

Czas na wzrost efektywności samorządowych inwestycji

Jakie rozwiązania pozwolą samorządom na wybór najefektywniejszych projektów inwestycyjnych? Dostępność środków inwestycyjnych dla JST znacząco się zmniejszy, zwłaszcza po 2020 r. To oznacza, że preferowane powinny być projekty, które będą generowały środki na spłatę powstających zobowiązań, czyli efektywne finansowo.

Autorzy: Wiesław Samitowski*, Grzegorz Samitowski**

ostatnie kilkanaście lat to szczególnie okres dla samorządów z powodu relatywnie powszechnego dostępu do korzystnych form finansowania projektów inwestycyjnych. Jednocześnie zasady uzyskiwania najbardziej pożądaných, tj. dotacji oraz innych typów finansowania preferencyjnego, skutkują przyzwyczajaniem do realizacji projektów, w przypadku których efektywność finansowa bądź nie jest wymagana, bądź jej stwierdzenie wywołałaby wręcz brak uzyskania finansowania (np. w przypadkach udzielania dotacji dla projektów, w których występuje luka w finansowaniu, wykazana we wniosku o dofinansowanie). Równocześnie, w procesach przygotowywania projektów, które nie korzystają z dotacji funduszy europejskich, dla oceny zasadności wydatków budżetowych stosunkowo rzadko stosowane są metody określania ich konkretnego wpływu na poziom życia społeczności.

W obliczu stopniowego zmniejszania się dostępu do środków pomocowych po 2020 r. konieczne wydaje się poszukanie przez samorządy innego podejścia w zakresie wyboru projektów inwestycyjnych. Podejście to powinno cechować się koncentracją na maksymalizacji efektywności, zarówno w obszarze finansowym (z punktu widzenia inwestora, tj. gminy), jak i w odniesieniu do mierzalnych skutków dla podmiotów innych niż inwestor (dla mieszkańców lub podmiotów gospodarczych). Na większą skalę konieczne stanie się wybieranie takich projektów, które będą generowały środki na spłatę powstających zobowiązań, tj. efektywnych finansowo. Celem niniejszego artykułu jest więc wskazanie rozwiązań pozwalających na dobór najefektywniejszych projektów inwestycyjnych.

W tabeli przedstawiono proponowane dobre praktyki w procesie wyboru projektów inwestycyjnych, których opis zawarto w niniejszym artykule.

(1)

Pierwszym krokiem pozwalającym na uporządkowanie procesu wyboru projektów inwestycyjnych (spośród puli zadań planowanych przez dany podmiot) jest przyjęcie – na potrzeby tego procesu – ścisłego rozumienia pojęcia „inwestycji”. Potoczne rozumienie tego sformułowania odrywa się bowiem od jego

1.	Przyjęcie określonego sposobu rozumienia pojęcia „inwestycja”
2.	Przyjęcie klasyfikacji projektów inwestycyjnych
3.	Przyjęcie katalogu wskaźników efektywności oraz przykładowych efektów
4.	Dokonanie analizy opcji zakresu projektów
5.	Budowanie systemów informacyjnych, w tym baz danych
6.	Określanie planowanego i rzeczywistego wpływu projektów na budżety (samorządów, państwa i innych podmiotów)
7.	Opracowywanie rankingów projektów w ramach dziedzin działania w oparciu o wskaźniki

istoty, jaką jest ponoszenie wydatków kapitałowych (ang. capital expenditure) w celu pomnożenia zainwestowanego kapitału. Co oczywiste, w przypadku inwestycji samorządowych to pomnożenie nie zawsze powinno być rozumiane wprost, jako bezpośrednia korzyść inwestora. O ile bowiem w wybranych przypadkach inwestycja samorządowa przyniesie mierzalną korzyść finansową inwestorowi (np. inwestycja w termomodernizację budynków użyteczności publicznej skutkująca istotnym ograniczeniem kosztów eksploatacji, gwarantującym zwrot poniesionych nakładów inwestycyjnych), o tyle w przypadku dostępnej nieodpłatnie drogi publicznej pomnożenie zainwestowanego kapitału powinno być analizowane z punktu widzenia skumulowanych korzyści wygenerowanych dla samorządu (np. z perspektywy dodatkowych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, pojawiających się ze względu na rozbudowę infrastruktury prywatnej dookoła drogi), jak i dla członków wspólnoty samorządowej (np. poprzez wycenę zaoszczędzonego czasu na pokonanie określonego odcinka). W tym kontekście potocznie rozumiane zadanie inwestycyjne, które nie prowadzi do pomnożenia kapitału (we wskazany wcześniej sposób) w zasadzie nie ma stricte charakteru „inwestycji”. Staje się niekiedy wręcz antyinwestycją, gdyż może powodować obniżenie poziomu życia, np. w związku ze wzrostem kosztów utrzymania infrastruktury czy wzrostem wydatków na obsługę powstałego w związku z nim zadłużenia.

W zasadzie, w toku wyboru projektów inwestycyjnych zadania niespełniające cech inwestycji nie powinny być brane pod uwagę, o ile za ich realizacją nie przemawiają szczególne przesłanki, np. wynikające z zagadnień wymienionych w punkcie 2.

(2)

Jak wskazaliśmy, proces wyboru projektów inwestycyjnych wymaga swojej czystości terminologicznej, pozwalającej na ustrukturyzowanie dyskusji decydentów na temat charakteru proponowanych zadań. Równie ważna wydaje się odpowiednia kategoryzacja typów inwestycji, pozwalająca na określenie ich kluczowych cech dla wyboru najbardziej uzasadnionych projektów.

W tym celu proponowane jest wyszczególnienie następujących kryteriów podziału inwestycji na kategorie:

- 1) cel inwestycji (np. rozwój, odtworzenie albo wykonanie obowiązku prawnego),
- 2) rodzaj konsekwencji finansowych wynikających z realizacji projektu inwestycyjnego,
- 3) wartość nakładów inwestycyjnych (w zależności od niej stosuje się różne poziomy szczegółowości i kosztocłonności analiz projektów inwestycyjnych).

W przypadku poszczególnych grup projektów wydzielonych na podstawie kryterium 1) stosuje się różne metody ich oceny:

- a) w przypadku projektów rozwojowych, w których poza zmianami kosztów powinny ulec zmianie także przychody, zasadne jest stosowanie klasycznych wskaźników efektywności (NPV – wartość bieżąca netto, IRR – wewnętrzna stopa zwrotu itp.);
- b) w przypadku projektów odtworzeniowych najczęściej stosowane są modele różnicowe (analiza parametrów finansowo-ekonomicznych: „bez inwestycji” i „z inwestycją”);
- c) w przypadku projektów realizowanych z powodu konieczności dostosowania się do wymogów prawnych (np. ochrony środowiska lub zaspokojenia określonych potrzeb społecznych).

czeństwa) niezbędna jest ocena możliwości pokrycia wzrostu kosztów oraz uzyskania efektów w postaci korzyści społecznych. Projekty te, z racji obowiązku ich realizacji, nie są co do zasady rankingowane według tożsamych zasad z projektami, o których mowa w punktach a) oraz b).

W podziale projektów w oparciu o kryterium 2) należy wyróżnić i podać analizie różne zakresy zmian powstających w wyniku realizacji projektów inwestycyjnych:

I) zmiana poziomu sprzedaży i przychodów

– wzrost poziomu sprzedaży i przychodów lub dochodów budżetowych
– uniknięcie zmniejszenia przychodów lub dochodów budżetowych

II) zmiana poziomu kosztów

– obniżenie poziomu kosztów
– uniknięcie podwyższenia kosztów
– podniesienie poziomu kosztów.

W trakcie wyboru projektów w praktyce niezbędne jest kwantyfikowanie powyższych zmian i uwzględnianie ich w przeprowadzanych analizach.

(3)

Proponowane jest opracowywanie i stosowanie przez samorządy katalogów przykładowych celów projektów, wskaźników efektywności (stanowiących podstawę wyboru projektów), a także katalogów przykładowych efektów w postaci osiągniętych korzyści i skutków – kosztów ponoszonych przez społeczność, samorządy lub państwo, prezentowanych powszechnie w studiach wykonalności stosowanych w procesie pozyskiwania środków z funduszy europejskich.

W odniesieniu do projektów transportowych typowymi celami są:

- a) skrócenie czasu przejazdu,
 - b) zwiększenie przepustowości,
 - c) osiągnięcie priorytetu dla transportu zbiorowego,
 - d) wygodny przejazd dla rowerzystów.
- Często zakładanymi efektami projektów z szeregu innych branż są przykładowo następujące wielkości:
- a) roczna liczba widzów w budowanym obiekcie,
 - b) liczba miejsc parkingowych,
 - c) liczba ton zmniejszenia emisji pyłów,
 - d) liczba nowych miejsc pracy,
 - e) liczba minut skrócenia czasu przejazdu,

f) kwota dodatkowych rocznych wpływów do budżetu,

g) kwota dodatkowych wynagrodzeń,

h) kwota dodatkowych wydatków z budżetu na pokrycie kosztów eksploatacji i na przyszłe odtworzenia majątku itp.,

i) spadek obrotów punktów handlowych i usługowych zlokalizowanych przy wyłączonych z ruchu ulicach w trakcie realizacji inwestycji.

Kluczowe jest, aby wypełniając wniośki inwestycyjne określać precyzyjnie spodziewane efekty, głównie z punktu widzenia klientów samorządu, tj. mieszkańców i podmiotów, których dotyczą skutki realizowanych projektów, oraz by podane były cele realizacji i kryteria wyboru projektów. Wydaje się konieczne opracowywanie wzorów standardowych wskaźników i modeli obliczeniowych do prognozowania i ewaluacji wskaźników efektywności projektów inwestycyjnych, ułatwiających kontrolę efektywności projektów. Możliwe jest korzystanie z licznych publikacji Komisji Europejskiej i innych instytucji, które są wykorzystywane dla opracowywania wniosków o dofinansowanie z funduszy europejskich (np. „Podręcznik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020”, który zawiera opis metod kwantyfikacji efektów projektów). Przykładowo, dla potrzeb analiz efektywności projektów z zakresu infrastruktury drogowej opracowany został dokument stanowiący doprecyzowanie wytycznych Komisji Europejskiej, który może być pomocny w określaniu parametrów projektów („Niebieska księga, Infrastruktura drogowa”, lipiec 2015 r.).

Dla projektów drogowych przyjmuje się, że standardowymi kategoriami kosztów/korzyści ekonomicznych są:

- a) koszty eksploatacji pojazdów,
- b) zaoszczędzony czas użytkowników infrastruktury drogowej,
- c) liczba wypadków drogowych i ofiar,
- d) poziom emisji zanieczyszczeń,
- e) zmiany klimatu,
- f) poziom hałasu.

Analizy projektów inwestycyjnych mają m.in. na celu określenie zasad zarządzania ich realizacją w taki sposób, by zwiększyć przewagę poziomu mierzalnych korzyści nad poziomem kosztów danej społeczności.

(4)

Niezbędne jest dokonywanie analiz opcji zakresów projektów inwestycyjnych i wybieranie najbardziej efektywnych. W praktyce zazwyczaj praca nad studium wykonalności prowadzi bowiem do odkrycia efektywniejszych opcji projektów niż początkowo zakładane. Konieczne jest także porównanie efektów z opcją zerową, czyli bez realizacji projektu. Jak bowiem stwierdzono w Krajowej Polityce Miejskiej: „(...) Punktem wyjścia do rozważania każdej inwestycji powinna być odpowiedź na pytanie, czy faktycznie jest ona potrzebna. Generalną zasadą musi być maksymalne wykorzystanie istniejącej już infrastruktury (co czasem może wymagać niewielkich działań inwestycyjnych lub modyfikacji systemu, aby móc te możliwości wykorzystać). Dopiero, gdy są one niewystarczające, należy planować realizację nowej inwestycji” (Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa, październik 2015).

(5)

Za niezbędne należy uznać budowanie systemów informacyjnych, w tym baz danych, ułatwiających ocenianie stopnia efektywności projektów inwestycyjnych, tj. ustalanie, czy charakteryzują się one oczekiwanymi wskaźnikami efektywności oraz dokonywanie wyboru projektów, które pozytywnie wpływają na poziom życia.

Dla zobiektywizowania wpływu analizowanych projektów inwestycyjnych na poziom życia społeczności konieczne jest gromadzenie wielu danych statystycznych. Np. dla obliczenia wpływu projektów z obszaru ochrony środowiska na zdrowie społeczności jest niekiedy stosowany wskaźnik lat utraconego życia, czyli niezbędne jest ustalanie długości życia w regionie w porównaniu do jej średniej.

Cennym przykładem w zakresie budowy systemu informacyjnego są efekty projektu „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego” (MJUP), realizowanego przez Kraków oraz Poznań, na bazie wieloletnich doświadczeń.

Jednym z wielu elementów systemu MJUP są wypracowane w jego ramach (oraz przyjęte do stosowania w Krakowie) zasady planowania wydatków inwestycyjnych i monitorowania reali-

zacji inwestycji. Celem wprowadzenia tych zasad jest m.in. prognozowanie wyników realizacji inwestycji w zakresie rzeczowym i finansowym. W związku z tym opracowywane są wnioski inwestycyjne dla inwestycji strategicznych, które obejmują m.in.:

- a) cele projektu wyrażone w postaci określonego rodzaju korzyści dla społeczeństwa,
- b) efekty projektu inwestycyjnego (rzeczowe, finansowe i ekonomiczne) wyrażone z postaci liczbowej, które można weryfikować po realizacji projektu.

Wniosek inwestycyjny wymaga także zdefiniowania i opisanie ryzyk związanych z projektem, w tym m.in. nieuzyskania założonych efektów (korzyści). Powinien więc zawierać także informacje o przewidzianych działaniach mających na celu minimalizację ryzyk. Osiągnięcie założonych efektów projektu wymaga bowiem m.in. zastosowania odpowiednich metod zarządzania nim.

(6)

Niezbędne jest określanie planowanego i rzeczywistego wpływu projektów inwestycyjnych na budżety (samorządów, państwa, mieszkańców, przedsiębiorstw lub innych podmiotów). Powinno temu służyć ujmowanie we wnioskach inwestycyjnych (nawet jeśli projekty nie korzystają z funduszy europejskich) standardowych wskaźników efektywności (np. NPV, IRR, ENPV, ERR), czyli efektów w postaci korzyści finansowych oraz społeczno-ekonomicznych (powszechnie stosowanych w przypadku przygotowywania projektów dofinansowywanych w funduszy europejskich). Wskaźniki NPV i IRR prezentują efekty z punktu widzenia inwestora, natomiast wskaźniki ENPV (ekonomiczna wartość bieżąca netto) i ERR (ekonomiczna stopa zwrotu) efekty z punktu widzenia innych podmiotów, na które ma wpływ projekt inwestycyjny. Powinny być także określane inne konkretne efekty, o których jest mowa w punkcie (3).

Ponadto jest uzasadnione, aby we wnioskach inwestycyjnych prezentowany był osobno wpływ projektu inwestycyjnego na dochody i wydatki budżetu samorządu, osobno budżetu państwa oraz osobno na budżety gospodarstw domowych i podmiotów go-

spodarczych. W ten sposób możliwa będzie ocena projektu z różnych punktów widzenia, aby każdy interesariusz mógł mieć informacje o efektach dla niego. W tym celu można m.in. wykorzystywać oprogramowanie, pozwalające określać wpływ danej inwestycji na budżet ze względu na zdefiniowane kryterium, np. generowane przez projekt dodatkowe wpływy, koszty operacyjne lub wydatki odtworzeniowe itp.

(7)

Zaproponowane wcześniej kroki mają na celu doprowadzenie projektów do porównywalności pozwalającej na:

- a) opracowywanie list rankingowych projektów inwestycyjnych na podstawie kryteriów mających postać łatwych do porównania wskaźników efektywności,
- b) uwzględnianie w planach inwestycyjnych przede wszystkim projektów o najlepszych wskaźnikach efektywności,
- c) umieszczanie w informacji o stanie realizacji inwestycji m.in. wyników oceny ich efektywności oraz informacji o stopniu realizacji planowanych efektów projektów inwestycyjnych w postaci wskaźników oceny efektów dla społeczności, której dotyczy.

Co oczywiste, informacje na cele tworzenia list rankingowych oraz wyboru projektów powinny posiadać taki stopień aktualności, aby nie zniekształcały wyników analiz. W obecnych realiach odległy okres analiz efektywności skłania niekiedy samorządy do podejmowania zadań, które – w obliczu zmiany realiów rynkowych, prawnych, technologicznych lub finansowych – trudno obecnie uznawać za efektywne.

Z punktu widzenia decydentów kluczowa jest możliwość wyciągnięcia wniosków dla przyszłych inwestycji w oparciu o analizę projektów zrealizowanych. W tym kontekście proponowane jest tworzenie wewnętrznych sprawozdań zawierających informacje o stopniu realizacji wskaźników efektywności.

Uzupełniająco należy wskazać, że dla kompletności obrazu danej inwestycji w procesie jej analizy zasadne jest branie pod uwagę aspektu wydatków na odtwarzanie powstającego majątku oraz przyszłych skutków finansowych tego odtwarzania. W praktyce w przy-

padku instytucji samorządowych i państwowych (nie działających w formie spółek prawa handlowego) nie są gromadzone środki na odtworzenie składników majątku oraz nie jest dokonywana ewidencja amortyzacji powstających środków trwałych.

Generalnie proponuje się, aby w trakcie przygotowania projektów inwestycyjnych standardowo były analizowane, poza zagadnieniami wykonalności technicznej, także zagadnienia wykonalności finansowej i prawnej, w tym wykonalności trwałego pomnożenia kapitału podmiotu publicznego lub danej społeczności dzięki realizacji rozważanych projektów inwestycyjnych. Dysponowanie takimi informacjami może znacznie ułatwiać decydemtom dokonywanie wyboru projektów inwestycyjnych, służących utrzymywaniu równowagi budżetowej oraz podnoszeniu poziomu życia.

Podsumowując, ze względu na nadchodzącą zmianę warunków uzyskiwania środków na inwestycje, wydaje się konieczne systematyczne stosowanie przez samorządy (jak również podmioty publiczne spoza sektora samorządowego) metod analizy efektywności projektów inwestycyjnych oraz dokonywanie ich wyboru głównie w oparciu o wyniki tych analiz. Dla stworzenia warunków, w których możliwe jest wybieranie najbardziej efektywnych projektów konieczne jest jednak stosowanie:

- a) założenia, że inwestycja ma służyć pomnażaniu kwantyfikowanych kapitałów inwestorów lub danych społeczności,
- b) odpowiednich klasyfikacji projektów inwestycyjnych,
- c) katalogów wskaźników efektywności,
- d) analizy opcji zakresu projektów,
- e) specjalnie do tych celów budowanych systemów informacyjnych,
- f) informacji o konkretnym wpływie projektów na społeczne otoczenie inwestora,
- g) rankingów projektów inwestycyjnych opracowywanych w oparciu o jasne kryteria. ■

** ekspert z zakresu zarządzania i rachunkowości, prezes zarządu Grupy Doradczej Polinvest*

*** specjalista z zakresu prawa gospodarczego, wiceprezes zarządu Grupy Doradczej Polinvest*