargu po zakończeniu postępowania przetargowego.

3. Praktyczne problemy funkcjonowania obowiązujących przepisów - wnioski dla spółdzielczych służb inwestycyjnych

Jak wynika z dokonanego w punkcie poprzednim przeglądu, do obowiązków spółdzielczych służb inwestycyjnych w trakcie postępowania przetargowego należy:

- 1) Wejście w posiadanie kompletnej dokumentacji projektowej na roboty objęte przetargiem.
- 2) Wejście w posiadanie ślepego kosztorysu na te roboty.
- 3) Opublikowanie przetargowego ogłoszenia prasowego o znormalizowanym układzie.

4) Opracowanie szczegółowych warunków przetargu.

5) Dopilnowanie, aby treść ofert przyjętych do konkursu przetargowego była zgodna z wymogami obowiązującego zarządzenia.

6) Wykluczenie kosztorysów powykonawczych jako podstawy określania wynagrodzenia wykonawcy w umowie poprzetargowej.

Przeprowadzone badania wskazują na to, iż wywiązywanie się przez służby inwestorskie z omówionych obowiązków było niekiedy bardzo trudne. Trudności te miały swoje źródło, z jednej strony - w usterkach prawnej artykulacji niektórych fragmentów zarządzenia, natomiast z drugiej w fakcie, iż zarządzenie regulujące tryb przeprowadzania przetargów budowlanych funkcjonowało w kontekście innych aktów prawnych, w tym zwłaszcza przepisów dotyczących funkcjonowania cen budowlanych. Tymczasem zadośćuczynienie wymaganiom kilku, obowiązujących równolegle aktów prawnych, przerastało możliwości wielu inwestorów.

Ad 1. W myśl postanowień zarządzenia, warunkiem ogłoszenia przez zamawiającego przetargu jest posiadanie przez niego dla robót objętych przetargiem kompletnej dokumentacji projektowej. (§4.1. zarządzenia). Z obowiązku tego zwolnione zostały jedynie podmioty ogłaszające przetargi na roboty "nieskomplikowane". Istotnym mankamentem tego przepisu jest niejednoznaczność terminu, za pomocą którego rozgraniczono przetargi na wymagające i nie wymagające dysponowania kompletną dokumentacją projektową sporządzoną ex ante. Pojemność informacyjna użytego w zarządzeniu rozgraniczającego określenia "roboty nieskomplikowane" jest bowiem, w specyficznych warunkach działania budownictwa, znikoma.

Wydaje się jednak, iż spółdzielcze służby inwestycyjne przygotowujące konkursy przetargowe powinny dążyć do uprzedniego wejścia w posiadanie dokumentacji projektowej w tych przypadkach, w których dokumentacja taka może stanowić podstawę do określenia wysokości ceny budowlanej metodą kalkulacji przedrealizacyjnej. Pamiętać bowiem trzeba, iż prawidłowy przetarg budowlany powinien być formą konkursu, którego jednym z najbardziej istotnych elementów jest "gra o cenę". Przetargowa "gra o cenę" polega natomiast na konfrontowaniu ceny, jaka wynika z kosztorysu inwestorskiego z cenami proponowanymi przez poszczególnych oferentów i dokonywaniu na tej podstawie wyboru oferty proponującej najbardziej korzystne warunki cenowe.

Ad. 2. Obowiązek posiadania przez zamawiającego ślepego kosztorysu wynika z § 4.1. zarządzenia. Wywiązanie się z narzucanego zarządzeniem obowiązku opracowania kosztorysu ślepego oraz, co za tym idzie, kosztorysu inwestorskiego i kosztorysów ofertowych stawiało strony postępowania przetargowego wobec konieczności przeprowadzenia pracochłonnych i kosztownych obliczeń kosztorysowych. Pracochłonność i kosztowność tych obliczeń wynikała z faktu, że przeprowadzone one być miały metodą kosztorysowania szczegółowego z uwzględnieniem przepisów o kosztach uzasadnionych w budownictwie. Z omówionych względów analizowany wymóg, formalizując i podrażając procedurę gry przetargowej, stworzył istotną barierę dla rozwoju systemu przetargowego. Wniosek taki znajduje pełne potwierdzenie w wynikach badania empirycznego. Wyniki te prezentuje tab. 1.

Jak wynika z zestawienia zamieszczonego w tab. 1, wskaźnik przestrzegania¹² obowiązku posiadania ślepego kosztorysu wyniósł zaledwie 6% w przypadku robót inwestycyjnych oraz 19% w przypadku robót pozostałych.

Na to, że przetargowa "gra o cenę" nie przebiegała z reguły w sposób wymagany obowiązującymi przepisami wskazuje również fakt, iż na 404 przebadane oferty, kosztorysy ofertowe opracowane zostały jedynie w 13 przypadkach, a mianowicie w 6 na roboty inwestycyjne oraz w 7 na roboty nieinwestycyjne. Stanowiły one zatem załącznik jedynie do 3% przebadanych ofert. W miejsce scenariusza oficjalnego praktyka wypracowała odmienny tryb postępowania. Ten wypracowany oddolnie tryb postępowania występował w badanych przetargach z bardzo dużą częstotliwością. Napotkano go bowiem w 80% ofert na roboty inwestycyjne oraz w 96% ofert na roboty pozostałe. Wspomnianym już, powszechnym sposobem ujmowania warunków cenowych w badanych ofertach przetargowych było podawanie w nich wysokości godzinowej stawki robocizny bezpośrednio, wraz z narzutami, wg rodzajów robót.

¹² Wskaźniki przestrzegania poszczególnych przepisów liczone były wg wzoru: $Wp = \frac{a}{b} = x \cdot 100$, gdzie: a - liczba badanych jednostek stosujących się do wymogów danego przepisu; b - ogólna liczba badanych jednostek zobowiązanych do stosowania danego przepisu.

T a b e l a 1

Rodzaje opracowań kosztorysowych będących w dyspozycji zamawiających w momencie ogłaszania przez nich przetargów

Rodzaj przetargu	Liczba przetargów ogółem	W tym udział zamawiających:			
		dysponujących			nie dysponujących żadnym opracowaniem kosztorysowym
		kosztorysami nakładczymi ^a	ślepyimi kosztorysami	kosztorysami inwestorskimi	
Na roboty inwestycyjne	100	36	36	14	14
Na roboty nieinwestycyjne	100	27	19	4	50
Ogółem	100	30	25	7	38

^a Kosztorys nakładczy - jest to pojęcie merytorycznie niepoprawne. W slangu zawodowym kosztorysantów używane na określenie zestawień czynników produkcji R, M, S, dokonywanych w układzie kosztorysowym.

Ź r ó d ł o: Opracowano na podstawie własnych badań autora sygnalizowanych we wstępie.

Zdaniem autora niniejszej publikacji, spółdzielcze służby inwestycyjne organizujące przetargi budowlane powinny dążyć do tego, aby we wszystkich przypadkach, w których jest to możliwe, doprowadzić do wymaganej przepisami konfrontacji, opracowanych na podstawie kosztorysu ślepego, kosztorysów ofertowych z kosztorysem inwestorskim. Wyniki tak przeprowadzonej konfrontacji są bowiem w procesie przetargowej "gry o cenę" najbardziej miarodajne. Nie ma jednak również merytorycznych podstaw do tego, by unieważniać te przetargi, w których przetargowa "gra o cenę" przeprowadzona została wg wypracowanego oddolnie przez praktykę gospodarczą scenariusza uproszczonego. Jak bowiem wynika z badań, ten uproszczony scenariusz jest w obecnym okresie stosowany niemal powszechnie.

Ad. 3. Obowiązujące zarządzenie wyszczególnia 9 kwestii, które powinny się znaleźć w prasowym ogłoszeniu przetargowym. Odnosny fragment zarządzenia (§ 10.2) rozpoczyna się zwrotem "w ogłoszeniu należy podać". Jest to określenie nieprecyzyjne, w przeciwieństwie do jednoznacznych sformułowań typu "w ogłoszeniu muszą być podane" lub też "zaleca się podanie w ogłoszeniu". Przez domniemanie, że zwrotem zastosowanym w zarządzeniu, wiązany jest z reguły wymóg obligatoryjności. W omawianym przypadku nie ma jednak żadnych racjonalnych przesłanek wskazujących na konieczność traktowania omawianego postanowienia jako obligatoryjnego nakazu. Nie wprowadza też takiego nakazu oficjalna wykładnia opublikowana przez autora zarządzenia¹³.

Tak więc spółdzielcze służby inwestycyjne, organizujące przetargi, formułując treść ogłoszenia prasowego powinny spośród kwestii, które w myśl zarządzenia powinny w ogłoszeniu tym się znaleźć, wyodrębnić dwie grupy. Do grupy pierwszej winny zostać zaliczone te informacje, które zawierają dla oferentów przesłanki niezbędne do podjęcia decyzji o ewentualnym przystąpieniu do przetargu. Zarówno analiza logiczna, jak również wyniki badania empirycznego wskazują, że do tej grupy powinny zostać zaliczone następujące informacje: nazwa i siedziba podmiotu organizującego przetarg; określenie charakteru przetargu (ograniczony - nieograniczony); w przypadku przetargu ograniczonego wskazanie jednostek, które mogą przystąpić do przetargu; termin rozpoczęcia przetargu; określenie przedmiotu przetargu, miejsca wykonania robót oraz miejsce i termin składania ofert.

Wszelkie inne informacje, jako zawierające dane o charakterze uzupełniającym, powinny być zamieszczane w prasowych ogłoszeniach przetargowych jedynie w miarę faktycznych potrzeb.

Ad 4. W § 10.3 zarządzenia zamieszczono, sformułowany w sposób równie nieprecyzyjny co kwestia przetargowego ogłoszenia prasowego, nakaz opracowywania szczegółowych warunków przetargu. Oprócz konieczności samodzielnego rozstrzygnięcia czy chodzi tu o nakaz, czy też o zalecenie, czytelnik zarządzenia musi samodzielnie drogą do-

¹³ W. O s t a t e k, Przetargowy system zlecania inwestycji, robót i remontów budowlanych, "Inwestycje i Budownictwo" 1987, nr 4.

mnienia prawnego rozstrzygnąć kolejny problem, a mianowicie czy autorzy zarządzenia żądają opracowania szczegółowych warunków przetargu w formie jednolitego dokumentu pisemnego, czy też dopuszczają możliwość ich określania w formie ustnej.

W trakcie badań ustalono, iż 2 z 69 respondentów interpretowało szczegółowe warunki przetargu jako zbiór postanowień ustnie przekazywanych oferentom. Natomiast pozostali opracowywali je jako jednolity dokument pisemny lub też nie opracowywali ich w ogóle.

Spółdzielcze służby inwestycyjne przygotowujące przetargi budowlane powinny mieć na uwadze fakt, iż o ile szczegółowe warunki przetargu spełnić mają swoje zadania, przekazywane być one powinny oferentom w formie jednolitego, uwierzytelnionego dokumentu pisemnego. W omawianym elemencie dokumentacji przetargowej zamawiający precyzuje bowiem szereg kwestii, terminów i szczegółów dotyczących przetargów. Przekazywanie tych szczegółów w formie ustnej, pomijając fakt, że nie może to być forma przekazu dostatecznie precyzyjna, nie daje wystarczających gwarancji wyeliminowania a priori sporów, jakie na tle szczegółowych warunków przetargu zaistnieć mogą pomiędzy stronami w toku późniejszych faz postępowania przetargowego. Wyeliminowanie tego typu sporów mieli na uwadze, jak należy przypuszczać, autorzy zarządzenia, nakazując opracowywanie szczegółowych warunków przetargu.

Ad. 5. Układ oferty przetargowej wymagany zarządzeniem jest dość rozbudowany. Obejmuje on mianowicie 9 pozycji. Dyscyplina przestrzegania tego przepisu przez oferentów, jak to stwierdzono w efekcie przeprowadzonych badań, nie jest wysoka. O szczegółach w tym względzie informuje tab. 2.

Dla spółdzielczych służb inwestycyjnych istotne znaczenie praktyczne mieć może spostrzeżenie, wynikające z danych zawartych w tab. 2, iż szczególnie niską dyscyplinę oferentów zaobserwowano w zakresie sposobu wypełniania ofert w pozycjach oznaczonych w tab. 2 numerami 4, 7 i 8. Tymczasem złożenie przez oferentów oświadczeń wymaganych w pozycjach 4 i 7 stanowi zabezpieczenie interesów inwestora w toku kolejnych faz postępowania przetargowego i poprzetargowego. Natomiast niewywiązanie się przez oferenta z obowiązku załączania do oferty dokumentów wyszczególnionych w pozycji 8. powin-

T a b e l a 2

Wskaźniki przestrzegania postanowień zarządzenia w zakresie sposobu sporządzania ofert przetargowych

Elementy składowe oferty wymagane zarządzeniem	Wskaźniki przestrzegania		
	roboty inwestycyjne	roboty nieinwestycyjne	razem
1. Nazwa i siedziba oferenta	100	100	100
2. Data sporządzenia oferty	79	91	89
3. Ścisłe określenie przedmiotu oferty	97	88	96
4. Oświadczenie, że oferent przyjmuje warunki przetargu	17	26	25
5. Ogólna kwota wynagrodzenia za wykonanie robót	21	5	7
6. Wypełniony ślepy kosztorys ^a	33	47	43
7. Oświadczenie, że oferent uznaje się za związanego ofertą w okresie jej ważności i że zobowiązuje się do zawarcia umowy	10	29	26
9. Dokument stwierdzający profil działania oferenta	12	5	6

^a Wskaźniki podane w tab. 2 dotyczą jedynie grupy tych przetargów, w których ślepe kosztorysy zostały oferentom udostępnione.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

no, w myśl zarządzenia, automatycznie daną ofertę dyskwalifikować (patrz § 1.3 zarządzenia).

Ad. 6. Zakaz stosowania kosztorysów powykonawczych jako podstawy określania wynagrodzenia wykonawcy w postępowaniu przetargowym określono w § 16 zarządzenia w następujący sposób: "Zakończenie przetargu wynikiem pozytywnym (wybór oferty) wyklucza możli-

wość ustalenia przez strony w umowie, że wynagrodzenie zostanie określone po wykonaniu przedmiotu umowy (kosztorys powykonawczy)".

Na przełomie pierwszej i drugiej połowy lat osiemdziesiątych dwa czynniki o bardzo dużej sile oddziaływania, tzn. wysoka stopa inflacji łącznie z wysoką dynamiką cen zaopatrzeniowych budownictwa, jak również długie cykle realizacji robót inwestycyjno-budowlanych, uniemożliwiły w praktyce stosowanie tego przepisu w budownictwie inwestycyjnym. W budownictwie remontowym natomiast wykluczenie kosztorysów ex post jako podstawy określania wynagrodzenia wykonawcy w każdych warunkach jest błędem. Specyfika robót remontowych powoduje bowiem, iż w bardzo wielu przypadkach niemożliwe jest precyzyjne określenie ich wielkości i struktury - a co za tym idzie także i dokonanie ich wyceny - metodą ex ante, tzn. przed rozpoczęciem realizacji robót.

Nie może zatem dziwić fakt, iż wbrew wyraźnemu zakazowi wynikającemu z zarządzenia, kosztorysy powykonawcze były powszechnie stosowaną w badanych umowach podstawą ustalania przez strony wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kosztorysy te w powyższym charakterze znalazły zastosowanie w 71% badanych umów na roboty inwestycyjne oraz w 85% robót na roboty nieinwestycyjne.

Również spółdzielcze służby inwestycyjne organizujące przetargi budowlane muszą mieć na względzie bardzo silnie działające i obiektywnie uwarunkowane ograniczenia w zakresie praktycznych możliwości stosowania omawianego przepisu.

4. Sprawność funkcjonowania rynków budowlanych makroregionu środkowego w świetle wyników analizy przetargów budowlanych

Jednym z walorów poznawczych badań nad funkcjonowaniem systemu przetargowego w budownictwie jest możliwość uzyskania w ich efekcie informacji na temat kondycji lokalnych rynków budowlanych. Aniowanie tych rynków należy natomiast do głównych celów reformy gospodarczej w sferze inwestycyjno-budowlanej.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, intensywność podaży poszcze-

gólnych rodzajów robót budowlanych na lokalnych rynkach budowlanych makroregionu środkowego zaczęła się ostatnio w wyraźny sposób różnicować. Świadczą o tym wskaźniki intensywności podaży poszczególnych rodzajów robót. Wskaźniki te zostały obliczone jako relacje ogólnej liczby ofert wykonawców, jakie napłynęły na badane przetargi do ogólnej liczby zaproszeń przetargowych - wg rodzajów robót. Wyniki tych obliczeń wskazują, iż zdecydowanie najwyższa intensywność podaży wystąpiła w zakresie robót malarskich - 4,24 oferty na 1 zaproszenie przetargowe. Kolejnymi trzema rodzajami robót o intensywności podaży mieszczącej się w przedziale od 2,60 do 2,09, były roboty elektryczne (2,54 ofert na 1 zaproszenie), ślusarsko-kowalskie (2,42 ofert na 1 zaproszenie) oraz dekarstwo-błacharskie (2,09 ofert na 1 zaproszenie). Należy podkreślić, że w przypadku wymienionych rodzajów robót przetargi z reguły mogły się odbyć. Spełniony został bowiem wymóg, wynikający z obowiązujących przepisów, w myśl którego przetarg może być uznany za ważny wówczas, jeżeli do konkursu przetargowego zgłoszone zostaną minimum 2 oferty (§ 3.1 zarządzenia).

Robotami o wskaźnikach intensywności podaży niższych od 2 były roboty: murarskie (1,96) oraz instalacyjne (1,68).

Opisane pozytywne zjawisko zwiększającej się, w zakresie niektórych robót nawet w sposób ewidentny, intensywności podaży, nie może jednak zostać ocenione jako jednoznacznie pozytywne. Na przeszkodzie w przyznaniu takiej oceny stoi bowiem fakt, iż - jak to wynika z przeprowadzonych badań - zmiany w intensywności podaży robót budowlanych nie szły jak dotąd w parze ze zwiększeniem się roli konkurencji cenowej. Świadczą o tym wyraźnie dane zebrane w tab. 3 i 4.

Dane liczbowe zamieszczone w tab. 3 wskazują na fakt, iż brak jest w chwili obecnej istotniejszych zależności pomiędzy stopniem nasycenia rynku budowlanego oraz dyspersją ofertowych warunków cenowych w zakresie poszczególnych rodzajów robót budowlanych. Powyższe spostrzeżenie świadczy z kolei o ograniczonej roli konkurencji cenowej na lokalnych rynkach budowlanych makroregionu środkowego w latach 1986 i 1987. Gdyby bowiem ofertowe warunki cenowe miały bardziej istotne znaczenie, należałoby oczekiwać, iż pomiędzy nasyceniem rynku podażą mocy produkcyjnych oraz zróżnicowaniem ofe-

Zróżnicowanie ofertowych warunków cenowych w zależności od intensywności podaży robót budowlanych

Rodzaj robót	Intensywność podaży (liczba ofert na 1 zlecenie)	Dyspersja ofertowych warunków cenowych ^a w zakresie:			
		godzinowej stawki robocizny bezpośredniej	kosztów pośrednich	zysku	marży społecznej
Malarskie	4,24	13,46	7,52	18,70	17,40
Elektryczne	2,54	10,39	2,87	7,30	17,40
Ślusarsko-kowalskie	2,42	17,98	5,21	8,71	7,40
Dekarsko-blacharskie	2,09	16,01	1,78	6,90	12,00
Murarskie	1,96	20,31	5,22	15,57	11,80
Instalacyjne	1,68	9,99	3,11	7,39	9,00
Stolarsko-ciesielskie	1,50	3,44	7,48	7,97	x

^a Dyspersję (rozproszenie) oferowanych warunków cenowych wyrażono za pomocą współczynników zmienności $V_x = \frac{100 \delta_x}{x}$. Patrz S. Szulc, Metody statystyczne, Warszawa 1968, s. 243-244.

Źródło: Jak w tab. 1.

rowanych warunków cenowych wystąpi wyraźna zależność wprost proporcjonalna. Tymczasem zależności o takim charakterze w wyniku przeprowadzonych badań nie stwierdzono.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tab. 4, w poszczególnych rodzajach robót aż 20%, a w przypadku robót elektrycznych i murarskich nawet blisko 40% ofert odrzuconych w wyniku przetargów zawierało warunki cenowe (w zakresie godzinowej stawki robocizny bezpośredniej) korzystniejsze od ofert, które wygrały przetargi.

Tak więc podsumowując można stwierdzić, iż rola konkurencji cenowej na lokalnych rynkach budowlanych jest w chwili obecnej zdecy-

T a b e l a 4

Atrakcyjność warunków cenowych ofert, które wygrały badane przetargi
(na przykładzie godzinowej stawki robocizny bezpośredniej)

Rodzaj robót	Intensywność poda- ży (liczba ofert na 1 zlecenie)	Udział ofert o warunkach korzy- stniejszych niż oferta wybrana (100 = wszystkie oferty złożone)
Malarskie	4,24	26
Elektryczne	2,54	37
Ślusarsko-kowalskie	2,42	15
Dekarsko-blacharskie	2,09	24
Murarskie	1,96	38
Instalacyjne	1,68	25

dowanie niedostateczna, natomiast rosnące nasycenie tych rynków po-
dażą poszczególnych rodzajów robót budowlanych nie przyniosło, jak
dotąd, zmian na lepsze. Konkurencja w zakresie oferowanych terminów
realizacji robót w praktyce w ogóle nie występuje¹⁴. Zatem uzyskane
wyniki badań wskazują na fakt, iż kondycja lokalnych rynków budow-
lanych makroregionu środkowego w latach 1986-1987 była zdecydowanie zła.
Przeprowadzone badania pozwoliły również sformułować udokumentowaną
tezę na temat przyczyn tego niepokojącego stanu rzeczy. W myśl tej
tezy zła kondycja lokalnych rynków budowlanych makroregionu środko-
wego jest w pierwszym rzędzie wynikiem niedostatecznego ich zasi-
lania w czynniki produkcji budowlanej, w tym zwłaszcza w materiały
budowlane. W takiej sytuacji inwestorzy organizujący przetargi bu-
dowlane rozpisywali je w bardzo wielu przypadkach jedynie w celu
znalezienia wykonawcy dysponującego materiałami budowlanymi niezbęd-
nymi do zrealizowania danej roboty lub obiektu. Deklaracja dyspo-
nowania zestawem niezbędnych materiałów stanowiła też dla komisji

¹⁴ Szerzej na ten temat patrz: A. B o r o w i c z, Postawy
stron w postępowaniu przetargowym, "Problematyka Gospodarcza COiB"
(w druku).

przetargowych główną przesłankę dokonywanych wyborów ofert. W tej sytuacji przetarg utracił jednak właściwy mu charakter konkursu efektywnościowego¹⁵, stając się de facto przetargiem fikcyjnym. Rynek budowlany ma natomiast w opisanej sytuacji charakter ułomny, jako że nie działają na nim klasyczne reguły gry rynkowej oraz ich pozytywne konsekwencje, tak pożądane w obecnym okresie dla polskiej gospodarki.

5. Proponowane kierunki oddziaływania spółdzielczości mieszkaniowej

W drugim etapie reformy gospodarczej spółdzielczość mieszkaniowa powinna podjąć znacznie bardziej niż dotąd energiczne działania wspierające wobec wysiłków mających na celu usprawnienie sfery inwestycyjno-budowlanej w gospodarce polskiej. Dotychczasowa aktywność ruchu spółdzielczości mieszkaniowej na tym polu była zdecydowanie niewystarczająca¹⁶. Jednym z głównych kierunków postulowanych oddziaływań spółdzielczości mieszkaniowej powinno być stymulowanie procesów mających na celu animowanie autentycznych lokalnych rynków budowlanych, w ramach których przetarg budowlany nie byłby li tylko niewiele znaczącą atrapą, lecz istotnym instrumentem weryfikacji nakładów pracy społecznie niezbędnej. Należy podkreślić, iż animowanie lokalnych rynków budowlanych leży jak najbardziej w interesie spółdzielczości mieszkaniowej. Zorganizowanie bowiem tych rynków doprowadzić powinno do wydatnej poprawy ilościowych oraz efektywnościowych rezultatów polskiego budownictwa. To z kolei jest warunkiem sine qua non rozwiązania podstawowych problemów polskiej polityki mieszkaniowej, której spółdzielczość mieszkaniowa jest jednym z najważniejszych podmiotów.

Dla zrealizowania wymienionych celów środowiska skupione w ru-

¹⁵ Na temat tego aspektu przetargów publicznych patrz: Mała encyklopedia ekonomiczna, Warszawa 1974, s. 664.

¹⁶ A. B o r o w i c z, Podyskutujmy o II etapie reformy. Spółdzielczość mieszkaniowa, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 25.

chu spółdzielczości mieszkaniowej powinny w sposób aktywny, wszelkimi dostępnymi sobie środkami, wspierać m. in. następujące działania:

1. Racjonalizowanie mechanizmów kreacji popytu budowlanego.
2. Wydatne zwiększenie podaży czynników produkcji budowlanej, w tym zwłaszcza materiałów budowlanych.
3. Racjonalizowanie mechanizmów tworzenia portfeli zaleceń państwowych przedsiębiorstw budowlano-montażowych.
4. Przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych wykonawstwa budowlanego.

Ad. 1. W tym zakresie trzeba dążyć do osiągnięcia sytuacji, w której inwestorzy i inni zlecający roboty budowlane zostaną w sposób rzeczywisty i silny materialnie zainteresowani w uzyskiwaniu jak najwyższego poziomu efektywności realizowanych na ich rzecz inwestycji. W chwili obecnej, na skutek wciąż nadmiernie łatwego pieniądza inwestycyjnego oraz nie w pełni efektywnych mechanizmów finansowania nakładów inwestycyjnych, postawa inwestorów w wielu przypadkach odbiega od wyżej nakreślonego, społecznie pożądanego, modelu. Zracjonalizowanie mechanizmów kreacji popytu budowlanego doprowadzić też powinno do sytuacji, w której rozmiary tego popytu będą bliższe rozmiarom, możliwej do zaoferowania przy danych ograniczeniach, podaży mocy produkcyjnych budownictwa.

Ad. 2. Relacjonowane w niniejszym artykule wyniki badań wskazują na fakt, iż niedostateczna podaż czynników produkcji budowlanej, w tym zwłaszcza materiałów, jest jedną z najważniejszych w obecnym okresie przyczyn stojących na przeszkodzie harmonijnego rozwoju lokalnych rynków budowlanych. W wielu opiniach powtarzana jest teza, iż aktywna polityka fiskalna byłaby w stanie w istotnym stopniu zdynamizować podaż materiałów budowlanych. Tymczasem jednak założenia polityki fiskalnej nie sprzyjają rozwojowi produkcji materiałów budowlanych. Według wypowiedzi prezesa CZSBM¹⁷ owo negatywne

¹⁷ "Działając na tzw. zasadzie bezwzględnej spółdzielnia płaci podatek od płac 3,5%, gdyby przeszła na działalność rentowną, płaciłaby aż 20%. Przy rocznym funduszu płac, wynoszącym w całej spółdzielczości mieszkaniowej około 30 mld zł, trzeba by płacić podatek o ponad 5 mld większy, "Przegląd Techniczny" 1988, nr 5.

oddziaływanie obecnego systemu fiskalnego uniemożliwia podjęcie, również przez samych spółdzielców, działalności gospodarczej mającej na celu zwiększenie podaży materiałów budowlanych.

Ad. 3. Sposób tworzenia i funkcjonowania portfeli zleceń w państwowych przedsiębiorstwach budowlanych przez wiele lat funkcjonowania systemu nakazowo-rozdzielczego regulowany był szczegółowymi przepisami. Istotą ówczesnego systemu było obligatoryjne przydzielanie zleceń poszczególnym przedsiębiorstwom państwowym przez właściwe terenowo komisje bilansowania i rozdziału robót. Od początku lat osiemdziesiątych stary system przestał obowiązywać. Terenowe komisje bilansowania i rozdziału robót uległy likwidacji. Nie wprowadzono jednak w życie nowego systemu, zakładając, iż państwowe przedsiębiorstwa budowlano-montażowe mieć będą w tym względzie pełną samodzielność, zgodnie z zasadą 3 x S. Rzeczywistość odbiegała jednak od tych założeń. Bardzo szybko okazało się, iż państwowe przedsiębiorstwa budowlane znalazły się pod silną presją czynników lokalnych. W wyniku tych nacisków w portfelach zleceń państwowych firm budowlanych lokowane były zlecenia protegowane przez te czynniki. Tak więc w zakresie mechanizmów tworzenia portfeli zleceń przedsiębiorstw budowlanych dążyć należy do stworzenia takich sytuacji, w których możliwości wywierania nacisków na przedsiębiorstwa budowlane ulegną ograniczeniu.

Ad. 4. Kolejnym istotnym warunkiem usprawnienia systemu przetargowego w II etapie reformy gospodarczej jest przyspieszenie procesów restrukturyzacji wykonawstwa budowlanego. Procesy te zostały już zapoczątkowane. W latach 1980-1987 dokonały się zauważalne zmiany po stronie podaży robót budowlanych. Znalazły one wyraz, obok wejścia na rynki lokalne pierwszych firm polonijnych, w rozwoju rzemiosła budowlanego. Rozmiary zatrudnienia w tym rzemiośle wzrosły ze 103 825 osób w 1980 r. do 177 866 osób w 1985 r.¹⁸, co daje wskaźnik dynamiki wynoszący 171%. Przykładowo, na terenie działania Wydziału Budownictwa Urzędu Miasta Łodzi, rzemiosło dysponuje obecnie w niektórych zawodach wielokrotnie wyższą liczbą fachowców budowla-

¹⁸ Rocznik statystyczny budownictwa 1986, Warszawa 1987, tab. 1(156).

nych niż państwowe przedsiębiorstwa budowlane, dla których Wydział Budownictwa pełni funkcje organu założycielskiego.

Pomimo omówionych efektów uzyskanych w zakresie restrukturyzacji budownictwa, konieczne jest jednak zdynamizowanie tego procesu. Z punktu widzenia przyszłości systemu przetargowego szczególnie korzystne byłoby dokonanie zmian w strukturze jednostek wykonawczych sektora państwowego. Utworzenie większej liczby państwowych firm budowlanych małych i średniej wielkości stworzyłoby bowiem warunki do zaistnienia konkurencji pomiędzy nimi, w ramach systemu przetargowego. Konkurencja taka nie jest możliwa, gdy na danym terenie działa jedna duża jednostka wykonawcza, mająca charakter monopolisty.

Andrzej Borowicz

BUILDING TENDER IN PRACTICAL ACTIVITY
OF COOPERATIVE HOUSING SECTOR

The article is an attempt at arousing interest of the cooperative housing sector in problems of the setting and functioning of prices in construction sphere. The analysis is based on the category of a building tender. The author discusses the nature and functions of a building tender, legal foundations of organizing building tenders, and practical problems concerning operation of relevant regulations. There is also analyzed effectiveness of the functioning of housing markets in the central Polish macroregion in the light of findings provided by an analysis of building tenders.