

WIARYGODNOŚĆ SZACOWANYCH KOSZTÓW PLANOWANYCH INWESTYCJI NA TLE BARIER W PROCESIE INWESTYCYJNYM

Mieczysław Połoński

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. W pracy przedstawiono dane obrazujące rozmiary finansowe inwestycji w Polsce oraz starano się wskazać najważniejsze przyczyny powodujące wzrost planowanych kosztów w stosunku do wyników rzeczywistych. Na przykładzie badań prowadzonych w innych krajach wskazano, że proces ten jest charakterystyczny nie tylko dla inwestycji krajowych, ale również występuje przy realizacji większości obiektów inżynierskich na całym świecie. W dalszej części artykułu skupiono się na barierach procesu inwestycyjnego, które aktualnie odczuwane są w naszym kraju i występują głównie w obowiązującym prawodawstwie i sferze działań administracyjnych.

Słowa kluczowe: inwestycje, planowanie, koszt inwestycji, proces inwestycyjny, bariery

WSTĘP

Od szeregu lat w literaturze fachowej pojawiają się publikacje, wskazujące na słabości i dysfunkcje ograniczające sprawność procesu inwestycyjnego. Wskazuje się na błędy i niejasności w przepisach prawa, nadmierne sformalizowanie tego procesu czy słabe przygotowanie organów administracji samorządowej do przeprowadzania procedur z tym związanych. Wszystkie wymienione ograniczenia skutkują głównie wydłużaniem terminów ukończenia podejmowanych inwestycji, wzrostem ich kosztów i/lub trudnościami z wykorzystaniem środków UE kierowanych na budowę i modernizację obiektów w naszym kraju.

O wadze zagadnień dotyczących inwestycji mogą świadczyć dane statystyczne, mówiące o nakładach finansowych, jakie są ponoszone na stworzenie nowych obiektów, ich przebudowę, rozbudowę, rekonstrukcję lub modernizację [GUS 2007]. I tak w Polsce w 2005 roku wartość wszystkich budynków i budowli wynosiła 1 205 396

mln zł. Rozpoczęto realizację 126 121 inwestycji (tj. około 10,5% więcej niż w 2004 r.). Łączna wartość kosztorysowa rozpoczętych inwestycji wynosiła 60 887,2 mln zł i była mniej więcej o 27,2% większa niż przed rokiem. Dla porównania wartość nakładów inwestycyjnych w całej gospodarce narodowej wynosiła 131 055 mln zł, w tym: wartość nakładów na budynki i budowle wynosiła 70 716 mln zł (54,0%), na maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia – 45 729 mln zł (34,9%), a na środki transportu – 13 815 mln zł (10,5%).

Produkcja sprzedana w budownictwie w 2005 roku wyniosła 107 909 mln zł, przy czym 97,5% tej kwoty osiągnięto w sektorze prywatnym [Mały rocznik statystyczny Polski 2005]. Wartość produkcji budowlano-montażowej ogółem wyniosła w tym czasie 73 632 mln zł, przy czym struktura tej produkcji była następująca: budynki mieszkalne 13,9%, budynki niemieszkalne 32,5%, infrastruktura transportu 27,1%, rurociągi, linie telekomunikacyjne i elektroenergetyczne 18,4%, kompleksowe budowle na terenach przemysłowych 4,7% i pozostałe obiekty inżynierii lądowej i wodnej 3,4%. Łącznie oddano 80 118 budynków mieszkalnych i niemieszkalnych o kubaturze 1195 tys. m³.

Biorąc pod uwagę rozmiar nakładów finansowych zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych, jakie są angażowane w trakcie procesu inwestycyjnego, oraz najczęściej długi okres zamrożenia tych środków, jasne jest, że każde usprawnienie procesu inwestycyjnego może przynieść olbrzymie oszczędności. Z drugiej strony, obserwując realizację inwestycji w naszym najbliższym otoczeniu, można by sądzić, że problem wzrostu planowanych kosztów oraz wydłużania planowanego terminu oddania ich do eksploatacji dotyczy głównie inwestycji krajowych [Połowski 2006]. Jednak ostatnio pojawiły się na ten temat bardzo interesujące, kompleksowe dane, zebrane przez badaczy z innych krajów.

PLANOWANE A RZECZYWISTE KOSZTY REALIZACJI INWESTYCJI

Systematyczne badania na ten temat zostały podjęto stosunkowo niedawno. Pierwsze publikacje naukowe podnoszące ten problem zaczęły się pojawiać na początku lat siedemdziesiątych i dotyczyły wybranych inwestycji bez możliwości przeprowadzenia analizy statystycznej tego zagadnienia ze względu na małą liczebność analizowanych przypadków oraz niejednorodną metodykę zbierania danych. Jednak już te wstępne analizy sugerowały, że problem niedoszacowania kosztów i terminów planowanych inwestycji istnieje i dotyczy prawdopodobnie większej liczby obiektów. Intensywność prowadzonych badań nasiliła się w latach dziewięćdziesiątych. W literaturze światowej podawane były spektakularne przykłady dużych inwestycji, realizowanych z pieniędzy budżetowych, których plan odbiegał znacznie od wartości uzyskanych na podstawie faktycznych nakładów określonych po zakończeniu tych inwestycji. I tak na przykład [Reilly i in. 2004] realizacja linii metra Jubilee w Londynie została opóźniona o dwa lata, a koszt realizacji przekroczył koszty planowane o 67% (tzn. 1,4 mld funtów); tunel pod kanałem La Manche przekroczył o 80% planowany budżet, a most nad Wielkim Bełtem w Danii o 54%. Takich przykładów w literaturze można spotkać więcej. Jednak dopiero badania pod kierunkiem B. Flyvbjerga [Flyvbjerg i in. 2002] zostały przeprowadzone na dużej, reprezentatywnej próbie statystycznej 258 obiektów. Wyniki tych badań jednoznacznie potwierdziły, że problem niedoszacowania planowanych i realizowanych inwestycji jest

powszechny i dotyczy ich znacznego odsetka. Ze względu na olbrzymi materiał, jaki zgromadzili autorzy tych badań, oraz bardzo interesujące wnioski, jakie wyciągnęli na ich podstawie, warto przeanalizować je bliżej.

Badaniami Flyvbjerga objęto inwestycje realizowane w ostatnich 70 latach, przy czym zdecydowana większość analizowanych obiektów pochodziła z ostatnich czterdziestu lat. Brano pod uwagę koszty inwestycji planowane w chwili podejmowania decyzji o realizacji obiektu oraz faktyczne koszty zrealizowanej już inwestycji. Analizowano obiekty wykonywane z pieniędzy podatników, a więc obiekty użyteczności publicznej. Skupiono się na trzech rodzajach inwestycji: drogowych, kolejowych oraz mostach i tunelach. Geograficznie wyróżniono trzy rejony: Północną Amerykę, Europę i pozostałe kraje, w tym Japonię. Przeprowadzona analiza statystyczna doprowadziła autorów badań do następujących wniosków:

1. Koszt realizacji inwestycji został przekroczony w prawie 9 na 10 badanych inwestycjach, tzn. prawdopodobieństwo przekroczenia planowanych kosztów wyniosło 86%. Prawdopodobieństwo, że koszty nie przekroczą wartości planowanych, wyniosło tylko 14%.

2. Średnio przekroczenie planowanych kosztów wyniosło 28%.

3. Zauważono zróżnicowanie niedoszacowania planowanych inwestycji ze względu na ich rodzaj: największe przekroczenia kosztów dotyczyły kolei (44,7%), średnie mostów i tuneli (33,8%), a najmniejsze dróg (20,4%).

4. Pod względem lokalizacji geograficznej inwestycji średnie wartości przekroczenia kosztów w Ameryce Północnej i Europie jest podobne (około 24%), natomiast w innych krajach jest znacznie większe, bo aż 64,6%. Istnieją za to wyraźne różnice w dwóch pierwszych regionach pod względem rodzaju inwestycji, w których wzrost kosztów był największy: w Europie dotyczył mostów i tuneli, Ameryce Północnej kolei.

5. Nie zauważono istotnych różnic w niedoszacowywaniu planowanych inwestycji ze względu na okres, w którym obiekty były realizowane. Podobne dane uzyskano dla obiektów realizowanych 10, 30 czy 70 lat temu.

Chociaż we wnioskach końcowych autorzy raportu zastrzegają, że badania nie objęły swym zasięgiem wszystkich rodzajów inwestycji i należałoby je dalej kontynuować w celu ugruntowania wyprowadzonych z badań wniosków, jednak są przekonani, że problem niedoszacowywania planowanych inwestycji jest problemem o zasięgu globalnym.

Rozpatrując przyczyny, które mogą powodować taki wzrost planowanych kosztów, Flyvbjerg i współpracownicy wskazują na cztery grupy czynników, które mogą tłumaczyć wzrost kosztów: techniczne, ekonomiczne, psychologiczne i polityczne. Analizując czynniki techniczne, takie jak na przykład niedoskonałość i awaryjność sprzętu, zle rozpoznanie geologiczne czy obiektywne trudności w sporządzeniu precyzyjnego i wiarygodnego planu realizacji robót, wskazują również na fakt, że na przestrzeni wielu lat metody planowania zostały znacznie udoskonalone i dokładając starań, można aktualnie planować z dość dużą precyzją. Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że najistotniejsze przyczyny błędnego planowania kosztów leżą poza sferą techniczną i wskazują na czynniki polityczne w połączeniu z czynnikami ekonomicznymi i psychologicznymi. Wskazują oni na fakt, że prowadząc działania zmierzające do zatwierdzenia przez kompetentne władze decyzji o rozpoczęciu nowej, drogiej inwestycji, łatwiej uzyskać akceptację, gdy przewidywany koszt jest mniejszy. W odniesieniu do inwesty-

cji użyteczności publicznej ma to szczególne znaczenie. W takim wypadku inwestor nie dysponuje stałym, z góry określonym budżetem, którym sam zarządza, ale podejmowane przez niego inwestycje wymagają finansowania i akceptacji zewnętrznych decydentów.

Trudno z tym poglądem się nie zgodzić. Kiedy projekt realizacji nowej inwestycji przybiera realne kształty, grono osób zainteresowanych wprowadzeniem jej do planowanego budżetu jest już zazwyczaj bardzo liczne (pomysłodawcy, projektanci, lokalne władze, politycy, którzy poparli pomysł realizacji inwestycji w kampaniach wyborczych, przyszli wykonawcy, grono ekspertów związanych z planowaną inwestycją, agencje poszukujące okazji zarobienia na handlu nieruchomościami w okolicy planowanego obiektu, dostawcy materiałów budowlanych, firmy zainteresowane eksploatacją i zarządzaniem przyszłego obiektu itp.). Dotychczasowa praktyka pokazuje, że najważniejsze jest uzyskanie akceptacji na rozpoczęcie robót, a niezależnie od wzrostu planowanych nakładów pieniądze na jej dokończenie i tak będą musiały się znaleźć, problem zaś ich zabezpieczenia często pozostawia się wybieralnemu władzom następnej kadencji. Zazwyczaj opinii publicznej przedstawiane są powody, dla których planowane koszty musiały potem wzrosnąć, wskazując na przykład na rozszerzenie zakresu lub zmianę zakładanych funkcji użytkowych inwestycji, nieprzewidziane trudności w realizacji (np. trudne warunki geologiczne) czy nieuwzględnienie w planie wydatków na wyposażenie obiektu niezbędnymi urządzeniami czy instalacjami. Rzadko natomiast wskazuje się przyczyny i ludzi odpowiedzialnych za to, czemu te ponadprogramowe wydatki nie zostały uwzględnione w budżecie, na którego podstawie podejmowano decyzje o rozpoczynaniu inwestycji.

Przytoczone powyżej badania dotyczyły głównie kosztów wykonania inwestycji. Nie mówią natomiast o tym, czy planowane terminy przekazania inwestycji do użytkowania zostały dotrzymane. Przez analogię można oczekiwać, że w wielu wypadkach zostały przekroczone, jednak trudno jest wypowiadać się na ten temat bez zakrojonych na szeroką skalę badań. Opóźnienie, niezależnie od przyczyn, które go spowodowały, można klasyfikować na kilka sposobów [Zack 2000, Stumpf 2001, Norfleet 2004]. Na podstawie zarówno przeprowadzonej analizy realizacji inwestycji w Polsce, jak i przykładów podanych w literaturze [Korzeniewski 2005, Mikulicz-Traczyk 2005, Zubik 2006] warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że wydłużanie czasu przekazania obiektu do eksploatacji zazwyczaj bierze się z przedłużających się procedur przygotowania inwestycji do realizacji, a nie wydłużania przez wykonawcę (czy grupę wykonawców) okresu prowadzenia robót budowlanych. Oczywiście tego rodzaju przypadki z całą pewnością można również wskazać w praktyce budowlanej, jednak dominuje przeciąganie procedur poprzedzających fazę wznoszenia obiektów. Dotyczy to zarówno etapów fazy przedprojektowej, a więc między innymi przygotowywania założeń projektowych, uzyskiwania własności gruntów pod planowany obiekt i związanych z tym wywłaszczeń, etapów fazy projektowej, a więc okresu, kiedy należy uzyskać szereg zezwoleń i decyzji administracyjnych, jak i etapów związanych z przygotowywaniem, ogłaszaniem i rozstrzygnięciem przetargów na wykonanie dokumentacji projektowej i wykonania robót budowlanych. Z drugiej strony błędy popełnione na wyżej wymienionych etapach często rzutują na proces bezpośredniej realizacji planowanego obiektu, jego wydłużanie oraz zwiększanie kosztów.

Zasadnicza różnica w fazie przedwykonawczej i wykonawczej jest jednak taka, że na wykonanie robót budowlanych (i najczęściej projektowych) został zawarty kontrakt, którego niedotrzymanie grozi wykonawcy karami finansowymi, podczas gdy przedłużanie

procedur poprzedzających etap projektowy i wykonawczy nie pociąga za sobą zazwyczaj żadnych ujemnych skutków finansowych dla instytucji, a zwłaszcza decydentów, zaangażowanych w te prace. Ujemne skutki z tytułu przeciągających się, kolejnych przekładanych terminów przekazania obiektu do eksploatacji oraz rosnących kosztów dokończenia inwestycji odczuwa jedynie ich przyszły użytkownik, a więc w przypadku inwestycji realizowanych za publiczne pieniądze najczęściej – cała lokalna społeczność.

BARIERY PROCESU INWESTYCYJNEGO

Analizując rzeczywiste warunki panujące na rynku inwestycyjnym oraz opierając się na publikacjach w prasie fachowej [Korzeniewski 2005, Krupa 2005, Biała księga ... 2006, Jacewicz 2006, Krasowski 2006, Zobel 2006] i dokumentach rządowych [Inwestycyjny proces... 2004], bez wdawania się w ocenę przyczyn stanu istniejącego, można pokusić się o wskazanie podstawowych barier, na jakie napotyka proces inwestycyjny w naszym kraju:

- brak (lub błędy) w wielu gminach opracowań studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i wynikających z nich planów zagospodarowania przestrzennego, będących najlepszą podstawą do podejmowania decyzji o lokalizacji przyszłych inwestycji i jej uwarunkowaniach,
- drogi i/lub trudno dostępny kredyt bankowy na realizację przyszłych inwestycji oraz trudności proceduralne w uzyskaniu dofinansowania z UE,
- brak przygotowanych pod względem formalno-prawnym i technicznym terenów inwestycyjnych,
- zbyt sformalizowane przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, na przykład dające podstawę do odrzucenia merytorycznie poprawnej oferty za nieistotne lub drobne uchybienia w treści oferty,
- przeciągające się procedury przetargowe, szczególnie na etapie modyfikacji Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i protestów (składanych często z błahych powodów), blokujące możliwość dalszego postępowania przed ich rozpatrzeniem,
- brak dostosowania procedur zamówień publicznych do specyfiki robót budowlanych, polegające m.in. na konieczności wprowadzenia do wyboru najkorzystniejszej oferty uwzględniającej koszty utrzymania obiektu budowlanego, a nie tylko koszty jej realizacji,
- błędna, zbędna lub niejasna kwalifikacja obiektów do postępowania w sprawie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko (np. brak jasno określonych granic obszarów chronionych programem „Natura 2000” lub wymóg przeprowadzania analiz alternatywnych wariantów inwestycji w przypadku przebudowy lub modernizacji),
- utrudniona możliwość szczegółowego rozpoznania struktury, własności i technicznych uwarunkowań lokalizacji przyszłej inwestycji przed nabyciem praw do terenu,
- brak precyzyjnych informacji na temat planów inwestycyjnych w sąsiedztwie rozpatrywanej lokalizacji,
- trudności formalno-prawne i finansowe w pozyskiwaniu terenów pod inwestycje liniowe, wymagające wykupienia terenów od wielu właścicieli i licznych uzgodnień na różnych obszarach administracyjnych,

- nieprecyzyjne zapisy prawne, dopuszczające zbyt dużą dowolność w ich interpretowaniu przez organy administracji odpowiedzialne za przebieg procesu inwestycyjnego,
- nadrzędność wymogów formalno-prawnych i finansowych nad technicznymi, skutkująca na przykład koniecznością rozpoczynania robót budowlanych przed okresem zimowym czy brakiem możliwości skoordynowania różnych działań inwestycyjnych na tym samym terenie,
- przewlekłość, brak skoordynowania procedur administracyjnych oraz duża liczba instytucji zaangażowanych w proces inwestycyjny,
- słabe przygotowanie kadrowe i organizacyjne niektórych inwestorów i jednostek administracyjnych odpowiedzialnych za przebieg tego procesu,
- brak lub ucieczka od odpowiedzialności za podejmowane decyzje przez organy administracji państwowej i samorządowej,
- nadużywanie pozycji monopolistycznych przez niektóre przedsiębiorstwa komunalne dostarczające media,
- przerzucanie przez władze lokalne na inwestora obowiązku przygotowania wielu studiów i raportów przedprojektowych, w tym aktualnych map i podkładów geodezyjnych,
- ograniczanie przez inwestorów studiów przedprojektowych i poszukiwanie najtańszych biur projektowych i wykonawców, co odbija się na jakości sporządzanych projektów i obiektów budowlanych,
- brak wyspecjalizowanych jednostek zajmujących się sprawnym przygotowaniem inwestycji do realizacji.

PODSUMOWANIE

Wszystkie wspomniane ograniczenia skutkują głównie wydłużaniem terminów ukończenia podejmowanych inwestycji i wzrostem ich kosztów. Biorąc pod uwagę rozmiar nakładów finansowych zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych, jakie są angażowane w trakcie procesu inwestycyjnego, oraz najczęściej długi okres zamrożenia tych środków, każde usprawnienie procesu inwestycyjnego może przynieść olbrzymie oszczędności. Jak wskazano, wiele z tych możliwości leży w sferze organizacyjnej i prawnej, dlatego tak ważne jest sprawne i staranne przygotowanie i przeprowadzenie każdego procesu inwestycyjnego na podstawie jasnych, logicznych, skutecznych i szybko egzekwowalnych zapisów prawnych. Wydaje się, że niezależnie od stale podejmowanych prac w tym kierunku, jest jeszcze dużo do zrobienia i to przez wszystkie strony zaangażowane w kształtowanie i przeprowadzanie tego procesu.

PIŚMIENNICTWO

- Biała księga procesów inwestycyjnych na polskich drogach i liniach kolejowych, 2006. Magazyn Autostrady 6, 70–73.
- Flyvbjerg B., Holm M.S., Buhl S., 2002. Underestimating Costs in Public Works, Error or Lie? American Planning Association Journal 68, 3, 279–295.
- GUS 2007 (http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/prod_bud_inw/srodki_trwale/2005).

- Inwestycyjny proces budowlany. Bariery inwestycyjne oraz propozycje działań usprawniających, 2004. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 09.03.2004 r.
- Jacewicz A.R., 2006. Inwestycje budowlane celu publicznego. Zasady dobrego przygotowania inwestycji, pozwalającego na staranie się o dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej. Części 1–7. Wacetob 3–10.
- Korzeniewski W., 2005. Niespójne przepisy prawa budowlanego obniżają jego skuteczność. Inżynier Budownictwa 3, 18–20.
- Krasowski K., 2006. Bariery wstrzymujące inwestycje budowlane w Polsce. Wiadomości Projektanta Budownictwa 8 (187), 30–32.
- Krupa A., 2005. Przygotowanie dokumentacji projektowej na potrzeby zamawiania robót budowlanych. Wacetob 11, 25–57.
- Krupa A., 2006. Bariery w inwestycjach budowlanych. Wiadomości Projektanta Budownictwa 8 (187), 33–36.
- Mały rocznik statystyczny Polski, 2005. GUS, Warszawa.
- Mikulicz-Traczyk B., 2005. Koniec ery kosztorysanta rachmistrza. Inżynier Budownictwa 11, 26–27.
- Norfleet D., 2004. Understanding construction schedule delays. The Investigative Engineer, February 2004.
- Połośki M., 2006. The analysis of the reliability of realization costs and investments' time-limits in Warsaw. Electronic Journal of Polish Agricultural Universities Topic Civil Engineering 9(4), 10.
- Reilly J., McBride M., Sangrey D., MacDonald D., Brown J., 2004. The development of CEVP® - WSDOT's Cost-Risk Estimating Process. Proceedings, Boston Society of Civil Engineers (<http://www.wsdot.wa.gov/projects/projectmgmt/riskassessment>).
- Stumpf G.R., 2001. Schedule delay analysis. Cost Engineering 42, 32–43.
- Zack J.G., 2000. Pacing delays – the practical effect. Cost Engineering 42, 7, 23–28.
- Zobel H., 2006. Realizacja inwestycji drogowych i mostowych – droga przez mękę. Inżynier Budownictwa 1(22), 31–34.
- Zubiki M. 2006. Węzeł rozplątany – skrzyżowanie Wołoskiej z Marynarską za pół roku. Gazeta Wyborcza z dnia 27/2/2006.

CREDIBILITY OF PLANNED INVESTMENTS' ESTIMATED COST AGAINST A BACKGROUND OF BARRIERS IN INVESTMENT PROCESS

Abstract. In this paper data describing extent of financial investments in Poland was shown, as well as intention to underscore most important reasons triggering increase of planned investment cost in addition to real outcomes / costs. Exemplification of studies carried out in other countries it was pointed out that this process is characteristic not only to national investments, but occurs in most engineering objects realized all over the world alike. In subsequent part of article attention was centered on investment process barriers which now appear in our country and refer mostly to legislation and administrative activity.

Key words: investments, planning, investment cost, investment process, barriers

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.07.2007