

Uwarunkowania decyzyjne inwestycji w obszarze sportu i rekreacji na przykładzie gminy Głuchołazy

Łukasz Dymek

Politechnika Opolska, Polska

Streszczenie

Działania inwestycyjne w obszarze sportu i rekreacji są bardzo pożądane społecznie. Niemniej działania w tym obszarze odznaczają się wysokimi kosztami budowy infrastruktury oraz znacznymi kosztami utrzymania. W wymiarze finansowym realizacja takich przedsięwzięć jest nieopłacalna. Natomiast z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego, gminy posiadające odpowiednią ilość obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej odznaczają się wyższym poziomem jakości życia mieszkańców. Artykuł prezentuje analizę uwarunkowań jakie mają wpływ na podejmowanie decyzji przez gminy w zakresie realizacji przedsięwzięcia z obszaru infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Ukazuje złożoność problemów jakie powinien rozwiązać decydent podejmując się budowy tego typu obiektów.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, inwestycje, gmina, podejmowanie decyzji

JEL: H74

Wprowadzenie

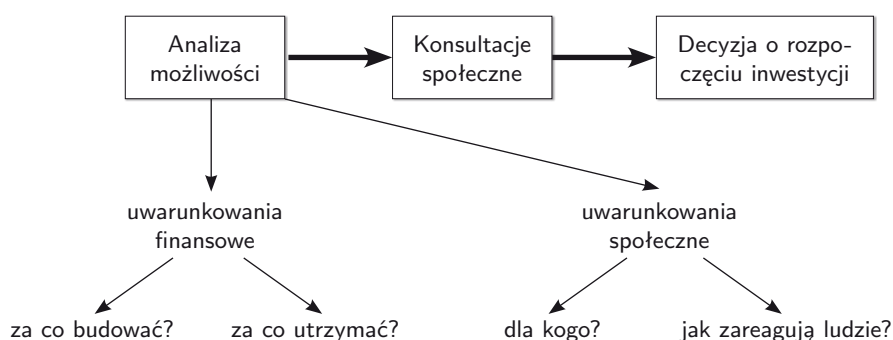
W Polsce jest 2 478 gmin¹ i każda z nich ma obowiązek działać na rzecz rozwoju w myśl ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.² W art. 2 ustawy, ustawodawca wskazuje, że przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej oraz przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki, a także tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Na poziomie gminy należy zatem przyjąć, że rozwój polega na podejmowaniu przez władze publiczne i inne podmioty działań prowadzących w określonej perspektywie czasu do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej na danym terytorium (Szymła 2005). Szczególne znaczenie mają właśnie uwarunkowania wewnętrzne (endogeniczne), ponieważ oznaczają pewne cechy lub ich kombinacje pochodzące z wewnątrz analizowanej jednostki, a ich wykorzystanie w określonym miejscu i czasie prowadzi do pozytywnych zmian (Olejniczak 2016). Aby gmina mogła się rozwijać musi dokonywać działań mających wpływ zarówno na dochodowość jednostki jak również jakość życia mieszkańców. Szereg działań decyzyjnych gminy sprowadza się do zadania pytania czy dana inwestycja jest opłacalna finansowo (będzie generować dochód, czy nie) i czy jest oczekiwana społecznie? Jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdząca, to sprawa koncentruje się tylko na poszukiwaniu środków na sfinansowanie przedsięwzięcia. Jeżeli natomiast odpowiedź jest negatywna to sprawa istotnie się komplikuje. Działania inwestycyjne o charakterze niedochodowym lub nieakceptowane społecznie stanowią dla gminy zawsze duży problem. W przypadku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej niemal zawsze mamy do czynienia z przedsięwzięciem finansowo niedochodowym. Celem artykułu jest przeanalizowanie szeregu uwarunkowań jakie mają wpływ na podjęcie decyzji o realizacji działań inwestycyjnych w obszarze sportu i rekreacji. Analizę procesu decyzyjnego oparto na doświadczeniach gminy Głuchołazy w zakresie procesu przygotowania do inwestycji w powstanie krytego basenu.

1. Dane GUS z roku 2017.

2. Zob. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. DzU z 2006 r. nr 227 poz. 1658.

1. Rozwój a zarządzanie projektem

Realizacja działań rozwojowych w gminie wynika z przyjętego planu działania najczęściej strategii rozwoju. Często zdarza się jednak, że realizacja przedsięwzięcia wynika z możliwości sfinansowania (np. w ramach funduszy strukturalnych) pomimo niskiego priorytetu strategicznego (Dymek 2016). W przypadku gminy Głucholazy, której strategia pochodzi z roku 2004 i obejmuje perspektywę działania do roku 2020 zauważa się, że gmina sukcesywnie realizuje działania zgodnie z przyjętymi zapisami.³ Dostrzegalnym jest także, że działania w znakomitej większości są traktowane jako pojedyncze projekty. W sytuacji, kiedy pozyskiwanie środków staje się trudniejsze gminy zmuszone są zmienić podejście na kompleksowe zarządzanie portfelem projektów. Portfel to zbiór projektów lub programów oraz innych inicjatyw, które zostały zgrupowane razem, aby ułatwić efektywne zarządzanie i osiąganie celów strategicznych (*The Standard for...* 2008). Pozwala to na uzyskanie bardzo pożądanego efektu synergii, który w pewnym stopniu niweluje nierównowagę pomiędzy większymi oczekiwaniami społecznymi a możliwościami ich zaspokojenia. Projekty w portfelu są w określony sposób powiązane ze sobą w sensie instytucjonalnym, finansowym, czasowym lub obiektowo. Zarządzanie portfelem projektów sprowadza się zatem do procesu analizy i alokacji zasobów organizacji między projekty i programy tak, aby osiągać cele organizacji i maksymalizować wartość dla interesariuszy (Thiry 2007). Budowa basenu, który będzie przedsięwzięciem niedochodowym wyzwała konieczność szukania rozwiązań komponujących się z innymi działaniami w taki sposób, aby uzyskać społeczną akceptację inwestycji (Adamska i inni 2016). Proces decyzji w przypadku realizacji inwestycji sprowadzał się do następującego schematu (rys. 1).



Rys. 1. Schemat podejmowania decyzji o realizacji inwestycji

Na wejściu do procesu decyzyjnego ustalono pytania, których odpowiedź pozwoli podjąć właściwą decyzję o realizacji inwestycji:

- Kto jest interesariuszem projektu?
- Kto będzie klientem basenu i czy budowa uzyska społeczną akceptację?
- Jak ma wyglądać optymalny projekt budowy basenu?
- Gdzie zlokalizować basen i jak w tej lokalizacji wyglądają warunki geotechniczne?
- Ile będzie kosztowała inwestycja i ile gmina będzie musiała rocznie dopłacać do funkcjonowania basenu?
- W jaki sposób sfinansować inwestycję i skąd wziąć środki na bieżące utrzymanie?
- Czy można zapewnić zmniejszenie bieżących kosztów utrzymania (np. tanie ciepło)?
- Czy możliwe będzie zaopatrzenie basenu w wymaganą ilość mediów (prąd, ciepło, woda) i czy nie będzie wymagało to dodatkowych nakładów?
- Jakie inne dotychczasowe działania pozwolą efektywniej zarządzać realizacją projektu?

Wskazane zagadnienia sprowadzają się do ustalenia poziomu kosztów jakie musi ponieść gmina i skonfrontowania tych danych z opinią publiczną.

3. Zob. Strategia Rozwoju Gminy Głucholazy. Uchwała nr XX/159/054 Rady Miejskiej w Głucholazach z dnia 30 czerwca 2004 r.

2. Identyfikacja interesariuszy projektu

W przypadku projektów niedochodowych najważniejszym jest uzyskanie społecznej akceptacji. W analizowanej gminie interesariuszami projektu budowy basenu są następujące podmioty:

- władze wykonawcze gminy;
- podmiot zarządzający eksploatacją obiektu;
- radni miejscy;
- dostawcy usług na etapie planowania i budowy;
- instytucje regulacyjne i kluczowi dostawcy (GDDKiA⁴, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Konserwator Zabytków, Sanepid);
- kontrahenci (dostawcy ciepła, gazu, prądu);
- zarządzający konkurencyjnymi obiektami;
- mieszkańcy gminy;
- dotychczasowi użytkownicy miejsca planowanej lokalizacji inwestycji;
- otoczenie medialne interesujące się projektem;
- krajowe jednostki wspierania sportu i rekreacji oraz profilaktyki zdrowotnej;
- organizacje ekologiczne.

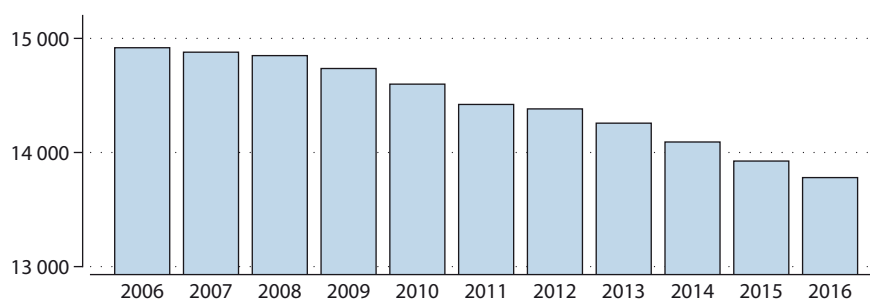
Decydent zobligowany jest znaleźć takie rozwiązanie, które pozwoli mu zaspokoić interesy najważniejszych interesariuszy (Szewczuk-Stępień i inni 2017). Władze gminy podejmując się przedsięwzięcia kierują się następującymi przesłankami:

- podnieść jakość życia mieszkańców gminy, w tym poprawić warunki dla sportu i rekreacji;
- zoptymalizować bilans ekonomiczny gminy i jej mieszkańców, aby środki gminne i mieszkańców gminy zostawały w gminie;
- podnieść atrakcyjność turystyczną gminy;
- stworzyć dodatkowe inne miejsca dochodów mieszkańców gminy (wokół basenu powstaną dodatkowe miejsca pracy).

Wydaje się, że w przypadku przedsięwzięć sportowo-rekreacyjnych kluczową jest opinia mieszkańców. Głos mieszkańców pomimo znacznej ich liczby jest rozproszony i podlega oddziaływaniu innych interesariuszy, którzy mogą mieć wpływ na kształtowanie ich opinii. Aby umiejętnie przekonać mieszkańców analiza możliwości powinna zawierać rzetelne zestawienie danych uwzględniające obecne i przyszłe potrzeby szerokiego grona odbiorców.

3. Klienci inwestycji

Oszacowanie liczby potencjalnych klientów jest przedsięwzięciem trudnym i obciążonym wieloma niewiadomymi. W gminie Głuchołazy ustalono, że budowa basenu powinna uwzględniać potrzeby mieszkańców oraz turystów, co wynika z charakterystyki tej części regionu. Z przeprowadzonych analiz danych statystycznych okazuje się, że pomimo dogodnej lokalizacji turystycznej i dobrych wskaźników gospodarczych liczba mieszkańców sukcesywnie maleje (rys. 2). W gminie Głuchołazy, od 2006 roku liczba ludności spadła o 6,2%, natomiast w mieście — o 8,2%. Jest to tendencja



Rys. 2. Zmiany liczby ludności miasta Głuchołazy w latach 2006–2016

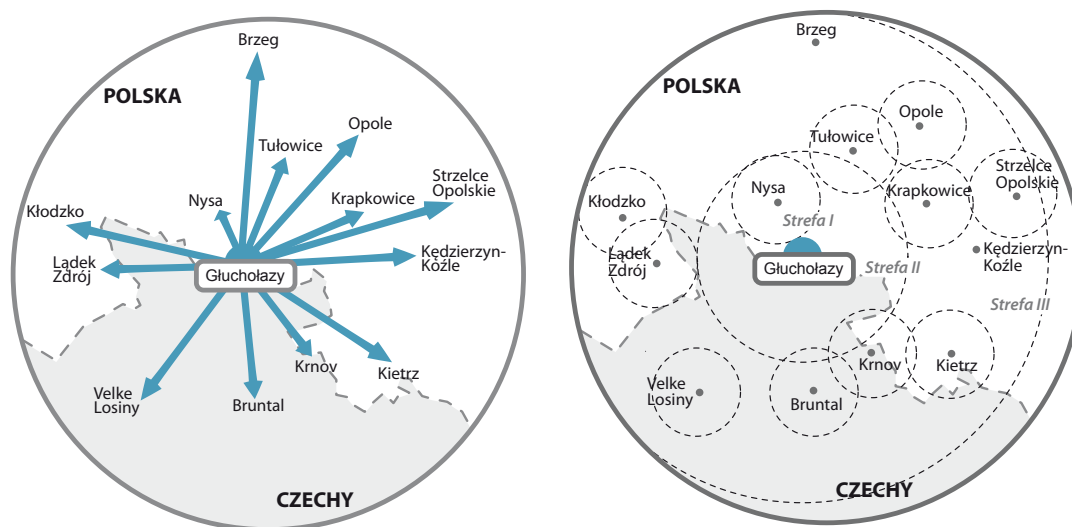
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych przez GUS w bazie Bank Danych Lokalnych, w 2017 r.

4. Inwestycja zlokalizowana jest tuż przy drodze krajowej, która jest intensywnie użytkowanym szlakiem komunikacyjnym. Budowa wiąże się z poczynieniem stosownych uzgodnień związanych z wjazdem i zjazdem z drogi krajowej.

obserwowana w skali całego województwa opolskiego, w którym spadek liczby ludności w ostatnich dziesięciu latach wyniósł około 5,2%, jak również w skali ogólnokrajowej. Piramida płci i wieku mieszkańców gminy Głuchołazy przybiera kształt charakterystyczny dla degresywnej struktury ludności. Wyraźnie zauważalna jest przewaga liczebna ludności w wieku produkcyjnym przy jednoczesnym, niskim udziale dzieci i młodzieży. Wskaźniki demograficzne opisujące strukturę ludnościową gminy i miasta Głuchołazy jednoznacznie obrazują postępujący spadek liczby ludności i proces starzenia się społeczeństwa. Należy się spodziewać, że tendencja ta utrzyma się w najbliższych latach. W związku z powyższym należy precyzyjnie przyjrzeć się na ile i jakich klientów może liczyć obiekt basenowy. Na podstawie danych GUS liczba mieszkańców deklarujących aktywność sportową w zakresie pływania wynosi w przypadku małych miast 40% a wsi 33,6% (Uczestnictwo Polaków w sporcie i rekreacji ruchowej w 2012 r. 2013). Dla gminy Głuchołazy ze względu na strukturę zamieszkania średnio 37% mieszkańców.

Powstający obiekt basenowy będzie rywalizował z innymi obiektami o klienta. Na tej podstawie ustalono jakie obiekty odnoszą się do tej samej grupy klientów (rys. 3). Przyjmując, że odległość jest kluczowym parametrem mającym wpływ na poziom wykorzystania obiektu przez mieszkańców ustalono:

- Strefa I — największe oddziaływanie obiektu dotyczy mieszkańców miasta i gminy. W tym obszarze zamieszkuje ok. 24 tys. mieszkańców. Są to osoby, które na miejscu będą korzystać z basenu;
- Strefa II — wysoka dostępność komunikacyjna (dojazd do 30 minut). W tym obszarze zamieszkuje ok. 127 tys. mieszkańców;
- Strefa III — to dalsze oddziaływanie (dojazd do 60 minut). W tym obszarze użytkownicy zmuszeni są podjąć duży wysiłek, aby korzystać z usług przedmiotowego obiektu.



Rys. 3. Obiekty konkurencyjne i podział na strefy oddziaływania z lokalizacją istniejących krytych obiektów basenowych

Źródło: Opracowanie na podstawie: Koncepcja biznesowa pływalni (krytego basenu) w Głuchołazach. Opracowana przez Łukasza Dymka i Wojciecha Rogala, Opolskie Centrum Zarządzania Projektami Sp. z o.o., Opole 2017, [a:] https://www.glucholazonline.com.pl/images/content/pdf/analiza_biznesowa_v_3.0.pdf

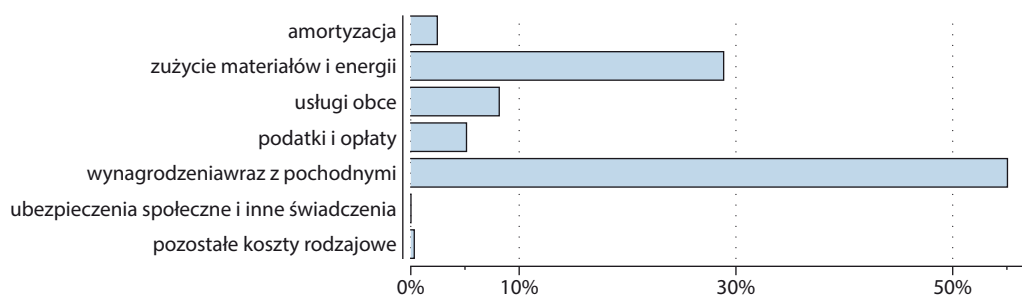
Celem identyfikacji preferencji poszczególnych grup z punktu widzenia przydatności obiektu przyjęto szereg kryteriów podziału użytkowników:

- wiek: dzieci młodsze, dzieci, młodzież, dorośli, seniorzy;
- płeć: kobiety, mężczyźni;
- sprawność: aktywni fizycznie, bierni fizycznie, niepełnosprawni;
- uczestnictwo: aktywni uczestnicy, bierni uczestnicy/obserwatorzy;
- sposób korzystania: indywidualnie, rodzinie, grupowo rozrywkowo, grupowo celem nauki i sportu;
- zamieszkanie: mieszkańcy, turyści nocujący, turyści tranzytowi.

Na podstawie szczegółowej analizy danych ustalono maksymalną liczbę godzin wykorzystywanych przez uczestników w ciągu roku na poziomie 422 tys. Maksymalna liczba uzależniona jest od rodzaju obiektu i sposobu jego wykorzystania, co pociąga za sobą kształtowanie się w określonej wielkości przychodów i kosztów obiektu.

4. Uwarunkowania finansowe

Bazując na doświadczeniach innych obiektów basenowych w kraju i zagranicą ustalono trzy alternatywne rozwiązania obiektu basenowego: sportowo-rekreacyjny, rekreacyjny i sportowy. Najtańszym w budowie obiektem jest obiekt sportowy, który zaspakaja potrzeby relatywnie najmniejszej grupy osób. Mniejsza liczba uczestników, to także mniejsze koszty utrzymania, ale również mniejsze przychody z tytułu sprzedaży biletów. Analizując strukturę bieżącego utrzymania można stwierdzić, że największe koszty ponoszone są z tytułu wynagrodzeń i w dalszej kolejności zużycia materiałów i energii (rys. 4). W zależności od rodzaju obiektu ustalono szacunkowe wartości kosztów inwestycji i utrzymania bazując na lokalizacjach w innych częściach kraju (tab. 1). Wszystkie rozwiązania pociągają za sobą konieczność bieżącej dopłaty do utrzymania obiektu, niemniej różnica pomiędzy przychodami i kosztami jest najmniejsza w wariantcie obiektu multifunkcyjnego jakim jest basen sportowo-rekreacyjny. Jest to również rozwiązanie, które stanowi odpowiedź na najszerszą grupę uczestników i jest najmniej podatne na zmianę preferencji oraz czynników demograficznych.



Rys. 4. Koszty eksploatacji dla obiektów basenowych w Polsce (wartości uśrednione).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kosztów eksploatacyjnych obiektów w Polsce

Tab. 1. Porównanie poszczególnych wariantów inwestycyjnych — dane wyjściowe z modelu (brutto)

Parametry wyjściowe	Sportowo-rekreacyjny	Rekreacyjny	Sportowy
Koszty inwestycji (w zł)	15 000 000,00	13 000 000,00	8 000 000,00
Koszty utrzymania (w zł)	-407 600,00	-514 800,00	-500 200,00
NPV (w zł)	-3 537 083,45	-5 971 369,81	-6 736 176,96
IRR (w %)	-0,35	-3,06	-5,75

Źródło: Koncepcja biznesowa pływalni..., dz. cyt.

W przypadku akceptacji wybranego wariantu kolejnym zagadnieniem jest ustalenie źródeł finansowania inwestycji. Praktyka samorządowych inwestycji w budynki użyteczności publicznej wskazuje, że inwestycje takie realizowane są w jednym z dwóch wariantów:

- wariant tradycyjny — obowiązek zapewnienia środków na przeprowadzenie inwestycji zapewnia gmina (środki własne, kredyt itp.);
- wariant partnerstwa publiczno-prywatnego — obowiązek zapewnienia środków na przeprowadzenie inwestycji zapewnia partner prywatny.

Wybór wariantu przyjętego do realizacji powinien odbywać się w oparciu o wagi, jakie poszczególnym cechom nada dla konkretnej inwestycji samorząd. Dla przykładu, jeśli dla strony publicznej najważniejszym i jedynym kryterium podjęcia decyzji jest brak konieczności angażowania dużych własnych środków finansowych w okresie inwestycyjnym projektu (np. z uwagi na brak zdolności kredytowej) korzystniejszym wariantem będzie wariant w formule PPP (bo w tym wariantcie wielkość angażowanych własnych środków jest znacznie mniejsza). Jeśli z kolei najważniejszym

i jedynym kryterium wyboru jest termin udostępnienia obiektu, samorząd powinien wybrać wariant tradycyjny, gdyż poprawnie przeprowadzony proces inwestycyjny w tym wariantcie zwykle jest krótszy.

Podsumowanie

Rywalizacja o uwagę i przychylność mieszkańców przekłada się na ich aktywność społeczno-gospodarczą, co znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno od strony przychodowej (np. większe wpływy do budżetu z tytułu podatków) jak również wydatkowej (np. mniejsze koszty niwelacji negatywnych zjawisk obserwowanych w społeczeństwie — choroby cywilizacyjne). W kontekście strony wydatkowej zakłada się, że zwiększenie aktywności fizycznej przyniosłoby wymierne korzyści społeczne. Wydaje się, że prawidłowość decyzji wiąże się ze świadomością uwarunkowań jakie odnoszą się do wielu zmiennych analizowanego układu. Przeprowadzenie wieloaspektowej analizy pozwala sformułować scenariusze postępowania jakie gmina może podjąć:

- działanie inwestycyjne — wybór najkorzystniejszego społeczno-ekonomicznie wariantu i wykorzystanie różnych dostępnych form finansowania; w pełni wykorzystanie możliwości budowy obiektu zgodnie z rekomendacją;
- modyfikacja koncepcji inwestycji — zmiana założeń wejściowych do koncepcji budowy pływalni. Modyfikacja może polegać na wyborze innej alternatywnej lokalizacji i/lub innej alternatywnej formy finansowania na etapie budowy i użytkowania; w takim przypadku należy ponownie przeprowadzić analizę biznesową nowych warunków;
- działanie bezinwestycyjne — podjęcie decyzji o zaprzestaniu działań związanych z budową pływalni w przypadku, gdy każda z proponowanych opcji jest poza zasięgiem finansowym i organizacyjnym inwestora.

Brak szczegółowej weryfikacji tego jakie konsekwencje pociąga za sobą przedsięwzięcie naraża jednostkę na ryzyko niewypłacalności i/lub spójności społecznej. Inwestycja w obszarze sportu i rekreacji jest oczekiwana społecznie, gdyż oznacza możliwość tworzenia właściwych warunków do życia i pracy na terenie gminy. Ludzie dzięki temu aktywnie podejmują decyzję o zamieszkaniu i pracy. Dostarczenie ogółu informacji na temat uwarunkowań może sprawić, że podjęta decyzja będzie bardziej świadoma i ustrzeże gminę przed negatywnymi skutkami błędnej decyzji.

Literatura

- ADAMSKA M., DYMEK Ł., SZEWCZUK-STĘPIEŃ M. (2016): *Uwarunkowania sukcesu projektu w obszarze transferu wiedzy — studium przypadku*. [w:] H. Brandenburg i P. Sekuła (red.): *Projekty regionalne i lokalne. Sukces projektu*, Praca Naukowa / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- DYMEK Ł. (2016): *Działanie praktyczne, a myślenie strategiczne. Głos w dyskusji nad rozwojem lokalnym*. „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy”, t. 14, nr 4, s. 73–80.
- OLEJNICZAK K. (2016): *Znaczenie endogenicznych czynników rozwoju regionalnego w świetle badań empirycznych*. „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy”, t. 14, nr 1, s. 35–41.
- The Standard for Portfolio Management*. (2008), Newtown Square, PA, Project Management Institute.
- SZEWCZUK-STĘPIEŃ M., ADAMSKA M., KUCIŃSKA-LANDWÓJTOWICZ A. (2017): *Assumptions for Accomplishing Purposes of Development Projects: Factors Affecting Involvement of External Participants*. Ekonomikos Vystymasis: procesai ir tendencijos. IV-osios tarptautinės mokslinės-praktinės konferencijos medžiaga (straipsnių rinkinys), Vilnius.
- SZYMLA Z. (2005): *Podstawy badań rozwoju regionalnego*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 3, s. 101–110.
- THIRY M. (2007): *Managing Portfolios of Projects*. [w:] J.R. Turner (red.): *Gower Handbook of Project Management*, Aldershot, Gower.
- Uczestnictwo Polaków w sporcie i rekreacji ruchowej w 2012 r.* (2013), Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.