

Henryk Brandenburg

Znaczenie zarządzania ryzykiem w planowaniu projektów publicznych

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/1, 219-234

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-17

Henryk Brandenburg*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZNACZENIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W PLANOWANIU PROJEKTÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

Zasadniczo, ryzyko przez inwestora rozumiane jest jako znaczne przekroczenie kosztów i czasu realizacji projektu, nigdy zaś jako odchylenia wpływające korzystnie na realizację projektu. W miastach planowanych i realizowanych jest jednocześnie wiele projektów, co przy ograniczonych zasobach finansowych zmusza do nadania odpowiednich priorytetów poszczególnym projektom i opóźnienia realizacji projektów uznanych za mniej istotne. Złe oszacowanie kosztów projektu w fazie planowania, a w konsekwencji zablokowanie środków finansowych na jego realizację, uniemożliwia przeznaczenie ich na realizację innych projektów. W artykule, po krótkim wprowadzeniu w problematykę projektowania i ryzyka projektów publicznych, przedstawiono przykłady wpływu przeszacowania planowanych kosztów projektu na możliwości inwestycyjne gmin oraz propozycje rozwiązań, które zdaniem samorządowców mogą wpływać na koszt planowanych inwestycji.

Słowa kluczowe: projekty publiczne, ryzyko projektów publicznych

* E-mail: kbsir@ue.katowice.pl

Wprowadzenie

Każde działanie związane jest z ryzykiem niepowodzenia, które jest tym większe, im bardziej złożone i niepewne jest środowisko, w którym działanie jest prowadzone. Zdaniem Hołdyk (1998) „Jedyną rzeczą pewną o przyszłości, to, że jest niepewna. Dlatego też z każdą inwestycją jest związane ryzyko niepowodzenia”. Ryzyko wystąpienia niewodzenia w przypadku realizacji projektów jest znacznie większe aniżeli w realizacji zadań powtarzalnych (np. przy produkcji seryjnej). Realizacja każdego projektu, którego celem jest utworzenie **czegoś nowego** (produktu, usługi), z definicji związana jest z prawdopodobieństwem wystąpienia sytuacji trudnych, a niekiedy wręcz niemożliwych do przewidzenia, których konsekwencje mogą spowodować znaczną rozbieżność między rzeczywistością a przewidywaniami. Potencjalne przyczyny wystąpienia ryzyka realizacji projektu mogą pojawić się zarówno w fazie planowania projektu, jak i w czasie jego realizacji (Giard, Midler, 1993; Marcinek, 2001). Właściwe zarządzanie ryzykiem projektu ma ogromny wpływ na postrzeganie wyników jego realizacji, jako sukces.

Powstaje jednak pytanie, co to jest „sukces projektu”? Czy z punktu widzenia przestrzegania podstawowych parametrów projektu sukcesem jest wyłącznie nieprzekroczenie planowanych kosztów i terminu jego realizacji? Czy znaczne niewykorzystanie zaplanowanych środków finansowych jest zjawiskiem pozytywnym, czy też stanowi ryzyko projektu?

W artykule, po krótkim wprowadzeniu w problematykę projektowania i ryzyka projektów publicznych, przedstawiono przykłady wpływu niezrealizowania planowanych kosztów projektu na możliwości inwestycyjne gmin oraz propozycje rozwiązań, które zdaniem samorządowców mogą wpływać na koszt planowanych inwestycji¹.

1. Specyfika projektów publicznych

W literaturze przedmiotu znajdujemy wiele definicji pojęcia *projekt*. Project Management Institute PMI określa go jako „ograniczony w czasie wysiłek podejmowany w celu wytworzenia **unikatowego** wyrobu lub usługi” (Kosieradzki, 2000, s.

¹ Autor pragnie w tym miejscu podziękować władzom samorządowym badanych gmin za udostępnienie materiałów

119). Według metodyki PRINCE 2 (**P**rojects **I**N **C**ontrolled: **E**nvironments) *projekt* to „środowisko zarządzania stworzone w celu dostarczenia jednego lub większej liczby produktów biznesowych stosownie do **specyficznych wymagań** biznesu” lub też: „organizacja powołana czasowo, która jest potrzebna do wytworzenia **unikatowych** i wcześniej określonych produktów, w założonym czasie, z wykorzystaniem przewidzianych zasobów” (Kosieradzki, 2000, s. 118–119; zob. też *The standard for Program Management* 2003, s. 4). Francuski Komitet Normalizacyjny AFNOR (Association Française de Normalisation) opracował normę definicji projektu X50-103, według której *projekt* definiuje się jako: „Specyficzne, nowe działanie, które w sposób metodologiczny i progresywny tworzy strukturę przyszłej rzeczywistości, dla której **nie ma jeszcze dokładnego odpowiednika**” (AFNOR 1994, s. 2).

Miasta stanowią dzisiaj jednostki zdolne do stanowienia o swojej przyszłości, ponieważ w dużo mniejszym stopniu niż w przeszłości są podległe władzom centralnym i ich decyzjom. Miasto – podobnie jak przedsiębiorstwo – może, a nawet powinno przeprowadzić analizę swoich mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (Brandenburg, 1998). Mimo wielu cech wspólnych, istnieje wiele różnic w zarządzaniu przedsiębiorstwem a zarządzaniu w sektorze publicznym. Przedsiębiorstwo w otaczającym je środowisku, na które chce wpływać, stanowi jednorodną organizację, zarówno ze względu na swoją kompozycję, jak i możliwości i cele. Przyjęta przez tę organizację strategia jest określona przede wszystkim przez oczekiwania właścicieli. Przedsiębiorstwo odpowiedzieć na te oczekiwania musi rezultatami uzyskanymi w wyniku realizacji transakcji z rynkami (Noisette, Vallerugo, 1996, s. 79). Przypadek miasta jest dużo bardziej skomplikowany, przeznaczenie i warunki realizacji strategii lokalnego rozwoju są odmienne. Po pierwsze, występuje podwójność efektu końcowego. Władze lokalne muszą spełniać oczekiwania mieszkańców (zasady demokracji), realizując również cele własne, bez osiągnięcia których miasto nie może istnieć. Dla urzędu miejskiego miasto jest więc w tym samym czasie podmiotem i zasobami (Noisette, Vallerugo, 1996, s. 80). Projekty rozwoju miasta jako całości w odróżnieniu od projektów realizowanych w przemyśle muszą ponadto uwzględniać ograniczenia terytorialne (co uniemożliwia nieskończony rozwój ilościowy), inny rodzaj konkurencji (miasto nie może marzyć o zniknięciu swego konkurenta) czy wreszcie fakt, że projekty lokalnego rozwoju gospodarczego realizowane muszą być w konkretnej, istniejącej już rzeczywistości (miasta przecież niejednokrotnie

istnieją od wielu wieków) (Brandenburg, 2011). Również kryteria oceny osiągnięć miasta nie będą takie same, jak kryteria przyjmowane przez przedsiębiorstwa.

Przedmiotem projektów publicznych są niejednokrotnie inwestycje nieprodukcyjne, których realizacja ma na celu poprawę warunków pracy i warunków bytowych ludności (budownictwo mieszkaniowe, urządzenia socjalne i kulturalne). W przypadku tego rodzaju projektów publicznych przyjmuje się, że wynik rachunku rentowności ekonomicznej nie wpływa na podjęcie decyzji, czy inwestować bądź na jaką skalę to czynić, by zaspokoić bieżące i przyszłe potrzeby publicznych (Brandenburg, 2011, s. 97). Nie może być również zaniedbany polityczny aspekt wyboru tego typu projektów do realizacji. Na konieczność uwzględnienia opinii społecznej przy wyborze do realizacji projektu publicznego zwracają uwagę P. Noisette i F. Valterugo (1996, s. 63), według których:

- kręgosłup projektu rozwoju lokalnego jest dynamiczny i niematerialny, a przede wszystkim ludzki;
- jego celem jest w mniejszym stopniu realizacja niż efekty,

oraz M. Magdoń (2011, s. 34), według którego „w przypadku projektów publicznych, obok okresu realizacji, kosztów i charakterystyki technicznej, należy uwzględnić stosunek społeczeństwa – wyrażony poprzez poparcie dla realizacji tego rodzaju projektów”. Również J.J. Parysek (1997, s. 52) uważa, że: „Rozwój społeczno-gospodarczy pojmowany jest w bardziej w kategoriach jakościowych, niż ilościowych”.

Wartym pokreślenia jest również fakt, że realizacja projektów publicznych wymaga każdorazowo ogłoszenia przez władze gminy przetargu na ich wykonanie (Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych). W przedstawionych ofertach podawane są ściśle określony koszt i czas realizacji inwestycji, co teoretycznie zobowiązuje wykonawcę do przestrzegania tych założeń².

2. Ryzyko projektów publicznych

Zasadniczo przez inwestorów ryzyko rozumiane jest jako odchylenia, które niekorzystnie wpływają na realizację projektu, a więc znaczne przekroczenie kosztów i czasu realizacji projektu oraz jakość produktu nie do zaakceptowania. Podobnego

² Jak wskazuje jednak praktyka, wykonawca, który wygrał przetarg bardzo często w trakcie trwania umowy wnosi wszelkiego rodzaju roszczenia, co do ceny, terminów realizacji, pod groźbą zejścia z placu budowy – niedokończenia robót.

zdania są K. Marcinek oraz przedstawiciele AFITEP. Według K. Marcinka (2001, s. 80) ryzyko projektów inwestycyjnych to „występowanie dającej się skwantyfikować możliwości zaistnienia sytuacji, że rzeczywiste nakłady na projekt i (lub) rzeczywiste efekty inwestowania będą odchodziły się niekorzystnie od pierwotnie oszacowanych (przyjętych)”. Według AFITEP (*Dictionnaire de management...*, 2010, s. 232) przez ryzyko projektu należy rozumieć „wydarzenie, którego pojawienie się nie jest pewne i którego wystąpienie może spowodować odchylenia podstawowych parametrów projektu (Norma FD X 50–117)”. AFITEP następnie precyzuje:

- jeśli wydarzenie nie jest identyfikowalne – należy mówić o *niepewności*,
- jeśli wydarzenie jest identyfikowalne i jeśli prawdopodobieństwo jego wystąpienia nie może być zmierzone – należy mówić o *przypadkowości*,
- jeśli wydarzenie już wystąpiło – należy mówić o *problemie*,
- jeśli wydarzenie jest identyfikowalne i mierzalne – należy mówić o *ryzyku*.

Według AFITEP ryzyko nie musi być koniecznie związane z wystąpieniem zjawiska negatywnego w realizacji projektu, może mieć ono również pozytywne skutki dla projektu. Wtedy stanowi zjawisko *sprzyjające* (*Dictionnaire de management...* 2010, s. 232).

Nie do końca można się zgodzić ze stanowiskiem AFITEP, traktującym odchylenia wpływające korzystnie jako zjawisko sprzyjające. Według UNIDO, w porównaniu z odpowiednimi standardowymi wielkościami średnimi, przedziały dokładności szacunków kosztów realizacji projektu można w przybliżeniu określić następująco (Behrens, Hawranek, 1991, s. 37):

- | | |
|------------------------------|---------|
| – studium możliwości | +/- 30% |
| – studium przed realizacyjne | +/- 20% |
| – ostateczna wersja projektu | +/- 10% |

Oznacza to, że znaczne korzystne odchylenie rzeczywiście poniesionych kosztów realizacji projektu, w stosunku do planowanych, przy niezmienionym zakresie rzeczowym planowanej inwestycji, może świadczyć o niestarannie zrealizowanej fazie planowania projektu lub niekompetencji zespołu projektowego.

Podobnego zdania jest C.L. Pritchard (2002, s. 7), według którego *ryzyko projektu* to „skumulowany efekt prawdopodobieństwa niepewnych zdarzeń, które mogą **korzystnie** lub **niekorzystnie** wpłynąć na realizację projektu”. Również w normie ISO 31000: 2012 ryzyko zostało zdefiniowane jako „wpływ niepewności na cele,

co może spowodować odchylenie **pozytywne** lub **negatywne** od oczekiwań” (ISO 31000:2012 Zarządzanie... 2012, s. 15).

Innym argumentem uznania odchyleń korzystnie wpływających na realizację za ryzyko jest rozpatrywanie danej inwestycji w kontekście portfela projektów. W mieście zazwyczaj jest jednocześnie planowanych i realizowanych wiele projektów. Przy ograniczonych zasobach finansowych zmusza to do nadania odpowiednich priorytetów poszczególnym projektom i opóźnienia realizacji projektów uznanych za mniej istotne. Złe oszacowanie kosztów projektu w fazie planowania, w konsekwencji zablokowanie środków finansowych na jego realizację przeznaczone uniemożliwia przeznaczenie ich na realizację innych projektów. Bardzo często realizacja danego projektu inwestycyjnego wpływa na możliwość rozpoczęcia realizacji innego projektu. W przypadku projektów publicznych złe oszacowanie czasu ich realizacji może spowodować niepotrzebne opóźnienie świadczenia innych usług.

Wartym odnotowania jest również fakt nieodwracalności projektu: począwszy od pewnego progu prace na projekcie są kontynuowane bez względu na to, jaki by nie był ich koszt lub jaki by nie był okres jego realizacji (Giard, Midler, 1993, s. 147).

Dla weryfikacji postawionej hipotezy o negatywnym wpływie odchyleń korzystnie wpływających na realizację programu inwestycyjnego gmin przeanalizowano inwestycje zrealizowane w dwóch miastach województwa śląskiego.

3. Wpływ przeszacowania kosztów projektu na realizację programu inwestycyjnego w mieście – studia przypadku

3.1. Miasto T

Miasto T, położone na północnym krańcu Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, jest miastem średniej wielkości, o liczbie ludności 60 889 (dane z 2012 r.). W tabeli 1 zamieszczono wybrane projekty publiczne zrealizowane w ostatnim czasie³.

Jak można zaobserwować, wszystkie inwestycje przedstawione w tabeli 1 kosztowały mniej niż planowano, w sumie o 20,05 mln PLN. We wszystkich przypadkach przekroczone zostały znacznie przedziały dokładności szacunków kosztów realizacji projektu według UNIDO (§1) (w pierwszym o 24,6%, drugim – 38,99%,

³ Na życzenie przedstawiciela urzędu miasta celowo użyto określenia *miasto T* jednakże dane zawarte w tabeli są zgodne z danymi rzeczywistymi

trzecim – 32,47%). Zablokowanie w budżecie miasta ponad 20 mln PLN spowodowało przesunięcie realizacji planowanej budowy dróg i budowy mieszkań. Również trzeba było również zmniejszyć tempo budowy terenów sportowo-rekreacyjnych.

Tabela 1. Wybrane projekty publiczne zrealizowane w ostatnim okresie w mieście T

Projekty inwestycyjne	Koszt [mln. zł]		Czas [m-cy]		Odchylenia	
	Planowany	Rzeczywisty	Planowany	Rzeczywisty	Koszt [mln zł]	Czas [miesiące]
1	2	3	4	5	6	7
Projekt kanalizacji sanitarnej dla części dzielnic	1,83	1,38	18	28	-0,45	10
Budowa kanalizacji sanitarnej w dzielnic	27,7	16,9	18	27	-10,8	9
Budowa centrum przesiadkowego	27,1	18,3	24	28	-8,8	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z UM.

Z kolei we wszystkich projektach zaobserwować można wydłużenie czasu realizacji inwestycji, a w pierwszych dwóch – znaczne przekroczenie przedziałów dokładności szacunków czasu realizacji projektu (w pierwszym o 55,55%, drugim – 50%). Zaprezentowane w tabeli 1 projekty publiczne kosztowały zatem mniej niż planowano, jednakże zostały zrealizowane z dużym opóźnieniem. Zdaniem zastępcy burmistrza odchylenia spowodowane były między innymi tym, że:

- wykonawca dopiero po wygraniu przetargu zastanawiał się, jak wykonać zadanie, komu podzlecić je za jeszcze niższą cenę (z reguły małe lub mikro firmy),
- wykonawca próbował wykorzystać materiały, substytuty o niższej jakości, co spowodowało konieczność wzmocnienia przez miasto nadzoru nad pracami,
- słabo organizowano plac budowy, projekty organizacji ruchu drogowego na czas budowy, instrukcje plany bhp – „pospolite ruszenie”,
- podwykonawcy schodzili z placu budowy, ponieważ generalny wykonawca nie płacił.

W przypadku wyżej wymienionych projektów odchylenia nie wpłynęły jednak negatywnie na realizację programu inwestycyjnego miasta. Oszczędności w przetargach powodowały, że natychmiast po rozstrzygnięciu przetargu uruchamiano nowe zadania i wykonano ich więcej, niż zaplanowano na dany rok, co wynikało z przyjętego, „dynamicznego” sposobu zarządzania budżetem. Oczywiście zdarzało się, że rozstrzygnięcie następowało na tyle późno w roku budżetowym, że nie zdążono już nic zrobić i zarezerwowane pieniądze wracały do budżetu, zasilając przychody tzw. „wolne środki” na rok przyszły. Jest to zjawisko niekorzystne z punktu widzenia finansów publicznych, ponieważ dochody budżetu są podstawą wszystkich wyliczeń wskaźników, oceny itd. (np. dopuszczalny dług liczy się do dochodów, a nie dochodów + przychodów) (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Podsumowując powyższe rozważania, zdaniem zastępcy burmistrza oszczędności uzyskane z tytułu pozyskania wykonawcy gotowego zrealizować dany projekt publiczny taniej, aniżeli to przewidziano w budżecie, w pierwszej chwili cieszą, ale bardzo często są to oszczędności pozorne i mogą być przyczyną następujących problemów:

- przedłużyć się czas wyboru oferenta (konieczność wyjaśnienia, czy nie jest to rażąco niska cena⁴, odwołania, procesy sądowe),
- zagrożenie utraty dotacji unijnych z powodu niedotrzymania terminu realizacji inwestycji,
- ciągle zagrożenie niską jakością materiałów, robót, co powoduje konieczność zwielokrotnionego nadzoru (dodatkowe koszty, nadmierne zaangażowanie pracowników urzędu),
- roszczenia wykonawcy (co do ceny, terminów) w trakcie trwania umowy realizacji pod groźbą zejścia z placu budowy – niedokończenia robót,
- groźba upadłości wykonawcy w trakcie niedokończonej (rozpoczętej) inwestycji,
- roszczenia odszkodowawcze mieszkańców (zniszczenia, zablokowanie dojazdu do prowadzonego biznesu – utrata przychodów, uszkodzenia samochodów itd.)
- niezadowolenie mieszkańców, utrata reputacji prezydenta, burmistrza, ryzyko przegrania następných wyborów.

⁴ Bardzo trudne do opanowania w naszym Prawie Zamówień Publicznych

3.2. Miasto Radzionków

Miasto Radzionków, położone na północnym krańcu Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego jest miastem małym, według danych z 31 grudnia 2013 roku miało 16 586 mieszkańców. W tabeli 2 zamieszczono wybrane projekty publiczne zrealizowane w latach 2013–2015, w przypadku których miało miejsce znaczne odchylenie rzeczywistych kosztów realizacji projektu od planowanych. Pominięto natomiast inwestycje, w których odchylenia kosztów (zarówno korzystne, jak i niekorzystne) nie odbiegały od normatywów UNIDO. Jak można zauważyć, we wszystkich przypadkach odchylenia korzystne nie dotyczą tylko kosztów, ale również okresu zrealizowanych projektów publicznych. W sumie zrealizowane w latach 2013–2015 projekty publiczne kosztowały o 3 598,86 tys. PLN mniej niż planowano. W niektórych przypadkach względne odchylenia wyniosły nawet kilkadziesiąt procent (tabela 3).

Zablokowanie 3 598,86 tysięcy złotych na realizację projektów w latach poprzednich najprawdopodobniej skutkowało koniecznością przesunięcia realizacji niektórych inwestycji na lata 2016–2018. Być może mogłyby być zrealizowane dwie pierwsze pozycje (lub kilka innych) przedstawione w tabeli 4.

Tabela 2 . Wybrane projekty publiczne zrealizowane w latach 2013–2105
w mieście Radzionków

Lp	Nazwa inwestycji	Koszt [tys. zł]		Czas [miesiące]	
		Planowany	Rzeczywisty	Planowany	Rzeczywisty
1	2	3	4	5	6
1.	Budowa oświetlenia ulicznego na terenie byłej jednostki wojskowej przy ul. Knosały.	330	172	12	3
2.	Wykonanie dokumentacji projektowej oraz przebudowa jednostronnego chodnika przy ul. Św. Wojciecha na odcinku od placu Letochów do ul. Knosały.	155	124,5	12	10
3.	Przebudowa ul. Anieli Krzywoń	3 372,50	2 815,07	12	5
4.	Przebudowa dróg w ulicach –Miła, Barbórki i Wiktorii	1 203,11	822,91	48	18

1	2	3	4	5	6
5.	Rekultywacja terenów doliny Rzeki Szarlejki na cele przyrodnicze. Etap II.	5 220,14	2 930,00	48	25
6.	Przebudowa ul. Szymały na odcinku od skrzyżowania z ul. Unii Europejskiej w Radzionkowie do skrzyżowania z ul. Strzelców Bytomskich w Bytomiu.	4 834,50	2 927,18	24	4
7.	Przebudowa drogi wraz z sieciami wod.-kan.w ul. Larysza.	126,34	106,73	84	8
8.	Przebudowa powiązanych funkcjonalnie dróg tj. ul. Reymonta, ul. Słowackiego i ul. Pietrygów	4218,50	2244,36	96	8
Razem		20911,83	17312,92	360	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z UM.

Tabela 3. Względne odchylenia kosztów i czasu realizacji analizowanych projektów publicznych

Lp	Nazwa inwestycji	Odchylenia			
		Kosztów		Czasu	
		[tys.zł]	%	[miesiące]	%
1	2	3	4	5	6
1.	Budowa oświetlenia ulicznego na terenie byłej jednostki wojskowej przy ul. Knośały.	158	47,88	9	75,00
2.	Wykonanie dokumentacji projektowej oraz przebudowa jednostronnego chodnika przy ul. Św. Wojciecha na odcinku od placu Letochów do ul. Knośały.	30,50	19,35	2	16,66
3.	Przebudowa ul. Anieli Krzywoń	557,43	16,52	7	58,33
4.	Przebudowa dróg w ulicach –Miła, Barbórki i Wiktorii	380,20	31,59	30	62,50
5.	Rekultywacja terenów doliny Rzeki Szarlejki na cele przyrodnicze. Etap II.	2 290,14	43,88	23	47,91

1	2	3	4	5	6
6.	Przebudowa sali widowiskowej oraz zaplecza technicznego w Centrum Kultury „Karlo-linka” przy Placu Jana Pawła II .	1 342,18	20,6	12	50,00
7.	Przebudowa ul. Szymały na odcinku od skrzyżowania z ul. Unii Europejskiej w Radzionkowie do skrzyżowania z ul. Strzelców Bytomskich w Bytomiu.	1 907,32	39,45	20	83,33
8.	Przebudowa drogi wraz z sieciami wod.-kan.w ul. Larysza.	19,61	15	76	90,49
9.	Przebudowa powiązanych funkcjonalnie dróg tj. ul. Reymonta, ul. Słowackiego i ul. Pietrygów	1 974,14	46,8	88	91,67

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo często w realizacji projektów skrócenie czasu ich realizacji wiąże się ze wzrostem kosztów. Zastanawiającym jest więc obniżenie kosztów przy jednoczesnym skróceniu czasu realizacji projektu, na przykład w projekcie 1. rzeczywisty koszt był mniejszy o 47,88%, a czas o 75% krótszy od wartości planowanych. W przypadku projektu 9. (tab. 2), skrócenie czasu do 8 miesięcy w stosunku do planowanych 96 jest wręcz kuriozalne.

Według władz gminy przyczyny tak dużych odchyleń są następujące:

- planowanie wydatków finansowych w budżecie miasta oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej odbywa się w oparciu o okresy roczne (12 miesięcy), zatem każde zadanie inwestycyjne w planie wydatków jest rozpisane na ogół jako wielokrotność tego czasu;
- przygotowując przetargi, ze względu na stosowaną metodę ryczałtową, zakłada się dłuższy okres realizacji inwestycji, dając wykonawcy większy margines czasu na realizację nieprzewidzianych przez niego obszarów projektu;
- w przypadku inwestycji o znacznych dla gminy kosztach zakłada się finansowanie z dwóch kolejnych budżetów, aby nie obciążać wydatków w jednym roku, z tego powodu czasem sztucznie wydłuża się okres inwestycji;

- na ogół firmy wykonawcze, zwłaszcza duże, chcąc realizować więcej inwestycji w ciągu roku, realizują zadanie w okresie o wiele krótszym niż deklarują w ofercie przetargowej;

Tabela 4. Inwestycje planowane na lata 2016–2018

Lp	Nazwa inwestycji	Planowany koszt [zł]	Planowany czas realizacji [lat]
1.	Budowa budynku socjalnego przy ul. Nieznanego Żołnierza – poprawa warunków lokalowych mieszkańców gminy Radzionków.	2 099 202,00	3
2	Przebudowa ul. Przyjaźni, Wspólnej i Wiosennej – poprawa stanu nawierzchni.	1 619 385,00	2
3	Wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ul. Lotników – poprawa stanu nawierzchni.	1 543 513,00	1
4	Wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ul. Wandy i Lawendowej – poprawa stanu nawierzchni.	466 376,00	1
5	Wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ul. Cmentarnej.	220 000,00	1
6	Wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy ul. Szymały – od Placu Letochów do ul. Unii Europejskiej.	25 000,00	1
7	Wymiana nawierzchni boiska do piłki nożnej na terenie Księżej Góry.	300 000,00	1
8	Zmiana rozwiązania komunikacji samochodowej i pieszej w obrębie wiaduktu przy ul. Zejera w Radzionkowie – etap dotyczący wykonania dokumentacji projektowej.	300 000,00	1
9	Wykonanie monitoringu budynku i dziedzińca przed Liceum Ogólnokształcącym	40 000,00	1

Źródło: dane UM Radzionków.

4. Rekomendacje samorządowców mogące zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka

Przedstawiciele władz samorządowych, których zrealizowane projekty publiczne przeanalizowane zostały powyżej zgodnie stwierdzają, że odchylenia korzystnie wpływające na realizację programu inwestycyjnego są

oszczędnościami pozornymi i mogą być przyczyną wielu problemów. Ich zdaniem, aby uniknąć tych odchyłeń, konieczne są zmiany w Ustawie prawo zamówień publicznych, polegające między innymi na:

- wyraźnym zdefiniowaniu pojęcia rażąco niskiej ceny, umożliwiającym z mocy prawa odrzucenia najtańszej oferty,
- wyraźnym określeniu, jakie kryteria pozacenowe należy stosować – obecnie władze samorządowe boją się je wymyślać, ponieważ instytucja kontrolująca zawsze może to zakwestionować. W konsekwencji orzeczenia sądów są niejednolite, nieuwzględniające, że gminy realizują interes publiczny (należałoby przywrócić pojęcie dobra wspólnego, a nie tylko interesów partykularnych).

Bardzo ważny jest również aspekt organizacyjny realizacji projektów publicznych. Aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia znacznych odchyłeń podstawowych parametrów projektu w stosunku do planowanych należy do każdego projektu zatrudnić inżyniera kontraktu, starannie nadzorować zatrudnianie podwykonawców oraz zastosować zasady FIDIC⁵.

Doświadczenia samorządów wskazują jednoznacznie, że ogłoszenie przetargu w ostatnich miesiącach roku lub styczniu powoduje większą konkurencyjność wśród firm w nich startujących. Więcej firm uczestniczy w postępowaniach, a ceny są atrakcyjniejsze, co wynika z polityki firm wykonawczych, które zabezpieczają sobie zamówienia na kolejny rok.

Podsumowanie

Każde podejmowane działanie związane jest z ryzykiem niepowodzenia, tym większe, im bardziej złożone i niepewne jest środowisko, w którym działanie jest prowadzone. Ryzyko rozumiane jest przez inwestorów jako odchylenia, które niekorzystnie wpływają na realizację projektu. W oparciu o doświadczenia z realizacji projektów publicznych w przeszłości można wykazać, że znaczne korzystne

⁵ **Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów, FIDIC** (fr: *Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils* ang.: *International Federation of Consulting Engineers*) Do jej celów należy definiowanie i popularyzacja standardów w branżach technologicznych, reprezentacja niezależnych inżynierów konsultantów na arenie międzynarodowej, podnoszenie ich kwalifikacji oraz wspieranie wymiany wiedzy i działalności przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie technologii. https://pl.wikipedia.org/wiki/Międzynarodowa_Federacja_Inżynierów_Konsultantów

odchylenie rzeczywistych kosztów realizacji projektu, w stosunku do planowanych, również stanowi ryzyko projektów. Zgodnie z Ustawą prawo zamówień publicznych, wykonawcy wyłaniani są w drodze przetargu, gdzie koszty i czas realizacji inwestycji zostały ściśle wyznaczone (Ustawa z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych). Nie zwalnia to jednak władz samorządowych z przeprowadzenia analizy celowości realizacji projektu i wykonania wstępnego studium jego wykonalności. W mieście średniej wielkości, którego przykładowe realizacje inwestycji przytoczone w zostały w niniejszym artykule, powołane są jednostki z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym realizujące projekt. Wybierany jest dodatkowo inżynier kontraktu, nadzorujący część techniczną, organizację robót, wykonawstwo i kosztorysy powykonawcze. Jak widać, nie uchroniło to jednak przed wystąpieniem problemów, które zakończyły się wprawdzie szczęśliwie, ale pociągnęły za sobą wiele roszczeń, napięć społecznych, utrudnień dla mieszkańców, konieczność tłumaczenia się na zebraniach mieszkańców zwoływanych ad hoc, mediami. Przy braku szczęścia można stracić dotację, zostać z niedokończoną inwestycją, np. centrum przesiadkowego w środku miasta i utknąć w procesach (w przypadku dokumentacji – prawa autorskie), stracić dobre imię – renomę. Jeszcze większe problemy występują w mniejszych gminach, w których nie ma odpowiednich pracowników i doświadczeń w zarządzaniu projektami.

Jak wynika z doświadczeń samorządowców, jednym ze sposobów zmniejszenia kosztów realizacji projektu (odchylenia korzystne) jest również termin ogłoszenia przetargu⁶, jednakże – jak wykazują doświadczenia miasta T – może to doprowadzić do próby zastosowania przez wykonawcę niskiej jakości materiałów i robót, co powoduje konieczność zwielokrotnionego nadzoru ze strony urzędu miasta.

Literatura

- AFNOR: *Management de projets. Principes et pratique* (1994). Pais :Les éditions d'AFNOR.
- Behrens, W., Hawranek, P.M. (1991). *Manual for the preparation of industrial feasibility studies. Newly revised and expanded edition*. Vienna: UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION.

⁶ Te same firmy, na koniec roku kalendarzowego, z powodu braku zleceń, podejmują się realizacji projektu za niższą cenę.

- Bradley, K. (2006). *Podstawy metodyki PRINCE 2*. Warszawa: Centrum rozwiązań managerskich S.A.
- Brandenburg, H. (1998). *Projekt przemysłowy, przedsiębiorstwa, rozwoju lokalnego. Różnice i cechy wspólne*. Materiały konferencyjne. Konferencja Naukowa „Nowoczesność przemysłu i usług w regionie”. TNOiK, PAN Oddz. w Katowicach, AE w Katowicach, Politechnika Śląska. Ustroń, październik 1998
- Brandenburg, H. (2011). *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*. Wydanie III uzupełnione. Katowice: Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Dictionnaire de management de projet* (2010). Paris: Edition AFNOR.
- Giard, V., Midler, Ch. (1993). *Pilotages de Projets et Entreprises*. Paris: Editions Gestion – Economica
- Hołydyk, E. (1998). *Metody oceny opłacalności projektów inwestycyjnych*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzanie organizacjami gospodarczymi”. Łódź: Politechnika Łódzka.
- ISO 31000: 2012 Zarządzanie ryzykiem – zasady i wytyczne* (2012). Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny.
- Kosieradzki, W. (2000). *Korzyści z metodyki project management w administracji państwowej*. Konferencja Project management, Profesjonalizm. Jelenia Góra: Stowarzyszenie Project Management Polska.
- Magdoń, M. (2011). Problem oceny efektywności lokalnych projektów rozwojowych. W: H. Brandenburg (red.), *Studia Ekonomiczne „Zarządzanie projektami lokalnymi – przykłady realizacji”*. Zeszyt Naukowy nr 75. Katowice: Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Marcinek, K. (2001). *Ryzyko projektów inwestycyjnych*. Katowice: Prace naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Noisette, P. Vallerugo, F. (1996). *Le marketing des villes*. Paris: Les éditions d’organisation.
- Parysek, J.J. (1997). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu.
- Pritchard, C.L. (2002). *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*. Warszawa: WIG – PRESS.
- The standard for Program Management* (2003). Pennsylvania: Project Management Institute.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych. Brzmienie od 22 grudnia 2015 r. Dz.U. z 2015 poz. 2164
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm.)
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Międzynarodowa_Federacja_Inżynierów_Konsultantów

THE IMPORTANCE OF RISK MANAGEMENT IN THE PLANNING OF PUBLIC PROJECTS

Abstract

Basically, by “risk” the investor understands significant cost overruns and schedule delays but never positive deviations. The cities plan and implement many projects at the same time. Because of limited financial resources they are forced to give appropriate priority to individual projects and to postpone projects deemed less important. Blocking the financial resources for project implementation as a consequence of misestimating of the project cost in the planning phase means that the funds could be used for other projects. In the article are presented examples of the impact of failure in the planning project costs on the investment opportunities of municipalities. There are also proposed solutions which, in the opinion of the local councillors, can affect the cost of the planned investments.

Translated by Marek Magdoń

Keywords: public projects, risk of public projects

Kod JEL: H43