Alfred JANC

PLANOWANIE ROZWOJU A OCENA PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

1. Planowanie procesów rozwojowych

M.C. Gay w swojej pracy opublikowanej przez ONZ w 1967 roku napisał m.in.: "Planowanie rozwoju jako nauka albo sztuka, lub jedno i drugie, stało się prawie powszechne, szczególnie wśród nowych państw, które uzyskały niepodległość po II wojnie światowej"[1]. Spróbujmy wyjaśnić przyczyny takiej popularności czy powszechności planowania.

Można sformułować pogląd, że argumenty przemawiające na korzyść planowania są w rzeczywistości argumentami dotyczącymi niedoskonałości mechanizmów rynkowych. Ulepszanie tych mechanizmów mogłoby zatem w konsekwencji doprowadzić do tego, iż to właśnie rynek decydowałby o charakterze procesów rozwojowych. Trzeba jednakże zdać sobie sprawę z niesłychanej złożoności zjawisk i procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, których natura wręcz domaga się działalności planistycznej. Wielkość i struktura potrzeb społecznych i gospodarczych musi stanowić przedmiot zainteresowania współczesnych polityków ekonomicznych i planistów, a z drugiej strony - potrzeby te i odpowiadające im cele rozwojowe zmieniają się w czasie. Owe cele stają się coraz bardziej złożone a ich liczba rośnie. Niech jako przykład posłuży to, iż jeszcze w niedawnej przeszłości dochód narodowy (jego wysokość i tempo wzrostu) był uważany za jeden z zasadniczych celów planowania gospodarczego. Po dziesięcioleciach obserwacji okazało się, że dochód narodowy może w rzeczywistości nie być właściwym miernikiem prawidłowości realizowanych procesów gospodarczych i ich efektów. W planowaniu rozwoju pojawiają się takie cele, jak zwiększony dochód na głowę, bardziej równomierny podział dochodu, zwiększona stabilność stopy wzrostu dochodu, likwidacja ubóstwa, tworzenie stanowisk pracy, rozwój regionalny itp.

Planowanie społeczno-gospodarcze, będące dotychczas atrybutem gospodarki socjalistycznej, zaczęły wykorzystywać zarówno rozwinięte kraje kapitalistyczne, jak i kraje rozwijające się. Szczególnie wśród tych

---

[1] Gay M.C., Problems in the Integration of Foreign Aid with National Plans, w: Planning the External Sector: Techniques, Problems and Policies, UN, New York 1967, s. 194.

ostatnich doszło w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych do prawie powszechnej akceptacji planowania makroekonomicznego jako zasadniczego środka kierowania rozwojem społeczno-gospodarczym i przyspieszania wzrostu gospodarczego. Formułowane plany wieloletnie, o horyzontach najczęściej 4- i 6-letnich, zawierają wykaz celów rozwojowych, zestaw strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wytyczne dotyczące realizacji zadań planowych.

Szczegółowa struktura planów rozwoju, formułowane cele, zmienne decyzyjne i przyjmowane strategie wynikają z charakteru danego układu społeczno-gospodarczego, w którym planowanie się odbywa, oraz z charakteru otoczenia tego układu. Kraje rozwijające się różnią się niezmiernie pod względem zakresu planowania, stopnia szczegółowości planów rozwoju, wyrafinowania instrumentów i technik planistycznych, nie wspominając już różnorodności systemów politycznych, gospodarczych i społecznych, jakie istnieją w tych krajach. Wszelkie podziały dokonywane w tym zakresie muszą być subiektywne i sztuczne, gdyż świat nie jest w sposób ostry podzielony na określone klasy krajów. Można przyjąć, że tzw. "kraje rozwijające się" (czasem nazywane Trzecim Światem albo krajami Trzeciego Świata), obejmują ponad 120 niepodległych państw oraz około 30 terytoriów zależnych (z których pewne mogą jednak uzyskać niepodległość nawet w niezbyt odległej przyszłości). H.W. Singer i J.A. Ansari napisali w swojej pracy: "Niektóre z tych krajów są bardzo duże i ludne (np. Indie i Chiny), podczas gdy inne są drobnymi minipaństewkami. Niektóre mają rządy dobre i stabilne, inne są rządzone szczególnie niedobrze. Niektóre mają ropę i inne cenne zasoby, inne mają niewiele (według dzisiejszej wiedzy). Niektóre reprezentują naturalne arterie handlu światowego (np. Singapur i Hongkong) inne są odsunięte i otoczone lądem (np. Nepal, Boliwia, Czad). Niektóre są szczególnie prymitywne i mają niewiele więcej poza tradycyjnym rolnictwem, inne posiadają rozwinięte struktury przemysłowe, miejskie i społeczne (np. Indie, Brazylia, Egipt). Niektóre zaznały szybkiego wzrostu gospodarczego w przeszłości, inne przeżywały stagnację. Niektóre doświadczyły ostrych przemian społecznych i politycznych, inne pozostały związane starodawnymi tradycjami. Niektóre są kapitalistyczne, niektóre są komunistyczne i planowane centralnie, podczas gdy większość to gospodarki mieszane (...)"[2].

Bez względu na ideologię polityczną kraju i wszelkie inne czynniki wpływające na to, że ostateczna postać planu rozwoju może różnić się w różnych krajach, plan ten jest idealną formą prezentowania celów rozwojowych przez rządy oraz demonstrowania inicjatywy w zajmowaniu się problemami rozwoju kraju. W zależności od polityki kraju, dostępności

---

[2] Singer H.W., and J.A. Ansari, Rich and Poor Countries, London 1977, s. 46-47.

danych, posiadanej wiedzy i umiejętności planistycznych itp. plany rozwoju różnią się w swej ambitności. Mogą one wyliczać jedynie cele i formułować nadzieje co do ich realizacji, lecz mogą być także wykorzystywane rezultaty szczegółowych rachunków i formułowane konkretne zadania w zakresie wykorzystania poszczególnych zasobów oraz wielkości produkcji, jakiej powinien dostarczać każdy sektor gospodarki po to, aby zostały zrealizowane postawione cele rozwojowe.

W analizie doświadczeń planistycznych krajów rozwijających się pojawiają się od wielu lat twierdzenia o niedoskonałościach, błędach, rozczarowaniach i braku sukcesów w planowaniu rozwoju. Zgłaszane uwagi wiążą się najczęściej z immanentnymi cechami niedorozwiniętych struktur gospodarczo-społecznych i politycznych w krajach Trzeciego Świata. Dotyczą one m.in. nieadekwatności zarówno mechanizmów centralnego planowania jak i mechanizmu rynkowego w osiąganiu celów rozwojowych w wielu krajach, zniekształceń - powodowanych daleko posuniętą interwencją rządową - w relacjach cen wewnętrznych, zbytniego nacisku kładzionego na rozwój przemysłu przy relatywnym ignorowaniu rozwoju rolnictwa, naśladowania instytucji krajów rozwiniętych kosztem innowacji i adaptacji[3].

T. Killick do najbardziej powszechnych przyczyn niedobrej praktyki planowania w krajach rozwijających się zaliczył:

1. Niedoskonałości planów rozwoju, które to plany są często zbyt ambitne, opierają się na nieprawidłowo sformułowanych modelach agregatowych, wykazują tendencję do braku dokładności w sferze polityk i zamierzeń rozwojowych, do niedostrzegania ważnych uwarunkowań pozaekonomicznych, do braku odpowiednich gwarancji administracyjnych zezwalających na realizację planów.

2. Brak kompletnych i wiarygodnych danych dla potrzeb planu, a jednocześnie brak ekonomistów i kadry planistycznej.

3. Nieprzewidywane zmiany warunków do krajowej działalności gospodarczej: niekorzystne ruchy w terms of trade, nieregularne strumienie pomocy rozwojowej, nieplanowane zmiany w sektorze prywatnym.

4. Słabości instytucjonalne: niepowodzenia we właściwym umieszczeniu organu planistycznego w strukturze aparatu rządowego, brak komunikacji między administracją państwową, planistami oraz przywódcami politycznymi, jak również importowanie rozwiązań instytucjonalnych niedopasowanych do lokalnych warunków.

5. Błędy w administrowaniu gospodarką: zawiłe procedury biurokratyczne, obawa przed innowacjami, brak zainteresowania uwarunkowaniami

---

[3] Por. Leading Issues in Economic Development (Studies in International Poverty), ed. by G.M. Meier, Oxford 1970, s. 746-749.

gospodarczymi, czy wreszcie rywalizacja między poszczególnymi organami rządowymi[4].

Oprócz tych powyżej wymienionych przyczyn do czynników obniżających efektywność planów rozwoju w Trzecim Świecie zaliczyć należy również pewne ujemne tendencje, jakie pojawiły się w praktyce formułowania tych planów. Dotyczy to głównie nadmiernej skłonności do nadawania istotnego znaczenia modelom makroekonomicznym jako podstawy tworzonych planów, co powodowało relatywne pomijanie mikroekonomicznych aspektów planowania. Można było zaobserwować również zafascynowanie ilościowymi aspektami planowania i pomijanie innych czynników rozwojowych, które było trudno skwantyfikować, lecz które - jak np. wiele zjawisk i procesów społeczno-kulturowych i politycznych - odgrywały w rozwoju kluczowe znaczenie. Tendencja do koncentrowania się na formułowaniu planów rozwojowych, o założeniach niejednokrotnie "na wyrost" w stosunku do możliwości realizacyjnych gospodarki, w czym rolę odgrywały czynniki prestiżowe czy polityczne, także przyczyniała się do mniejszej realności planów, a w konsekwencji do braku zaufania do tego instrumentu kierowania rozwojem gospodarczym.

W rezultacie podjęte zostały próby tak udoskonalenia samego procesu planowania rozwoju w krajach rozwijających się, jak i poszukiwania nowych koncepcji kierowania rozwojem społeczno-gospodarczym w tych krajach. M. Roemer i J.J. Stern, na przykład, stwierdzili, że warunkiem wstępnym planowania jest uzgodnienie celów rozwoju gospodarczego przez przywódców politycznych. Ekonomiści mogliby podejmować działalność planistyczną dopiero po uzyskaniu informacji na temat wytycznych rozwojowych, dotyczących np. wzrostu dochodu narodowego, czy tworzenia nowych miejsc pracy. Autorzy ci postulowali jednocześnie, aby w planowaniu rozwoju podejmowane były trzy kolejne etapy. Po pierwsze, powinny zostać ocenione ograniczenia ze strony zasobów - takich jak kapitał, zasoby naturalne, dewizy, wykwalifikowana siła robocza - w okresie planu. Po drugie, dokonać należy przeglądu wszystkich działań, jakie mogłyby zostać podjęte w okresie planowym po to, by zrealizowane zostały sformułowane, uzgodnione cele. Chodzi tu przede wszystkim o inwestycje i o posunięcia ze sfery polityki ekonomicznej (np. uruchomienie kredytów o charakterze bodźcowym itp.). W trzecim etapie dochodzić powinno do wyboru określonych działań rozwojowych, które zawarte byłyby w planie. Nie byłyby przy tym naruszane ograniczenia ze strony zasobów. Roemer i Stern wskazali jednocześnie na trudności w praktycznym realizowaniu takiego etapowego postępowania w krajach rozwijających się, wynikające głównie z ogólnikowości, czyli niedostatecznej precyzji z planistycznego

---

[4] Killick T., The Possibilities of Development Planning, w: Oxford Economic Papers, Vol. 28, 1976, No. 2, s. 164.

punktu widzenia, wypowiedzi polityków na temat celów społeczno-gospodarczych[5].

Poszukiwanie sposobów doskonalenia procesów planowania w krajach rozwijających się doprowadziło w efekcie do dość powszechnego przyjmowania w ocenie walorów planu punktu wyjścia w postaci określania konkretności danego planu w odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych. Na jednym krańcu podziału znajdują się plany, w których zawarta jest informacja o inwestycjach publicznych w poszczególnych sektorach. Na drugim krańcu w planach zawarte są wszystkie inwestycje, uszczegółowione w postaci konkretnych przedsięwzięć (projektów), łącznie z tymi, które podejmowane są przez prywatnych inwestorów.

2. Planowanie rozwoju a uwarunkowania rozwojowe

Charakter procesów rozwoju oraz planowanie tych procesów, jak i treść formułowanych planów rozwoju, zależą od uwarunkowań rozwojowych. Podstawowym problemem we wszystkich krajach i systemach społeczno-ekonomicznych i politycznych jest podział zasobów. Bogactwa naturalne, materiały i półprodukty, siłę roboczą, czy dewizy, przeznaczyć można do wielu różnych zastosowań, takich jak bieżąca produkcja dóbr produkcyjnych albo konsumpcyjnych, względnie tworzenie nowych mocy wytwórczych w przemyśle, rolnictwie, infrastrukturze, szkolnictwie itd. Te różne zastosowania zasobów nie są jednak celem samym w sobie, lecz są środkiem osiągania celów bardziej podstawowych, takich np. jak wzrost gospodarczy, wyrównywanie poziomu rozwoju różnych regionów kraju, czy zmniejszanie dysproporcji dochodowych różnych grup społeczeństwa. Przeznaczenie zasobów na jeden cel, na przykład na inwestycje w przemyśle, zmniejsza rozmiary środków możliwych do wykorzystania dla potrzeb np. rolnictwa. Realizacja jednego celu pociąga zatem najczęściej za sobą poświęcenie innego celu.

Determinanty rozwoju w postaci ograniczeń ze strony takich rzeczowych zasobów, jak ziemia, wykwalifikowana siła robocza, czy rozmiary i struktura istniejącego majątku produkcyjnego itd. mają charakter uniwersalny i muszą być uwzględniane w każdym planie rozwoju niezależnie od charakteru systemu społeczno-gospodarczego czy politycznego, w którym taki plan jest formułowany. W rozważaniach dokonanych poniżej koncentrujemy się na analizie tych uwarunkowań rozwoju, które są szczególnie istotne w krajach Trzeciego Świata, a mianowicie na problemie

---

[5] M. Roemer and J.J. Stern, Cases in Economic Development: Projects, Policies and Strategies, London 1981, s. 19.

niedostatecznych oszczędności (zdolności inwestycyjnych), na kwestiach właściwej dystrybucji dochodu oraz na ograniczeniu ze strony zasobów dewizowych.

Znaczenie oszczędności wynika ze związku, jaki istnieje między wielkością inwestycji a rozmiarami tworzonego dochodu narodowego. Związek ten jest uwzględniany w sposób sformalizowany w modelowych ujęciach wzrostu gospodarczego, których powszechnie znanym przykładem jest model Harroda-Domara. W modelu tym stopa wzrostu dochodu narodowego zależy od wielkości stopy inwestycji, przy czym założeniem modelu jest to, iż inwestowane są wszelkie oszczędności.

Rola decyzji inwestycyjnych jest w warunkach rozwoju szczególna: z jednej strony inwestycje pochłaniają środki, a z drugiej determinują przyszłe możliwości produkcyjne (i konsumpcyjne) kraju. Wybór między teraźniejszym spożyciem a inwestycjami oznacza zatem reperkusje dla przyszłej konsumpcji, która będzie rezultatem tych inwestycji. To, ile powinno się podejmować inwestycji obecnie, zależy od preferencji dotyczących okresu, w którym pragnie się maksymalizować konsumpcję, oraz od wartości jaką nadaje się przyszłej konsumpcji w porównaniu z konsumpcją teraźniejszą. Jednakże konkretne rozmiary inwestycji uzależnione są od proporcji, w jakich wytworzony dochód jest konsumowany i oszczędzany. Oszczędności nie są oczywiście zasobem w takim sensie, jak np. siła robocza czy ziemia. Oszczędzanie oznacza "niespożywanie", a nieskonsumowane, choć przecież wytworzone dobra i usługi stają się dostępne dla działalności inwestycyjnej, dzięki której możliwy jest z kolei wzrost produkcji (i konsumpcji) w przyszłości.

Dyskusja na temat związków między konsumpcją teraźniejszą i przyszłym spożyciem stanowiła przez wiele lat istotny punkt rozważań w ramach burżuazyjnej ekonomii dobrobytu. Niektórzy autorzy (np. A.C. Pigou, M. Dobb, A.K. Sen) odpowiedzialnością za dobrobyt przyszłych pokoleń obarczali rządy poszczególnych krajów, inni natomiast (np. O. Eckstein czy J.A. Marglin) uważali, że aktualnie żyjący członkowie społeczeństwa winni - w procesie demokratycznego wyboru - decydować o preferencjach wobec teraźniejszej albo przyszłej konsumpcji. Dyskusje te odcisnęły istotne piętno na metodologii planowania w krajach rozwijających się. Doprowadziły one bowiem do szeroko akceptowanego postulatu uwzględniania w planowaniu tzw. międzyokresowych aspektów podziału dochodu.

Największy wpływ wywarły twierdzenia o tzw. suboptymalności oszczędności w krajach rozwijających się. Implikowały one bowiem to, iż oszczędności należało cenić bardziej niż bieżącą konsumpcję. Alternatywą wobec aktywnego planowania społeczno-gospodarczego, podejmowanego w celu pokonania tej bolączki, byłoby osiągnięcie poziomu oszczędności, wymaganego do celów wzrostu, na drodze manipulowania przez rząd instrumentami z zakresu polityki monetarnej i fiskalnej. Doświadczenia rozwojowe wielu

krajów postawiły jednak pod znakiem zapytania możliwość efektywnego stosowania instrumentów polityki finansowej[6].

Drugim aspektem podziału dochodu jest jego dystrybucja wewnątrzokresowa, czyli podział między różne współczesne grupy społeczeństwa, różniące się poziomem dochodów (stopy życiowej). W przeszłości uważano najczęściej, że strategie wzrostu realizowane w krajach rozwijających się doprowadzą do względnie równomiernego podziału wytworzonego dochodu między bogatych i biednych. Wraz z upływem lat stało się jednak jasne, że procesy wzrostu gospodarczego w Trzecim Świecie raczej koncentrują bogactwo i siłę, niż wyrównują istniejące dysproporcje[7]. Redystrybucję dochodu zaczęto stopniowo traktować jako odrębny cel rozwoju.

Cele wzrostu i cele redystrybucji posiadają szczególną rangę w krajach rozwijających się. Polityka ekonomiczna i planowanie rozwoju stanęły w obliczu konieczności rozstrzygnięcia ewentualnego konfliktu między wzrostem gospodarczym a dążeniem do wyrównywania dochodów (poziomów życia), poszczególnych grup ludności. Na politykę ukierunkowaną na szybki wzrost gospodarczy wpływa w tych krajach wiele czynników, takich - między innymi - jak dążenie do uniezależnienia się od byłych metropolii, czy dążenie do stworzenia wizji kraju nowoczesnego, dostatniego i samodzielnego. Cele te stanowią zazwyczaj przedmiot deklaracji przedwyborczych i oręż w walce o władzę w wielu krajach. Z drugiej strony, kraje rozwijające się w większości cechują się jaskrawymi dysproporcjami w stopie życiowej i dochodach poszczególnych grup ludności. Zamiar podnoszenia stopy życiowej, eliminowania ubóstwa i wyrównywania dysproporcji stanowi również bardzo ważne hasło kampanii politycznych, oznaczając poważne zadanie dla rządów (i w planowaniu rozwoju) w krajach rozwijających się. Przedmiotem wyboru politycznego i działalności planistycznej staje się więc zarówno podział wytworzonego dochodu na akumulację i spożycie, jak i właściwa dystrybucja części dochodu, przeznaczonej na spożycie, między różne grupy ludności.

W planowaniu rozwoju w Trzecim Świecie pojawia się również problem niedostatecznych zasobów dewizowych, chociaż kwestia ta nie dotyczy wszystkich krajów w równym stopniu. Zagadnienia odnoszące się do roli i znaczenia dewiz w procesach rozwojowych muszą być rozpatrywane w powiązaniu z rozważaniami na temat polityk przyjmowanych przez poszczególne kraje rozwijające się w zakresie wymiany z zagranicą, jak i pozycji

---

[6] Najwcześniejszymi krytykami tego sposobu byli prawdopodobnie W. Galenson i H. Leibenstein. Stwierdzili oni, iż niedostateczny poziom inwestycji jest rezultatem tego, że rządom trudno jest stosować środki fiskalne i monetarne w celu podnoszenia poziomu.

[7] Por. Roemer and Stern (1981), op. cit., s. 8.

zajmowanej przez te kraje na międzynarodowych rynkach towarowych, sytuacją płatniczą tych krajów itp.

Pisząc o tym, że tradycyjna doktryna wolnego handlu w wielu krajach przyjmowana była z brakiem zaufania, H. Myint wymienił trzy przyczyny antagonistycznego nastawienia tych krajów wobec handlu międzynarodowego. Po pierwsze, jest to reakcją wobec kolonialnego modelu międzynarodowego podziału pracy, w którym krajom rozwijającym się narzucano specjalizowanie się w wydobywaniu surowców lub w produkcji podstawowych dóbr, eksportowanych następnie do uprzemysłowionych krajów kapitalistycznych. Po drugie, wzrost gospodarczy w krajach rozwijających się utożsamiany jest z rozwojem przemysłu przetwórczego, a polityka popierająca uprzemysłowienie uważana jest za warunek sine qua non rozwoju. Po trzecie, wreszcie, pojawia się brak zaufania do sił rynkowych, czego konsekwencją jest wykorzystywanie planowania do celów rozwojowych. Planowanie społeczno-gospodarcze ma jednocześnie służyć ochronie gospodarki narodowej przed takim oddziaływaniem zewnętrznych czynników ekonomicznych, które mogłoby podważać narodową niezależność i niepodległość[8].

Z drugiej strony, w większości przypadków nie jest intencją krajów rozwijających się, aby rezygnować z możliwości i korzyści międzynarodowej współpracy gospodarczej. W wielu planach rozwoju odnaleźć można wyraźne dążenie do wykorzystania możliwości wynikających z handlu zagranicznego. Możliwości te są jednak ograniczane tak przez protekcjonizm świata uprzemysłowionego, jak i polityką samych krajów rozwijających się, będącą wypadkową motywów wymienionych powyżej. Najbardziej istotnym elementem tej polityki jest utrzymywanie przez kraje rozwijające się nadwartościowych kursów walutowych. Kursy takie - historycznie - miały zniechęcać do produkcji tradycyjnych towarów eksportowych, podlegających z reguły nieelastycznemu cenowo popytowi światowemu. Posunięciom w sferze kursów towarzyszyły i towarzyszą najczęściej protekcyjne cła oraz ograniczenia importowe, wprowadzane w celu poparcia produkcji antyimportowej.

W planowaniu rozwoju powinna być uwzględniana ta szczególna rola dewiz, pełniących rolę "czynnika produkcji", który może być łatwo przesunięty z jednego zastosowania do drugiego. Konkretne rozstrzygnięcia planów rozwojowych w poszczególnych krajach odzwierciedlają z reguły fakt deficytu dewiz, których zasoby w wielu krajach znajdują się pod presją wydatków importowych, napotykających na ograniczone dochody z eksportu.

---

[8] H. Myint, The Economics of the Developing Countries, Hutchinson, London 1980, s. 125-126.

3. Miejsce inwestycji w planowaniu rozwoju

Znaczenie inwestycji podejmowanych w krajach rozwijających się wynika ze związków, jakie istnieją między polityką inwestycyjną, będącą podstawowym instrumentem polityki ekonomicznej, a sposobem i stopniem, w jakim dochodzi do realizacji podstawowych celów rozwojowych. Uwagę na związki planowania gospodarczego z polityką inwestycyjną i planowaniem inwestycji zwrócono w rezultacie poszukiwań, których konsekwencją miała być poprawa efektywności planowania rozwoju w krajach Trzeciego Świata.

Określając znaczenie problematyki inwestycyjnej w procesach rozwoju oraz w planowaniu tych procesów odwoływać się należy do argumentacji dwojakiego rodzaju. Oskar Lange, ujmując jeden z tych aspektów, twierdził, że w planowaniu rozwoju gospodarczego po prostu niezbędne jest zapewnienie dostatecznych rozmiarów inwestycji produkcyjnych, wystarczających do osiągnięcia wzrostu dochodu narodowego przewyższającego przyrost ludności, tak iż zwiększa się dochód narodowy na głowę. Planowanie rozwoju sprowadza się w konsekwencji do wyznaczenia właściwych rozmiarów inwestycji produkcyjnych, a następnie takiego ukierunkowania tych inwestycji, aby doszło do jak najszybszego wzrostu zdolności wytwórczych gospodarki narodowej. Ważna jest przy tym dbałość o odpowiednią alokację inwestycji, zapewniającą jak najszybszy wzrost gospodarczy, o zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarki oraz o efektywne wykorzystanie zasobów w rozwoju gospodarczym[9].

Drugim argumentem jest ten, iż sporządzanym planom rozwoju towarzyszyć powinna odpowiednia ilość propozycji inwestycyjnych, które stanowiłyby części składowe planu. Dość powszechna - jak już zaznaczaliśmy - jest opinia, że podstawową słabością większości krajów rozwijających się, gdy chodzi o planowanie, jest nie tyle brak kompleksowych, centralnych planów makroekonomicznych, gdyż plany te są formułowane, lecz nieudolność w precyzowaniu i konkretyzowaniu zamierzeń inwestycyjnych, w realizacji procesów inwestycyjnych i w dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie stworzonych mocy wytwórczych. Oddzielenie procesu konstrukcji planu od realizacji tego planu doprowadziło do błędu w postaci skoncentrowania się planistów na makroekonomicznych, agregatowych aspektach planowania, przy relatywnym zaniedbaniu kwestii formułowania konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, dzięki którym możliwe byłoby zrealizowanie założeń planu.

Efektywne planowanie rozwoju wymaga odpowiedniego powiązania ogólnej strategii planowania z propozycjami inwestycyjnymi. Niezbędna jest synchronizacja i synteza zestawu przedsięwzięć inwestycyjnych z ustaleniami wieloletniego planu rozwoju, co można ująć w postaci zasady

---

[9] O. Lange, Dzieła, T.1, PWE, Warszawa 1973, s. 848.

głoszącej, że plany rozwoju potrzebują inwestycji, a inwestycje wymagają planów.

Abstrahując od różnorodności systemów gospodarczych i społeczno-politycznych w krajach rozwijających się, od znaczenia sektora publicznego, charakteru stosunków towarowo-pieniężnych i wielu innych aspektów rozwoju, należy stwierdzić, że rządy krajowe w krajach rozwijających się, tak jak i władze regionalne, a często i władze miejskie, zaangażowane są w jakąś formę planowania. Potrzebne jest jednak rozważenie znaczenia i miejsca, jakie w tym planowaniu zajmują przedsięwzięcia inwestycyjne.

W teorii planowania odnaleźć można dwie skrajne koncepcje dotyczące kwestii inwestycji. Jeden punkt widzenia można określić mianem podejścia makroekonomicznego, a drugi - podejścia mikroekonomicznego. W pierwszym wariancie centralne organa planowania we współpracy z politykami gospodarczymi uzyskują informację o celach rozwoju społeczno-gospodarczego i na tej podstawie określają taką wielkość i strukturę inwestycji, aby zaspokoić owe cele. Realizacja ustaleń centralnego planisty zależeć będzie w rzeczywistości od systemu sterowania działalnością ekonomiczną, a więc od tego, czy np. wykorzystywany będzie system nakazowy, czy system parametryczny. W warunkach krajów Trzeciego Świata, w przewadze gospodarek mieszanych, szacunkowe określenie wielkości inwestycji w głównych gałęziach, odpowiadając m.in. przewidywaniom na temat popytu krajowego i zagranicznego, oraz będąc w zgodzie z warunkami równowagi ogólnej, nie prowadziło z reguły do jednoczesnego sformułowania listy przedsięwzięć inwestycyjnych, które byłyby następnie realizowane w praktyce[10]. W sumie jednak w podejściu makroekonomicznym punktem wyjścia jest plan centralny, którego ogólne, globalne i kompleksowe ustalenia konkretyzowane są w postaci propozycji inwestycyjnych. Taka procedura przechodzenia od ogółu do szczegółu, typowa dla planowania scentralizowanego, określana jest mianem planowania "odgórnego".

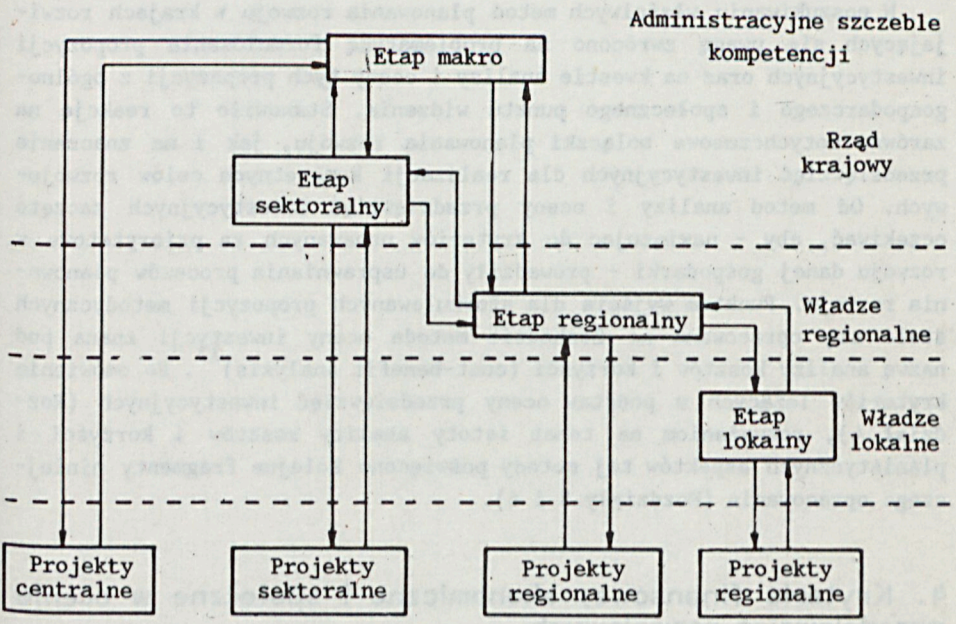
W podejściu mikroekonomicznym działania koncentrują się na szczeblu poszczególnych inwestorów publicznych (państwowych) i prywatnych, podejmujących przedsięwzięcia inwestycyjne w określonych sektorach, branżach, czy regionach. Od podmiotów tych oczekuje się wychodzenia z propozycjami inwestycyjnymi, które summa summarum składają się na krajowy plan

---

[10] M. Bruno pisał, że: "Otrzymany zostaje "plan inwestycyjny", lecz nie "program inwestycyjny" gdzie przez program rozumiany jest "skoordynowany zestaw" przedsięwzięć inwestycyjnych.
M. Bruno, The Optimal Selection of Export-promoting and Import - substituting Projects, w: Planning the External Sector, United Nations, New York 1967, s. 88-135.

rozwoju, podlegający ogólnym ograniczeniom (np. budżetowym)[11]. Ten proces przechodzenia od szczegółu do ogółu nazywany jest planowaniem "oddolnym".

Żadne z tych dwóch ekstremalnych podejść nie dowiodło jednak w warunkach krajów rozwijających się - swojej racjonalności i spójności. Przez wiele lat toczyły się poszukiwania rozwiązań polegających na syntezie obu koncepcji, odpowiednio dostosowanej do warunków rozwojowych. Sformułowano m.in. koncepcję kompleksowego planowania inwestycyjnego, w ramach której najbardziej znane są modele planowania w etapach Jana Tinbergena i jego współpracowników[12]. Uproszczona wersja planowania w etapach pokazana jest na rys. 1.



Rys. 1. Planowanie w etapach

Źródło: J. Tinbergen, Development Planning, London 1967.

---

[11] Niektórzy ekonomiści zajmujący się problematyką rozwojową (np. A. Harberger) twierdzą wprost, że istota planowania w krajach rozwijających się polega na uszeregowaniu propozycji inwestycyjnych odpowiednio do ich efektywności, a następnie realizowaniu tych propozycji, poczynając od najbardziej efektywnych, aż do wyczerpania funduszy inwestycyjnych. Zob. K. Griffin, J.L. Enos, Planning Development, London 1970, s. 107.

[12] J. Tinbergen, Development Planning, London 1967.

Rys. 1 przedstawia pięć etapów planowania:

1. Etap makroekonomiczny, w którym wybiera się stopę wzrostu;
2. Etap sektoralny, w którym określany jest rozwój sektorów;
3. Etap regionalny, w którym określany jest rozwój regionów;
4. Etap lokalny, w którym miasta przygotowują swoje plany;
5. Etap projektów, w którym dokonuje się wyboru przedsięwzięć inwestycyjnych.

Strzałki wskazują, że obok strumieni instrukcji występują także sprzężenia zwrotne. Poszczególne etapy w tym podejściu nie odbywają się równocześnie, ponieważ np. etap makro poprzedza inne etapy. W czasie rozłożone są również etapy sektoralny, regionalny i lokalny.

W poszukiwaniu właściwych metod planowania rozwoju w krajach rozwijających się uwagę zwrócono na problematykę formułowania propozycji inwestycyjnych oraz na kwestie analizy i oceny tych propozycji z ogólnogospodarczego i społecznego punktu widzenia. Stanowiło to reakcję na zarówno dotychczasowe bolączki planowania rozwoju, jak i na znaczenie przedsięwzięć inwestycyjnych dla realizacji konkretnych celów rozwojowych. Od metod analizy i oceny przedsięwzięć inwestycyjnych zaczęto oczekiwać, aby - nawiązując do kryteriów uznawanych za priorytetowe w rozwoju danej gospodarki - prowadziły do usprawniania procesów planowania rozwoju. Punktem wyjścia dla sformułowanych propozycji metodycznych stała się opracowana na Zachodzie metoda oceny inwestycji znana pod nazwą analizy kosztów i korzyści (cost-benefit analysis)[13]. Po omówieniu kryteriów leżących u podstaw oceny przedsięwzięć inwestycyjnych (Rozdział 4), rozważaniom na temat istoty analizy kosztów i korzyści i planistycznych aspektów tej metody poświęcono kolejne fragmenty niniejszego opracowania (Rozdziały 5 i 6).

4. Kryteria finansowe, ekonomiczne i społeczne w ocenie przedsięwzięć rozwojowych

Zanim dokonana zostanie prezentacja koncepcji analizy kosztów i korzyści jako podstawy oceny przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych w krajach rozwijających się, zastanowić się należy nad ogólnymi kryteriami oceny z różnych punktów widzenia. Analiza i ocena przedsięwzięć inwestycyjnych podlega bowiem zróżnicowaniom dotyczącym tak wykorzystywanych metod, technik oceny, jak i rodzaju, zakresu i głębi odpowiedzi, jakich udziela w zależności od celów stawianych przed oceną.

---

[13] Często stosowane jest także określenie "analiza społecznych kosztów i korzyści" (social cost-benefit analysis).

Z problemem celów, jakim ma służyć ocena przedsięwzięć rozwojowych, związana jest kwestia szczebla, na jakim ocena jest przeprowadzana. Można zauważyć, że w praktyce zainteresowanie rezultatami analizy zamierzeń inwestycyjnych pojawia się na dwóch głównych poziomach. Z jednej strony jest to indywidualny inwestor (prywatny albo publiczny), zainteresowany przede wszystkim tymi efektami danego przedsięwzięcia (inwestycji), które posiadają wpływ na jego pozycję finansową, a w tym na zysk osiągany dzięki przedsięwzięciu. Z drugiej strony, pojawiają się efekty "globalne" przedsięwzięcia, czyli jego wpływ na całą gospodarkę i na społeczeństwo; poznanie tych efektów oraz ich ocena stanowi z reguły aspirację polityków i centralnych organów planowania (albo innych instytucji zajmujących się oceną inwestycji).

Cel finansowy jest najbardziej prostym przypadkiem. Jest on znany przede wszystkim w firmach będących własnością prywatną. Głównym motywem podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych przez te firmy jest dążenie do maksymalizacji wartości majątku firmy. Podstawowe znaczenie posiadają kryteria umożliwiające ocenę finansowych reperkusji proponowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Kryteria finansowe mogą dotyczyć także działalności podejmowanej przez instytucje i organa nie będące własnością prywatną. Z reguły jednak inwestorom publicznym stawiane są cele bardziej kompleksowe, odpowiadające szeroko rozumianym interesom ogółu. Odpowiednie reguły decyzyjne odwołują się w takich przypadkach do wytyczonych celów makroekonomicznych i społecznych po to, by w ocenie przedsięwzięć inwestycyjnych ujmować aspekty szersze od finansowych.

Do niedawna tradycyjne metody oceny inwestycji, proponowane i stosowane na Zachodzie, oparte były na założeniu nadrzędności celu wzrostu w rozwoju gospodarczym kraju. Pozwalało to twierdzić, że kraj maksymalizujący wzrost (produkcję globalną) oraz firma maksymalizująca zyski, mają podobne cele, gdyż w obu przypadkach potrzebne są przedsięwzięcia maksymalizujące efekt dzięki danemu nakładowi zasobów, zapewniające przy tym pokrycie kosztów zastosowania tych zasobów. W praktyce zainteresowanie polityką wzrostu oznaczało postulat wyboru takich przedsięwzięć, które przyczyniałyby się do maksymalizacji łącznego niepodzielonego dochodu narodowego. Możemy stwierdzić, że postulat ten jest poprawny tylko wtedy w skali makro, gdy wszystkie jednostki dochodu uzyskiwanego dzięki inwestycji posiadają ten sam wpływ na wzrost a rządy dysponują różnorodnymi instrumentami (np. fiskalnymi), które mogą być użyte w celu oddziaływania na międzyokresową i wewnątrzokresową dystrybucję dochodu.

Gdyby można nawet mówić o podobieństwie celów inwestycyjnych tak kraju maksymalizującego swój wzrost, jak i przedsiębiorstwa maksymalizującego zyski, to pewne czynniki i tak nakazywałyby zróżnicowanie systemów oceny przedsięwzięć inwestycyjnych w obu przypadkach.

Po pierwsze, niektóre nakłady ponoszone przez przedsiębiorstwo nie są kosztem dla społeczeństwa, tak jak i niektóre przychody firm nie oznaczają korzyści z ogólnogospodarczego czy społecznego punktu

widzenia. Podatki, na przykład, są wydatkami dla danej firmy, lecz w skali kraju są jedynie płatnościami o charakterze transferu, pozostającymi w kraju i nie oznaczającymi jakichkolwiek nakładów ze strony realnych zasobów. Przykładem odwrotnym są subsydia; stanowią one dochód dla przedsiębiorstwa, lecz nie dla kraju. Gdy wykwalifikowany pracownik odchodzi z firmy, która poniosła uprzednio koszty jego szkolenia, to jest to strata dla firmy, lecz jeśli pracownik ten podejmuje pracę w swojej profesji gdzieś indziej w gospodarce, to nie jest to strata z ogólnogospodarczego punktu widzenia. Pojawiać się również mogą pewne koszty dla kraju (społeczeństwa), które mogą nie wpływać na kalkulację firmy. Najbardziej powszechnym przykładem są konsekwencje zanieczyszczenia środowiska.

Po drugie, istotną różnicą jest to, że ceny rynkowe, używane przez przedsiębiorstwo do określania wartości przychodów i rozchodów, mogą być nieodpowiednimi miernikami korzyści i kosztów dla społeczeństwa. Z kwestią tą związana jest koncepcja kosztu alternatywnego (opportunity cost) oraz postulat stosowania w ocenie cen dualnych, nazywanych też cenami rozrachunkowymi. Ceny te mają za zadanie określać wartość nakładów i wyników na tych wszystkich szczeblach, na których nie wystarcza kryterium finansowe.

Po trzecie, samo założenie tożsamości celów w działaniach inwestycyjnych przedsiębiorstwa z jednej, a państwa z drugiej strony, wydaje się być nie do utrzymania. Sądzić należy, że kryterium finansowe może być wykorzystane w skali ogólnogospodarczej jedynie w odniesieniu do ograniczonej klasy problemów decyzyjnych. Nawiązując do rozważań w Rozdziale 1 niniejszego opracowania zauważmy, że może być niemożliwe stosowanie przez państwo środków fiskalnych lub monetarnych, które gwarantowałyby osiąganie stopy oszczędności odpowiadającej społecznym celom wzrostu, czy też prowadziłyby do pożądanej dystrybucji dochodu wśród poszczególnych grup społeczeństwa. W rezultacie okazuje się, iż w ocenie przez państwo propozycji inwestycyjnych pojawiać się powinny efekty dystrybucyjne tych przedsięwzięć. Niezbędne zatem staje się odwoływanie do takich metod oceny inwestycji, które uwzględniałyby efekty tego typu.

Można tutaj zasygnalizować pojawianie się wielu wątpliwości nasuwających się w związku z koniecznością formułowania odpowiednio szerokich celów ogólnogospodarczych czy społecznych, jak również w związku z rejestrowaniem, pomiarem i wyceną efektów pozafinansowych. W ocenie finansowej istnieje zawsze pewna norma wartości i miary, pochodząca z konwencji rachunkowych stosowanych przez np. inwestora. Konwencje te narzucają pewną kategorię finansową, którą należy maksymalizować (albo minimalizować). W ocenie o szerszym, pozafinansowym, charakterze celem jest maksymalizowanie tzw. dobrobytu społecznego, jednakże należy zdawać sobie sprawę z trudności w definiowaniu owego dobrobytu społecznego na drodze odwoływania się do jakiegoś szerzej stosowanego miernika.

4.1. KRYTERIA FINANSOWE

Kryteria finansowe w ocenie przedsięwzięcia inwestycyjnego oznaczają odwoływanie się do informacji na temat wyników finansowych przedsięwzięcia. W konsekwencji, koszty związane z realizowaną inwestycją oraz zyski czy korzyści, które zostaną w jej rezultacie uzyskane, wyrażane są (i porównywane) w kategoriach pieniężnych, zgodnie z obowiązującymi (lub prognozowanymi) cenami rynkowymi. Ocenę przedsięwzięć inwestycyjnych, opartą na kryteriach finansowych, określa się najczęściej mianem oceny finansowej lub oceny handlowej (komercjalnej).

Zadaniem oceny finansowej jest dostarczenie informacji, czy dane przedsięwzięcie - oceniane na podstawie kryteriów finansowych - przysporzy zysków (korzyści) adekwatnych do zainwestowanych funduszy. Dwa najważniejsze elementy w tym podejściu, to używanie tzw. strumieni gotówkowych oraz dyskontowanie.

Strumień gotówkowy na szczeblu przedsiębiorstwa jest rezultatem zestawienia wszystkich nakładów (rozchodów) ponoszonych przez inwestora na maszyny, surowce, siłę roboczą, zapasy itd., oraz całego dochodu gotówkowego (przychodów) ze sprzedaży produkcji (usług) dostarczanych przez stworzone przedsiębiorstwo. Amortyzacja i inne koszty, które nie są rzeczywistym nakładem gotówkowym, nie są włączane do tego zestawienia. Strumień gotówkowy obejmuje koszty, które są faktycznie ponoszone na dobra i usługi w procesie inwestycyjnym i w czasie funkcjonowania stworzonego obiektu (fabryki, kopalni, zapory wodnej itp.), oraz korzyści, które są gotówką (albo obietnica gotówki) uzyskiwaną za dobra i usługi faktycznie dostarczane dzięki określonemu przedsięwzięciu inwestycyjnemu, przy czym strumień ten dotyczy całego okresu trwania danego obiektu (okres inwestycji plus okres funkcjonowania).

Strumienie gotówkowe, które dotyczą przyszłości, a w praktyce każdego kolejnego roku po roku wyjściowym (bazowym), jakim jest zazwyczaj rok rozpoczęcia danego przedsięwzięcia, podlegają **dyskontowaniu**, czyli działaniom sprowadzającym przyszłe koszty i korzyści do ich wartości bieżącej, teraźniejszej. Zabieg ten ilustruje przekonanie, iż pieniądze otrzymywane dzisiaj są zawsze więcej warte niż ta sama nominalnie suma pieniędzy otrzymana w przyszłości, oraz że czekanie wiąże się z pewnym kosztem.

Metodologia oceny przedsięwzięć inwestycyjnych, zawarta w publikacji ONZ z 1980 roku wymienia następujące metody pozwalające na ocenę finansowej opłacalności przedsięwzięcia inwestycyjnego:[14]

a) zwykła stopa zysku (simple rate of return),

---

[14] Manual for Evaluation of Industrial Projects, UN, New York 1980, s. 37-38.

b) okres spłaty (pay-back period),
c) wartość bieżąca netto (net present value),
d) wewnętrzna stopa zysku (internal rate of return).
Zestaw tych metod należałoby uzupełnić kryterium - bardzo popularnym w przeszłości - określanym mianem współczynnika korzyści kosztów (benefit--cost ratio).

Zwykła stopa zysku i okres spłaty są kryteriami prostymi i statycznymi, ponieważ nie uwzględniają one całego okresu funkcjonowania ocenianego przedsięwzięcia, lecz opierają się jedynie na wybranym modelowym okresie, najczęściej jednym roku. Ponadto, w metodach tych wszystkie dane po stronie przychodów i rozchodów ujmowane są według ich wartości nominalnych, niedyskontowanych tzn. w takiej wysokości, w jakiej pojawiają się one w trakcie funkcjonowania danego obiektu.

Współczynnik korzyści-kosztów, wartość bieżąca oraz wewnętrzna stopa zysku są metodami dynamicznymi, uwzględniającymi cały okres trwania procesu inwestycyjnego i funkcjonowania stworzonego obiektu. W kryteriach tych pod uwagę brany jest czynnik czasu, a przyszłe strumienie przychodów i rozchodów dyskontowane są do ich wartości bieżącej.

Poniżej przedstawiamy syntetyczną charakterystykę każdego kryterium.
Zwykła stopa zysku. Punktem wyjścia w procesie obliczania zwykłej stopy zysku jest wskazanie pewnego normalnego, reprezentatywnego roku w okresie trwania obiektu. Dane dotyczące tego normalnego roku w sposób najbardziej pełny charakteryzować mają cały okres funkcjonowania stworzonego obiektu, cechujący się m.in. osiągnięciem pełnych zdolności wytwórczych. Zwykła stopa zysku (R) jest stosunkiem zysku netto (F) w tym normalnym roku do wartości zainwestowanego majątku (I), czyli kapitału trwałego i obrotowego:

$$R = \frac{F}{I}$$

Im wyższe R, tym lepsze jest dane przedsięwzięcie z punktu widzenia tego kryterium finansowego.

Zwykła stopa zysku jest prostą i pożyteczną metodą szybkiego obliczania opłacalności danej inwestycji. Podstawowe ograniczenia tej metody to:

1. Oparcie kryterium decyzyjnego na danych z jednego roku przy pomijaniu całego okresu funkcjonowania obiektu;
2. Trudność w doborze reprezentatywnego roku spośród całego okresu tworzenia i funkcjonowania obiektu;
3. Ignorowanie rozłożenia zysków i kosztów w czasie.

Okres spłaty. Metoda ta polega na obliczeniu liczby lat, jakie upłyną od roku rozpoczęcia inwestycji do roku, w którym korzyści wyrównają (przewyższą) koszt inwestycji. Z reguły w podejściu tym stosowane kryterium opiera się na korzyściach niezdyskontowanych (choć możliwe jest również używanie strumienia zdyskontowanych korzyści netto).

Reguła decyzyjna prowadzi do akceptacji przedsięwzięcia, jeżeli obliczony okres spłaty jest krótszy od założonej liczby lat. Podejście takie prowadzić może do mylnych rezultatów szczególnie wówczas, gdy porównywane ze sobą są inwestycje, których efekty (korzyści) różnią się pod względem rozkładu korzyści w czasie. Kryterium okresu spłaty odrzuca te przedsięwzięcia, których korzyści materializują się w długim okresie, faworyzując zamierzenia z dobrymi perspektywami krótkookresowymi.

Współczynnik korzyści-kosztów. Kryterium to było w swoim czasie najpopularniejszą regułą decyzyjną używaną w finansowej ocenie inwestycji. Współczynnik korzyści-kosztów (BCR) jest uzyskiwany przez podzielenie sumy zdyskontowanych przychodów gotówkowych (CI) przez sumę zdyskontowanych rozchodów (CO), odnoszących się do ocenianego przedsięwzięcia. Formalnie zatem:

$$BCR = \sum_{t=0}^{T} \frac{CI}{(1+i)^t} : \sum_{t=0}^{T} \frac{CO}{(1+i)^t}$$

Dane przedsięwzięcie może zostać zaakceptowane, gdy BCR jest większy od jedności, a w przypadku wyboru spośród większej liczby przedsięwzięć, kryterium to nakazuje wybór inwestycji o najwyższych współczynnikach.

Wartość bieżąca netto. U teoretycznych podstaw koncepcji wartości bieżącej netto (NPV) tkwią trzy następujące przesłanki:

1. Wartość bieżąca jest zawsze niższa od wartości nominalnej w przyszłości;
2. Im dalsze jest odroczenie w realizowaniu określonej wartości nominalnej, tym niższa jest wartość bieżąca;
3. Im wyższa jest stopa procentowa, tym niższa jest wartość bieżąca.

Punkty (1) i (2) są stwierdzeniami podkreślającymi to, iż czekanie ma swój koszt, oraz że im dłuższe to oczekiwanie, tym koszt ten jest wyższy. Punkt (3) stwierdza, że jeśli pieniądze i inne aktywa są bardziej produktywne, co jest odzwierciedlane wyższą stopą procentową, tym kosztowniejsze jest oczekiwanie na korzyści.

Do kategorii wartości bieżących należy sprowadzić wartości nominalne wszystkich przychodów (CI) i rozchodów (CO) przedsięwzięcia. Ogólną formułą wartości bieżącej netto jest:

$$NPV = \sum_{t=0}^{T} \frac{CI_t - CC_t}{(1+i)^t}$$

gdzie i jest dyskontującą stopą procentową.

W rzeczywistości rachunek sprowadza się do mnożenia korzyści netto dla każdego roku przez odpowiedni współczynnik dyskontujący a_t czyli $a_t=1/(1+i)^t$ oraz dodania rezultatów. Tabele współczynników dyskontujących, uwzględniających różne stopy procentowe i różne okresy, publikowane są z reguły w specjalnych tabelach, choć obliczanie tych współczynników za pomocą standardowych kalkulatorów elektronicznych jest proste.

Wartość bieżąca netto zwiększa się wraz z wyższą wartością CI i większą liczbą lat, a zmniejsza się przy rosnących wartościach CO i wyższych stopach dyskontowych. Przedsięwzięcie może być zaakceptowane z punktu widzenia tego kryterium, jeżeli NPV jest wyższe od zera lub co najmniej równe zero. W przypadku porównywania alternatywnych inwestycji wyższa bieżąca wartość netto przemawia na korzyść danego przedsięwzięcia.

Wewnętrzna stopa zysku. Kryterium wartości bieżącej netto, jak się twierdzi, powinno być stosowane w każdym przypadku oceny inwestycji z finansowego punktu widzenia. Zalecane jest jednakże obliczanie również wewnętrznej stopy zysku. Obie metody są ściśle powiązane. Obliczając NPV, przyjmowana jest pewna stopa procentowa, wynikająca z reguły z kosztu kapitału, a następnie określana jest zdyskontowana wartość przychodów i rozchodów. Obliczanie wewnętrznej stopy zysku (IRR) odwraca tę procedurę. Zamiast przyjmowania określonej stopy procentowej (i) poszukuje się stopy, dla której NPV wynosi zero, a następnie dokonuje porównania tej stopy z pierwotnie przyjętą stopą procentową, odpowiadającą - jak zaznaczyliśmy - kosztowi kapitału.

Poszukiwanie IRR odbywa się metodą prób i błędów: używa się dowolnej stopy procentowej dla obliczenia NPV, a następnie - jeśli rezultat jest wyższy od zera - używa się wyższej stopy, a jeśli rezultat jest ujemny - wprowadza się niższą stopę procentową. Proces ten jest powtarzany tak długo, aż NPV osiągnie wartość zerową (lub bardzo bliską zera). Ta stopa procentowa, która daje zerową NPV jest wewnętrzną stopą zysku.

Formalnie, wewnętrzną stopę zysku można przedstawić jako:

$$NPV=\sum_{t=0}^{T}\frac{CI_t - CO_t}{(1+J)^t}=0$$

Im wyższa jest wewnętrzna stopa zysku (J), tym bardziej atrakcyjne finansowo jest dane przedsięwzięcie. Kryterium to jest bardzo czytelne jako podstawa podejmowania decyzji, jednak posiada pewne mankamenty. Najpoważniejszy jest fakt istnienia dwu lub więcej rozwiązań w przypadkach przedsięwzięć, w których po kilku latach od początkowych nakładów inwestycyjnych pojawiają się wysokie koszty (np. wskutek inwestycji uzupełniających lub restytucyjnych), prowadzące do tego, iż w strumieniu gotówkowym netto występują wielkości ujemne. W takich przypadkach nie powinno się stosować wewnętrznej stopy zysku.

Dobór określonej metody uzależniony jest od konkretnych celów, jakim ma służyć ocena, oraz od dostępności danych. Każde z wymienionych kryteriów finansowych zastosować można w odniesieniu do jednego wybranego przedsięwzięcia (ocena bezwzględna), jak również do oceny i porównania dwóch lub większej ilości przedsięwzięć (ocena względna). W tym ostatnim przypadku tj. gdy porównywane są ze sobą określone zamierzenia inwestycyjne, ważne jest używanie tego samego kryterium finansowego - odpowiadającego celom inwestora - w odniesieniu do wszystkich propozycji. Daje to jednakową podstawę do właściwego porównania wariantów, ich uszeregowania oraz do podjęcia racjonalnej decyzji wyboru.

4.2. OCENA EKONOMICZNA

Analiza finansowa zajmuje się przede wszystkim rozważaniami dotyczącymi dochodowości przedsięwzięć inwestycyjnych. Istotnymi kwestiami, dla których poszukuje się odpowiedzi, jest to, czy dane przedsięwzięcie ma szansę być intratnym dla inwestora, oraz - w dalszej kolejności - czy będzie on w stanie zagwarantować dopływ niezbędnych funduszy inwestycyjnych i czy będzie mógł zapewnić ich spłatę. Regułą w ocenie finansowej jest wykorzystywanie cen rynkowych.

Problemy pojawiają się, gdy staje się możliwe rozważanie alternatywnych zastosowań różnych zasobów, a koszty wykorzystania zasobów w tych alternatywnych zastosowaniach różnią się od cen rynkowych danych zasobów. Dzieje się tak, gdy korzyści i koszty dotyczące przedsięwzięcia rozpatrywane są z punktu widzenia całej gospodarki. Z określeniem wartości, jaką inwestycje przedstawiają dla całej gospodarki, związana jest koncepcja tzw. kosztu alternatywnego (opportunity cost) zasobów wykorzystywanych w danym przedsięwzięciu. Określenie "koszt alternatywny" sugeruje wybór między różnymi zastosowaniami każdego czynnika i zasobu, takiego jak kapitał, ziemia, siła robocza, obca waluta itp. Istota kosztu alternatywnego polega na odwoływaniu się do kategorii dochodu utraconego albo zaniechanego w związku z przeznaczeniem zasobów na dany cel (przedsięwzięcie inwestycyjne) zamiast na cel (przedsięwzięcie) alternatywne.

Koncepcja kosztu alternatywnego mogłaby mieć również znaczenie z punktu widzenia przedsiębiorstwa, gdyby i na tym szczeblu okazało się możliwe rozważenie alternatywnych zastosowań posiadanych środków np. zasobów finansowych albo siły roboczej. Kosztem alternatywnym dla firmy byłby dochód, jaki zostałby osiągnięty dzięki inwestowaniu w konkurencyjne przedsięwzięcie. Dla gospodarki narodowej jako całości koncepcja kosztu alternatywnego jest jednak znacznie szersza. Jej konkretnym wyrazem są zastrzeżenia pod adresem cen rynkowych, po których zasoby albo dobra są faktycznie sprzedawane, jako ilustracji ogólnogospodarczej wartości zasobów zużywanych w danym przedsięwzięciu.

Ocena ekonomiczna inwestycji - i powiązana z nią analiza kosztów i korzyści - ma być odpowiedzią na owe niedoskonałości cen rynkowych. Ma

ona być równocześnie instrumentem pozwalającym na uporanie się z wieloma problemami, jakie występują w krajach rozwijających się. Przekonanie, że rynek nie jest odpowiednio dobrym reprezentantem ogólnogospodarczej wartości takich elementów rachunku, jak dewizy, krajowy kapitał, niewykwalifkowana siła robocza, a także dla elementów mających charakter transferu np. podatków, ceł i subsydiów, jest w krajach rozwijających się dość powszechne. B.V. Arkadie i Ch.R. Frank sformułowali sześć punktów, które miały ilustrować niesprawności mechanizmu rynkowego i pokazywać, że ceny rynkowe nie są przydatne w planowaniu rozwoju[15]:

1. Osiągnięcie pewnych celów przy zastosowaniu mechanizmu rynkowego nie jest technicznie możliwe z powodu trudności w ustalaniu ceny i jej egzekwowaniu (np. większość dróg).

2. Zdolność do płacenia wielu świadczeń społecznych może być traktowana jako niepożądana podstawa osądzania potrzeb (np. szkolnictwo, służba zdrowia).

3. Poziom swobodnie ukształtowanych cen rynkowych może być uznawany przez rząd za niewłaściwy ze względów społecznych albo politycznych (dlatego np. ingerencje w sferze kursów walutowych).

4. Występowanie zewnętrznych (eksternalnych) kosztów i korzyści, o których ceny rynkowe nie informują (np. rozwój określonej branży może oznaczać obniżkę kosztów albo inne korzyści w innych branżach).

5. Ceny rynkowe mogą nie odzwierciedlać przemian zachodzących w gospodarce danego kraju, wywoływanych m.in. realizacją różnych przedsięwzięć inwestycyjnych i centralnym ustalaniem wielu cen dotyczących tych inwestycji.

6. Mobilizacja zasobów, wynikająca z działania mechanizmu rynkowego, może być nieadekwatna.

Inaczej zatem niż analiza w kategoriach finansowych, oparta na cenach rynkowych, ocena ekonomiczna łączy się z postulatem wykorzystywania takiego zbioru cen, który w najpełniejszy sposób odzwierciedlałby makroekonomiczną efektywność inwestycji. Postuluje się, aby wartość nakładów i wyników dla całej gospodarki wskazywana była przez koszt alternatywny. Koncepcji tej odpowiada stosowanie w ocenie tzw. cen dualnych czy rozrachunkowych. Ceny odzwierciedlające ogólnogospodarczą efektywność zastosowania danych zasobów określane są mianem cen sprawnościowych czy efektywnościowych (efficiency prices).

Ocena przedsięwzięć inwestycyjnych, posługująca się rozrachunkowymi cenami sprawnościowymi, pozwalałaby przekonać się, czy dane przedsięwzięcie zasługuje na poparcie z ogólnogospodarczego punktu widzenia. Z

---

[15] B.V. Arkadie and Ch.R. Frank, Jr., Economic Accounting and Development Planning, Oxford University Press, London 1966, s. 326-328.

myślą o tym - jak pisał J. Price-Gittinger - analiza ekonomiczna ukierunkowana jest na określenie tego, czy inwestycja przypuszczalnie przyczyni się do rozwoju gospodarki jako całości oraz czy korzyści uzyskane dzięki przedsięwzięciu będą dość duże, by uzasadnione było używanie ograniczonych zasobów w ramach danego przedsięwzięcia[16]. Autor ten stwierdził również, że "Aby otrzymać tak rozumianą analizę ekonomiczną, rozpoczyna się od analizy finansowej (...), a następnie dokonuje pewnych korekt w celu adaptacji rezultatów dla całej gospodarki"[17]. Kwestie te są przedmiotem prezentacji i analizy w Rozdziale 5 niniejszego opracowania.

4.3. OCENA SPOŁECZNA

Społeczny wymiar oceny przedsięwzięć inwestycyjnych wiąże się ze spostrzeżeniem, iż określenie makroekonomicznej wartości inwestycji w ramach oceny ekonomicznej nie daje jeszcze odpowiedzi na pytanie o znaczenie przedsięwzięcia dla społeczeństwa czy narodu jako całości. Odnosi się to przede wszystkim do wpływu inwestycji zarówno na globalną relację między oszczędnościami i konsumpcją, jak również i do wpływu przedsięwzięcia na dystrybucję dochodu wśród członków społeczeństwa. Dla właściwej oceny zamierzeń inwestycyjnych ze społecznego punktu widzenia niezbędny może być kolejny zbiór korekt dokonywanych w odniesieniu do cen rynkowych, a więc również wobec rezultatów analizy finansowej i oceny ekonomicznej, i prowadzący w rezultacie do sformułowania tzw. oceny społecznej.

W zależności od założeń polityki społeczno-gospodarczej i znaczenia inwestycji dla gospodarki jako całości i dla społeczeństwa zestaw cen rozrachunkowych przyjmuje różne wartości. Ceny rozrachunkowe używane w celu ujmowania aspektów dystrybucyjnych, różniąc się od cen sprawnościowych stosowanych w omówionej powyżej ocenie ekonomicznej, określane są mianem cen społecznych (także cen równości albo sprawiedliwości). Owe społeczne ceny rozrachunkowe są kategorią bardziej pojemną - gdyż obejmują oprócz efektywnościowych (prawnościowych) także dystrybucyjne aspekty realizacji i funkcjonowania określonego przedsięwzięcia. Społeczne ceny rozrachunkowe zawierają - jak pisał Terry A. Powers - bardziej realistyczne założenia dotyczące gospodarki krajów rozwijających się, gdyż uwzględniają one ograniczenia w możliwościach inwestycyjnych, jak i

---

[16] J. Price-Gittinger, Economic Analysis of Agricultural Projects, w: Planning Development Projects, ed. D.A. Rondinelli, Stroudsburg 1977, s. 141.

[17] Ibidem.

fakt różnej wartości jednostki konsumpcji dla osób (grup) o różnych dochodach[18].

Generalnym efektem stosowania społecznych cen rozrachunkowych w ocenie zamierzeń inwestycyjnych ma być dyskryminowanie tych przedsięwzięć, które przynoszą korzyści pojedynczym członkom społeczeństwa, wyróżniającym się na dodatek stosunkowo wysokimi dochodami. Faworyzowane są natomiast przedsięwzięcia, które zapewniają reinwestowanie znacznej części zysków lub powiększają dochody znajdujące się w dyspozycji rządu, jak i te przedsięwzięcia, które przynoszą korzyści członkom społeczeństwa (np. osobom zatrudnionym dzięki inwestycji), wyróżniającym się niskim poziomem konsumpcji. Związany z oceną ekonomiczną zestaw sprawnościowych cen rozrachunkowych ignoruje kwestie dystrybucyjne, gdyż ceny te nie zawierają rozróżnienia między jednostką dochodu z inwestycji przypadającą rządowi, a jednostką prywatnej konsumpcji, jak również brakuje w nich zróżnicowania wartości konsumpcji w zależności od statusu dochodowego odbiorcy dochodu (grupy, warstwy, klasy społecznej, regionu itp.). Uwzględnianie lub pomijanie owych międzyokresowych i wewnątrzokresowych aspektów dystrybucji dochodu posiada istotny wpływ na oba zestawy cen używanych w ocenie inwestycji, jak również decyduje o rezultatach dokonywanych ocen.

Omawiając te dwa rodzaje podejść G. Irvin stwierdził, iż "(...) analiza ekonomiczna jest szczególnym przypadkiem analizy społecznej, w której globalne oszczędności uważane są za optymalne"[19]. Deepak Lal natomiast napisał, że: "Tradycyjne zagadnienia sprawiedliwości (równości) w ocenie inwestycji były oddzielane od problemów sprawności (efektywności). (...) Wśród tych, którzy zajmują się problematyką rozwoju, narasta przekonanie, iż dystrybucyjny wpływ inwestycji należy brać pod uwagę. (...) Tylko wówczas, gdy rząd uznaje, że optymalna dystrybucja dochodu nie zależy od wyboru inwestycji, to problemy sprawności i sprawiedliwości mogą być rozdzielone"[20].

Nowoczesne metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych, opracowane w intencji rozwiązania problemów rozwojowych krajów Trzeciego Świata, rozpoznają i uwzględniają znaczenie kwestii dotyczących dystrybucji dochodu. Deklarowana przez kraje rozwijające się konieczność poprawy

---

[18] Estimating Accounting Prices for Project Appraisal, ed.T.A. Powers, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1981, s. 13.

[19] G. Irvin, Modern Cost-Benefit Methods, Macmillan, London 1978, s. 131.

[20] D. Lal, Methods of Project Analysis: A Review, World Bank Staff Occasional Papers, No.16, 1974, s. 41.

stopy życiowej i wyrównywania poziomu życia mieszkańców doprowadziła bowiem do badań nad rolą przedsięwzięć inwestycyjnych w realizacji tego celu, a rezultaty tych badań nie pozwoliły na ograniczenie się do analizy efektywności w ocenie inwestycji. Wprowadzenie do rozważań efektów, jakie dane przedsięwzięcie posiada dla dystrybucji dochodu zarówno w ujęciu międzyokresowym, jak i wewnątrzokresowym, nastąpiło w sposób kompleksowy w nowoczesnych metodach analizy kosztów i korzyści sformułowanych dla potrzeb krajów rozwijających się. Metody te stanowią przedmiot dyskusji w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania.

5. Ocena przedsięwzięć inwestycyjnych na podstawie analizy kosztów i korzyści

5.1. ROZWÓJ ANALIZY KOSZTÓW I KORZYŚCI W KRAJACH UPRZEMYSŁOWIONYCH

Zainteresowanie analizą kosztów i korzyści (cost-benefit analysis) i popularność tej opracowanej na Zachodzie metody oceny inwestycji[21] wiązać należy z istotnym wzrostem wydatków publicznych w uprzemysłowionych krajach kapitalistycznych po drugiej wojnie światowej[22]. Skala wydatków kapitałowych w USA i Wielkiej Brytanii, lecz również i w innych krajach, wymagała, aby stosowane były procedury pozwalające zmniejszyć ryzyko strat. Jednocześnie, w przeciwieństwie do nieźle rozwiniętych technik oceny decyzji inwestycyjnych w sektorze prywatnym, sektory publiczne w krajach uprzemysłowionych wydawały się być pozbawione kryteriów efektywności[23]. Czynniki te sprawiły, że sięgnięto do kategorii produkcji społecznej (social output), którą przyjęto za cel działalności organów mających służyć interesom publicznym. Za wyrażający w sposób właściwy formułowane idee uznano w tym czasie język ekonomii dobrobytu. Twórcy systemu analizy kosztów i korzyści sięgnęli również do arsenału technik programowania

---

[21] Szersze omówienie genezy CBA, jak również sugestie dotyczące potencjalnej przydatności tej metody w warunkach gospodarek planowanych centralnie, odnaleźć można w artykule A. Janca, Analiza kosztów i korzyści w ocenie przedsięwzięć inwestycyjnych, w: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 3/1984.

[22] Por. M.S. Thompson, Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation. SAGE Publications Ltd., London 1980, s. 1.

[23] Por. A.K. Dasgupta and D.W. Pearce, Cost-Benefit Analysis (Theory and Practice), Macmillan, London 1972, s. 14.

matematycznego, które przeżywało istotny rozwój w tym samym okresie. Koncepcja cost-benefit analysis rozciągała zatem ideę oceny efektywności na przedsięwzięcia inwestycyjne sektora publicznego, gdy rozmiar wydatków tego sektora był taki, że zwracanie uwagi na kwestie efektywności stało się koniecznością. Rozwiązania systemu kosztów i korzyści miały jednocześnie służyć pomocą w traktowaniu skomplikowanych problemów współzależności między przedsięwzięciami inwestycyjnymi, racjonowania kapitału, czy ryzyka i niepewności.

Kolejne wymagania i wyzwania rzucane tej idei adaptowały ją do nowych warunków i oczekiwań, powodując w rezultacie jej rozkwit. Zrywając z koncentrowaniem się jedynie na implikacjach pieniężnych, co było atrybutem tradycyjnych technik oceny przedsięwzięć w sektorze prywatnym, analiza kosztów i korzyści stała się zdolna do uwzględniania szerszych i długookresowych efektów różnych propozycji inwestycyjnych. Charakter tej metody pozwolił jednocześnie na uwzględnianie specyfiki przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz na włączanie do oceny wielu różnorodnych cech poszczególnych przedsięwzięć.

I.M.D. Little, współautor jednego z klasycznych dzieł z zakresu oceny przedsięwzięć inwestycyjnych, wymieniał w 1967 roku trzy kierunki modyfikacji, które - wprowadzone do tradycyjnej analizy handlowej czy finansowej - przekształcają ją w analizę społecznych kosztów i korzyści. Po pierwsze, w celu określenia wartości nakładów i wyników stosowane są ceny (wyceny), które mogą różnić się od aktualnych cen rynkowych. Ceny te Little określał mianem cen dualnych. Po drugie, w ocenie uwzględniane są korzyści lub koszty - nazywane efektami zewnętrznymi lub eksternalnymi - powstające w różnych sferach gospodarki, wywoływane budową lub funkcjonowaniem danej inwestycji. Po trzecie koncepcja kryterium oceny (np. współczynnika korzyści-kosztów) może w analizie społecznej różnić się od podejścia przyjmowanego w tradycyjnej ocenie finansowej[24].

Pozornie owe sugestie zmian wprowadzanych do tradycyjnych koncepcji oceny zamierzeń inwestycyjnych mogą wydawać się dość skromne. W rzeczywistości jednak metody rachunku proponowane w teorii i stosowane w praktyce w ostatnich kilkunastu latach są niezwykle rozbudowane i wyrafinowane. Dotyczy to szczególnie zastosowań w odniesieniu do problematyki rozwojowej i kwestii planowania w krajach rozwijających się. Problematyka analizy kosztów i korzyści, wiążąca w sobie kwestie rachunku ekonomicznego, planowania, organizacji i zarządzania gospodarką narodową itd., uważana jest dzisiaj powszechnie za kluczowe zagadnienie współczesnej ekonomii.

---

[24] I.M.D. Little, Project Analysis in Relation to Planning in a Mixed Economy, w: OECD Development Centre, Development Problems. Paris 1967, s. 54.

5.2. COST-BENEFIT ANALYSIS W KONTEKŚCIE PROBLEMATYKI ROZWOJOWEJ

5.2.1. Ewolucja teorii

Podejście, w którym ocena inwestycji wiązana jest z planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego w Trzecim Świecie[25], ma swoje początki w drugiej połowie lat pięćdziesiątych. W okresie tym, a następnie w latach sześćdziesiątych, miał miejsce istotny wzrost pomocy inwestycyjnej udzielanej krajom rozwijającym się. Intensywny w tym czasie był również rozwój doradztwa techniczno-ekonomicznego ze strony krajów uprzemysłowionych i organizacji międzynarodowych. Formułowanie kryteriów oceny, określających ekonomiczną przydatność przedsięwzięć inwestycyjnych, nad podjęciem których zastanawiano się, stało się przedmiotem zainteresowania ze strony wielu organizacji i instytucji, tak krajowych, jak i zagranicznych - przez które przepływały owe strumienie pomocy. Jednocześnie w samych krajach rozwijających się zaobserwować można było już pod koniec lat sześćdziesiątych narastające rozczarowanie rezultatami dotychczasowego planowania makroekonomicznego. Osadzona w procesie planowania rozwoju analiza i ocena inwestycji stanowić miała remedium na pokonanie tych bolączek.

W coraz obszerniejszej literaturze dotyczącej problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego wskazywać zaczęto wyraźnie na potrzebę określenia reguł rachunku ekonomicznego, który znalazłby zastosowanie w planowaniu inwestycji rozwojowych. Pierwsza wyróżniający się praca, Manual on Economic Development Projects, powstała w ramach ONZ-owskiej Commission for Latin America w 1958 roku[26]. W podręczniku tym skoncentrowano się jednak przede wszystkim na zagadnieniach prognozowania. Nie zdefiniowano jeszcze w sposób jednoznaczny kryterium inwestycyjnego, ani też nie przywiązywano większego znaczenia do problematyki cen i wyceny nakładów i wyników, ani do kwestii efektów zewnętrznych, powstających w różnych sferach gospodarki, a wywoływanych budową lub funkcjonowaniem danej inwestycji.

W latach sześćdziesiątych, tak wśród teoretyków, jak i praktyków zainteresowanych planowaniem rozwoju, toczyła się ożywiona dyskusja dotycząca kształtu systemu oceny przedsięwzięć rozwojowych, w tym także

---

[25] Zob. także: A. Janc, Zastosowanie analizy kosztów i korzyści do oceny inwestycji w krajach rozwijających się, w: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1/1986.

[26] Manual on Economic Development Projects, UN, New York 1958.

na temat odpowiednich kryteriów oceny[27]. Przełomowym wydarzeniem, które doprowadziło do wzrostu zainteresowania zagadnieniami analizy kosztów i korzyści w kontekście problematyki rozwojowej krajów Trzeciego Świata, było opublikowanie przez OECD w 1968 roku pracy pt. Manual of Industrial Project Analysis[28]. Autorzy tej pracy, Ian M.D. Little i John A. Mirrlees, jako pierwsi w sposób kompleksowy przedstawili istotę podejścia określanego mianem społecznej analizy kosztów i korzyści. Treści podręcznika z 1968 roku zostały następnie poszerzone i zmodyfikowane przez obu jego autorów w pracy opublikowanej w roku 1974[29]. Drugą - wręcz klasyczną - pozycję stanowi opublikowana przez UNIDO w 1972 roku praca pt. Guidelines for Project Evaluation[30]. Autorami metody zaproponowanej w tej pracy, nazywanej powszechnie metodą UNIDO - są P. Dasgupta, S.A. Marglin i A.K. Sen. W roku 1975 L. Squire i H.G. Van der Tak z Banku Światowego, organizacji udzielającej pokaźnej pomocy inwestycyjnej krajom rozwijającym się, opublikowali pracę zatytułowaną Economic Analysis of Projects[31]. Dokonali w niej adaptacji wielu idei zawartych w tych wcześniejszych pracach, a istniejącym koncepcjom nadali przekonujących walorów praktycznych.

Metodologie wyłożone w publikacjach OECD i UNIDO zostały przejęte nie tylko przez Bank Światowy. Legły one również u podstaw podejść stosowanych przez wiele organizacji i instytucji w różnych krajach, jak np. przez Overseas Development Ministry w Wielkiej Brytanii, odpowiednie agencje w Holandii, Szwecji, RFN i w innych krajach, tudzież przez rozmaite regionalne i międzyregionalne banki rozwoju. W niektórych krajach i w niektórych instytucjach, przy wykorzystaniu teoretycznych przesłanek cost-benefit analysis, wypracowano podejścia różniące się założeniami albo elementami stosowanej metody od propozycji OECD czy UNIDO. Tak więc, na przykład, w niektórych krajach frankońskich stosowana jest tzw. metoda efektów, natomiast w krajach arabskich - metoda IDCAS.

---

[27] E.V.K. Fitzgerald, Public Sector Investment Planning for Developing Countries, Macmillan, London 1978, s. 2.

[28] Manual of Industrial Project Analysis, OECD, Paris 1968.

[29] I.M.D. Little and J.A. Mirrlees, Project Appraisal and Planning for Developing Countries, Heinemann, London 1974.

[30] Guidelines for Project Evaluation, UN, New York 1972.

[31] L. Squire and H.G. Van der Tak, Economic Analysis of Projects, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1975.

Naczelnym motywem i główną treścią wszystkich tych prac i formułowanych podejść metodycznych było dążenie do objęcia procedurami analizy i oceny przedsięwzięć inwestycyjnych dominujących w krajach rozwijających się strategii rozwojowych i celów społecznych i makroekonomicznych, a niejednokrotnie również celów politycznych. Wraz z opublikowaniem w roku 1968 podręcznika OECD zaakceptowana została idea, iż metody używane do oceny projektów inwestycyjnych w krajach rozwijających się powinny różnić się w istotny sposób od metod stosowanych w krajach rozwiniętych. Uwzględniając charakterystyczne cechy gospodarek krajów Trzeciego Świata, jak również cele rozwojowe formułowane w krajach rozwijających się, główny nacisk w nowych koncepcjach oceny inwestycji położono na kwestie wyceny rozrachunkowej nakładów i. wyników oraz na problematykę dystrybucji dochodu.

Rozwijająca się niezwykle dynamicznie w reakcji na zapotrzebowanie praktyki teoria z zakresu systemu kosztów i korzyści zawarta jest w obszernej literaturze, głównie angielskojęzycznej. Wszystkie wspomniane powyżej metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych w krajach rozwijających się dorobiły się w ostatnich kilkunastu latach pokaźnego zbioru prac, artykułów i sprawozdań, rozbudowujących i uzupełniających teorię cost-benefit analysis oraz opisujących praktyczne wykorzystywanie zalecanych metod.

5.2.2. Numeraire i kryterium selekcji inwestycji

Podczas gdy tradycyjna analiza wykorzystująca kryteria finansowe ma za zadanie określić, czy korzyści (przychody), jakie można osiągnąć dzięki zamierzonemu przedsięwzięciu inwestycyjnemu, przeważą poniesione koszty (wydatki, rozchody), to cost-benefit analysis w ujęciu proponowanym do zastosowania w krajach rozwijających się służyć ma badaniu tego, czy społeczne korzyści inwestycji przeważą społeczne koszty. Dla obu rodzajów analiz niezbędne są dane dotyczące rocznych przychodów i rozchodów, uwzględniające tak ilości, jak i ceny. Istota systemu, w którym punktem zainteresowania są wartości społeczne, polega jednak na tym, iż przyjmuje się, że to nie rzeczywiste, faktyczne przychody są miarą społecznych korzyści, tak jak i faktycznie ponoszone wydatki nie są miarą kosztu społecznego. Zakłada się natomiast, że nominalne wartości poszczególnych przychodów i rozchodów dotyczących danej inwestycji mogą stanowić przedmiot odpowiednich korekt. Uzyskane "skorygowane" wartości nakładów i wyników po zastosowaniu w ramach określonego kryterium, decydować mają o ogólnogospodarczej i społecznej przydatności danego przedsięwzięcia tj. o tworzonych przezeń dochodzie społecznym czy "zysku społecznym".

Analiza kosztów i korzyści ma na celu rozpatrywanie przedsięwzięć inwestycyjnych z pozycji przydatności dla kraju, całej jego gospodarki i społeczeństwa. W systemie społecznych kosztów i korzyści przyjmuje się w zasadzie, iż inwestycja będzie opłacalna z ogólnego

społeczno-gospodarczego punktu widzenia wówczas, gdy korzyści społeczne przedsięwzięcia przewyższą koszty społeczne. A.P. Thirlwall, na przykład, używa "uspołecznionego" kryterium finansowego stosowanego powszechnie (w wersji "nieuspołecznionej") w tradycyjnej prywatnej ocenie inwestycji. Jest nim tzw. bieżąca wartość netto dla społeczeństwa, definiowana formalnie jako:

$$NPV = \sum_{t=0}^{T} \left(\frac{B_t}{(1 + r)^t} \right) - K$$

gdzie B oznacza tzw. korzyść społeczną netto, wyrażającą się wzrostem konsumpcji, K jest społecznym kosztem inwestycji, rozumianym jako konsumpcja utracona czy zaniechana wskutek przeznaczenia środków na cele inwestycyjne, natomiast r jest społeczną stopą dyskonta, czyli stopą procentową, wyrażającą preferencje społeczeństwa co do okresu, w którym pragnie się maksymalizować konsumpcję, oraz wyrażającą wartość, jaką nadaje się przyszłemu spożyciu w porównaniu z konsumpcją teraźniejszą[32]. Oczywiście podejście polegające na określaniu makroekonomicznych i społecznych efektów inwestycji na drodze posługiwania się kategoriami przyrostu lub spadku spożycia odnoszonego do społeczeństwa jako całości, jest tylko jednym z wielu rozwiązań, jakie są teoretycznie możliwe i mogą być (są) stosowane w praktyce.

Z problemami dotyczącymi przyjmowanego kryterium oceny łączy się pojęcie numeraire tj. jednostki rachunku, w której wyrażane są wszelkie korzyści i koszty danego przedsięwzięcia inwestycyjnego, a dzięki której możliwe jest ujmowanie celów gospodarczych i społecznych, dominujących w krajach rozwijających się. Poszukiwania numeraire, jako elementu umożliwiającego analizę i ocenę poszczególnych zamierzeń z ogólnogospodarczego czy społecznego punktu widzenia, stanowią istotny fragment podejść z zakresu social cost-benefit analysis.

Numeraire sprowadza do wspólnej płaszczyzny wszystkie wartości (koszty i korzyści), jakie pojawiają się w ocenie inwestycji. Zróżnicowania wśród korzyści danego przedsięwzięcia, tak jak i zróżnicowania kosztów, mogą zależeć od tego m.in. czy:

1. Korzyść jest realizowana (albo koszt ponoszony) obecnie, czy kiedyś w przyszłości;
2. Korzyść (albo koszt) mierzona jest w cenach krajowych, czy w cenach międzynarodowych;
3. Dochód jest oszczędzany albo konsumowany;

---

[32] A.P. Thirlwall, Growth and Development, Macmillan, Kondon 1978, s. 190.

4. Dochód przypada rządowi albo prywatnemu odbiorcy;

5. Zróżnicowane są dochodowo grupy odbiorców korzyści, będących rezultatem przedsięwzięcia[33].

Każde potencjalne zróżnicowanie w wymienionych sferach stwarza potrzebę odwoływania się do wspólnego numeraire oraz potrzebę działań, które przekształcałyby określone wartości w ów numeraire.

Na ogół przyjmuje się, iż jako miarę rachunku wybierać można dowolny towar lub dowolne zasoby, jednak wybór określonej miary, czyli numeraire, oznacza konieczność konsekwentnego stosowania owej miary w trakcie analizy i w ocenie inwestycji. Wybór numeraire nie wpływa na techniczną czy numeryczną stronę analizy, chociaż przyjęcie określonego rozwiązania - będąc istotne z psychologicznego punktu widzenia - może decydować np. o lepszym rozumieniu rezultatów oceny, a więc o zakresie jej wykorzystywania przez organa rządowe w polityce społeczno-gospodarczej i w planowaniu rozwoju.

Dwie podstawowe metody oceny przedsięwzięć rozwojowych, zawarte w pracach Little'a i Mirrleesa oraz w Guidelines UNIDO, różnią się pod względem przyjmowanej jednostki rachunku. Little i Mirrlees obierają jako numeraire tzw. niezwiązany dochód społeczny wyrażony w dewizach. Są to - innymi słowy - uzyskiwane dzięki inwestycji dewizy, którymi rząd może swobodnie dysponować. Numeraire tego typu traktować można jako kategorię zbliżoną do kategorii oszczędności publicznych, które mogą posłużyć sfinansowaniu kolejnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dochód społeczny niekoniecznie jednak musi być oszczędzany (inwestowany), lecz można go przeznaczać na takie cele, jak administracja, ochrona zdrowia itp., które uważane są przez rząd za równie ważne, jak np. inwestycje produkcyjne.

Jednostką rachunku w Guidelines jest natomiast tzw. łączna konsumpcja, uzyskiwana dzięki przedsięwzięciu inwestycyjnemu. Numeraire konsumpcyjne wymaga zdefiniowania tzw. bazowej wartości konsumpcji na określonym poziomie spożycia, czyli określenie konsumpcji kategoriami pewnej przeciętnej (lub wybranej) grupy jednostek, co implikuje "ważenie" konsumpcji. Wywołuje to często zarzut braku neutralności przy posługiwaniu się takim numeraire.

D. Lal zauważył, że: "Gdyby konsumpcja i oszczędności były "towarami" jednorodnymi, to używanie jednego z tych numeraires byłoby tylko kwestią tego, co jest bardziej wygodne. Jednakże konsumpcja i oszczędności tylko wtedy byłyby "towarami" jednorodnymi (w tym sensie, że

---

[33] Por. C. Bruce, Social Cost-Benefit Analysis: A Guide for Country and Project Economists to the Derivation and Application of Economic and Social Accounting Prices, World Bank Staff Working Paper No.239, August 1976, s. 2-3.

społeczna wartość jednej "jednostki" towaru byłaby taka sama, jak każdej innej "jednostki", co prowadziłoby do nadawania przez rząd równej wartości każdej jednostce konsumpcji (inwestycji bez względu na to, do kogo ona wędrowałaby), gdyby rząd nie chciał wpływać na dystrybucję dochodu w tych dwóch sferach (międzyokresowy i wewnątrzokresowy podział dochodu - AJ) poprzez wybór inwestycji"[34]. Sam Ian Little, w dyskusji nad walorami obu podejść, stwierdzał, iż z psychologicznego punktu widzenia lepszy jest numeraire w postaci dochodu będącego w dyspozycji rządu, jako iż rezultaty prawie wszystkich analiz i ocen dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych w krajach rozwijających się przedstawiane są do rozpatrzenia przez organa rządowe. "Jest zatem naturalne" - jak stwierdzał Little - "że rządy rozważają wydawanie swych pieniędzy zgodnie ze swoją własną jednostką rozrachunkową i oceniają wszystko na tej podstawie"[35].

Podsumowując można stwierdzić, że w ocenie i selekcji zamierzeń rozwojowych z ogólnogospodarczego i społecznego punktu widzenia wykorzystywane są kryteria podobne do tych, jakich używa się w analizie finansowej. Modyfikacje tradycyjnych podejść, używanych w kapitalistycznej ocenie opłacalności na szczeblu przedsiębiorstwa, polegają, po pierwsze, na wyborze jednostki rachunku, w której ogniskowałyby się wszelkie cele rozwojowe. Stosowane kryteria, np. tak zwana społeczna bieżąca wartość netto, czy współczynnik społecznych korzyści-kosztów, dostarczają informacji o konsekwencjach, jakie odmienne sposoby postępowania, na przykład określone zamierzenia inwestycyjne, posiadać będą dla realizacji różnych celów. Po drugie, o "uspołecznieniu" analizy i oceny przesądza ostatecznie fakt wykorzystywania w wycenie nakładów i wyników cen rozrachunkowych, czyli cen, które mogą różnić się od cen rynkowych.

5.2.3. Koncepcja cen rozrachunkowych

Społeczno-ekonomiczna wartość nakładów i wyników wiążących się z ocenianym przedsięwzięciem inwestycyjnym wyrażana jest w ramach social cost-benefit analysis na drodze odwołania się do teorii wyceny dualnej. Uzyskane i wykorzystywane wartości określane są mianem cen dualnych. Często (i zamiennie) używane są również określenia: społeczne ceny rozrachunkowe, ceny rozrachunkowe, ceny społeczne, ceny referencyjne, ceny planowania itp.

---

[34] D. Lal, Prices for Planning, Heinemann, London 1980, s. 141.

[35] I.M.D. Little, The Little-Mirrlees Exposition of Socioeconomic Project Analysis, w: Social and Economic Dimensions of Project Evaluation, ed. by H. Schwartz and R. Berney, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1977, s. 63.

Chociaż punktem wyjścia najczęściej przyjmowanym w wycenie dualnej (rozrachunkowej), czyli w postępowaniu prowadzącym do obliczenia cen dualnych czy rozrachunkowych, są ceny rynkowe, stosowane w tradycyjnej analizie i ocenie finansowej, to społeczne ceny rozrachunkowe mogą w sposób istotny różnić się od cen rynkowych czynników produkcji oraz towarów i usług. Ceny rozrachunkowe w systemie społecznych kosztów i korzyści, wykorzystywanym dla potrzeb planowania rozwoju w krajach rozwijających się nawiązywać mają do wybranych celów społeczno-gospodarczych, takich jak maksymalizowanie wzrostu, poprawa bilansu płatniczego, tworzenie nowych stanowisk pracy itp. Zadaniem tych cen jest zatem wyrażenie "realnej wartości" określonych zasobów czynników produkcji, towarów oraz usług dla społeczeństwa i gospodarki jako całości.

Zastąpienie cen rynkowych cenami rozrachunkowymi nie oznacza, że ceny rynkowe nie są faktycznie płacone czy otrzymywane. Używanie cen dualnych, będących w ocenie parametrami wyrażającymi społeczną i ogólnogospodarczą wartość nakładów i wyników, pozwala jednak na sprawdzenie, czy dane przedsięwzięcie przyczynia się do poprawy warunków gospodarowania i do realizacji celów społeczno-gospodarczych. W krajach rozwijających się częste i wyraźne zakłócenia w funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych powodują, iż trudno oczekiwać, by ceny rynkowe mogły reprezentować owe wartości, poszukiwane dla potrzeb oceny efektywności i dla potrzeb planowania. Wśród czynników wymienianych najczęściej jako przyczyny niedoskonałości znajdują się m.in. niedoskonała konkurencja, niepełne wykorzystanie czynników produkcji, wpływ podatków, efekty mnożnikowe.

Różne metody szacowania cen dualnych, czy rozrachunkowych, nie zawsze dają takie same rezultaty. Należy tu przypomnieć, że pojęcie ceny dualnej wywodzi się z języka programowania, a konkretnie z sytuacji, w której każdemu pierwotnemu problemowi w programie liniowym odpowiada problem "dualny". O ile jednak liczne modele programowania liniowego wykazały swoją przydatność np. na szczeblu przedsiębiorstwa, to panowało jednak, i nadal panuje, przekonanie o niemożliwości konstrukcji takich modeli makroekonomicznych, których ceny dualne mogłyby stanowić satysfakcjonujące parametry w ocenie alternatywnych działań rządu. Także i inne czynniki, występujące w krajach rozwijających się, jak brak danych statystycznych, trudności z oszacowaniem związków technologicznych itp., doprowadziły do tego, że określenia wycena dualna i ceny dualne zaczęły oznaczać wartości nie mające wiele wspólnego z programowaniem. W społecznej ocenie inwestycji zaczęto odwoływać się do innych sposobów określania cen rozrachunkowych.

Jeden ze sposobów polega na odwoływaniu się do informacji o warunkach panujących na rynkach światowych (międzynarodowych rynkach towarowych) i wykorzystywaniu cen światowych, panujących na tych rynkach. Szacowanie wartości wszystkich krajowych nakładów i wyników w cenach światowych dla potrzeb oceny inwestycji w krajach rozwijających się zostało zaproponowane przez Little'a i Mirrleesa. Należy dodać, że dla dóbr faktycznie uczestniczących w handlu międzynarodowym, importowanych

albo eksportowanych, nie jest zbyt trudno zidentyfikować odpowiednie ceny, ponieważ przyjmuje się, że są to ceny rzeczywiście płacone albo otrzymywane przez kraj w wymianie z zagranicą (koncepcja tzw. cen "granicznych" albo cen "na granicy" kraju; border prices). Nie są brane przy tym pod uwagę cła, podatki eksportowe itp. Zabiegiem, jaki stosuje się wobec zasobów i usług nie uczestniczących w handlu, jest podział na komponenty handlowalne i niehandlowalne. Składniki handlowalne wyceniane są w cenach światowych, natomiast składniki niehandlowalne stanowią przedmiot dalszej dezagregacji i wyceny. Wartość światowa wszystkich komponentów handlowalnych jest sumowana, a wartość "reszty", nie uczestniczącej w handlu, szacowana jest na podstawie wkładu (udziału tej reszty) w określony towar podlegający handlowi. W praktyce, w wycenie wielu nakładów i wyników używane są odpowiednie przeliczniki (conversion factors), upraszczające proces dochodzenia do wyceny rozrachunkowej w ocenie zamierzeń inwestycyjnych[36].

Podejście bardziej konwencjonalne polega na korygowaniu krajowych cen rynkowych poszczególnych czynników produkcji, towarów i usług, na podstawie opinii ekspertów określających rozbieżności między "prywatnymi" (rynkowymi) a społecznymi wartościami kosztów oraz korzyści[37]. Otrzymanie cen rozrachunkowych na drodze prób i błędów zaproponował już w 1958 roku Jan Tinbergen[38]. Podstawą zabiegów w tym postępowaniu jest osąd dotyczący stopnia akceptowalności cen rynkowych jako uzasadnionych miar społecznych kosztów albo korzyści. Pod adresem takiej procedury szacowania cen rozrachunkowych dla potrzeb planowania

---

[36] Sytuacja panująca na międzynarodowych rynkach towarowych oraz informacje o cenach światowych mogą skłaniać do stosowania w ocenie przedsięwzięć rozwojowych np. przelicznika dla wszelkich składników dewizowych w rachunku kosztów i korzyści. Wartość tych składników mogłaby być np. mnożona przez przelicznik w wysokości 1,25, co stanowiłoby określony bodziec do podejmowania inwestycji proeksportowych lub antyimportowych. Do inwestowania w projekty pracochłonne mobilizowałby z kolei każdy przelicznik niższy od 1, jaki byłby stosowany wobec kosztu siły roboczej zatrudnianej w danym przedsięwzięciu, itp. Konkretne przykłady z tego zakresu zawarte są w opracowaniu nt. wykorzystania cen rozrachunkowych w Etiopii.

[37] Weckstein nazywa to podejście "wyznaczaniem cen dualnych na podstawie osądów ad hoc". Weckstein, R.S., Shadow Prices and Project Evaluation in Less Developed Countries, w: Economic Development and Cultural Change, Vol. 20, No. 3, 1972, s. 488.

[38] J. Tinbergen, The Design of Development, Baltimore 1958.

społeczno-gospodarczego w krajach rozwijających się zgłaszane są jednak liczne zastrzeżenia. Najczęstsze zarzuty dotyczą arbitralności szacunków i niejednorodności cen poszczególnych głównych zasobów. W rezultacie może dojść do - usankcjonowanej w centralnym planie rozwoju - nieefektywnej alokacji zasobów.

Kwestia reguł właściwych z punktu widzenia formułowania cen rozrachunkowych, jakich należałoby używać w ocenie inwestycji z ogólnogospodarczego i społecznego punktu widzenia, stanowi przedmiot zainteresowania ekonomistów i planistów już od dłuższego czasu. Nie rozważając problemów, jakie wiążą się z samą ideą, stwierdzić można, iż niezależnie od tego, czy ceny rozrachunkowe rozumiane są jako zmienne dualne wywodzące się z programowania matematycznego (o ile można je w ogóle na tej podstawie uzyskać), czy jako wyceny uzyskane w inny sposób (np. dzięki wykorzystaniu cen światowych), to ich znaczenie jest identyczne. Celem zabiegów jest w każdym przypadku optymalizowanie działalności gospodarczej, tak na drodze podejmowania racjonalnych decyzji inwestycyjnych, jak i dzięki usprawnianiu procesów planowania rozwoju.

Wiele cen rozrachunkowych oblicza się oddzielnie dla każdego zamierzenia inwestycyjnego, odzwierciedlając specyfikę danego przedsięwzięcia. W teorii i praktyce analizy społecznych kosztów i korzyści wyróżniana jest jednak pewna kategoria cen dualnych, charakteryzujących się powszechnością zastosowania w odniesieniu do wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych analizowanych i ocenianych w danym kraju w danym okresie. Owe ceny rozrachunkowe, posiadające takie same wartości w analizie planistycznej wszystkich przedsięwzięć, nazywane są parametrami narodowymi (national parameters).

Istnieją trzy zasadnicze powody obliczania i stosowania parametrów narodowych. Po pierwsze, ten szczególny rodzaj cen rozrachunkowych w sposób jednolity odzwierciedla podstawowe cele społeczno-gospodarcze i polityczne, wynikające z "centralnej" oceny niedostatku zasobów inwestycyjnych, z przekonania o występowaniu określonych zakłóceń na rynkach danych dóbr i usług, itp. Po drugie, nierzadko brak jest odpowiednio dokładnych danych odnoszących się do każdej inwestycji z osobna. Parametr narodowy stanowi w takim przypadku rezultat wykorzystania procedur agregujących. Po trzecie, w niektórych przypadkach motywem skłaniającym do obliczania i stosowania takich parametrów może być przekonanie o istotnym podobieństwie obliczeń dotyczących tak warunków ogólnokrajowych, jak i tych, które dotyczyłyby jedynie danego przedsięwzięcia. Tak więc, na przykład, przy założeniu doskonałej mobilności siły roboczej obliczona dla całego kraju płaca rozrachunkowa (dualna stawka płac) odzwierciedlać będzie dość dokładnie koszt wykorzystania siły roboczej w każdym ocenianym przedsięwzięciu.

Wybór parametrów narodowych, jako pewnej jednolitej informacji przyjmowanej w sposób uniwersalny w ocenie inwestycji w danym okresie, zależy od konkretnych realiów społecznych, ekonomicznych i politycznych danego kraju, w tym także od znaczenia nadawanego planom rozwoju i

miejsca przedsięwzięć inwestycyjnych w tych planach. Najczęściej parametrami takimi są ceny rozrachunkowe kapitału (w postaci stopy społecznego dyskonta), kursy obcych walut (dualne kursy dewizowe) oraz rozrachunkowe stawki płac. Często wykorzystywane są także centralne szacunki dotyczące rozrachunkowych wycen niektórych ważnych nakładów materiałowych np. energii elektrycznej.

5.2.4. Uwzględnianie efektów zewnętrznych

Działalność inwestycyjna, jak również funkcjonowanie stworzonego obiektu (zakładu, przedsiębiorstwa itp.) oznacza powstanie tak bezpośrednich kosztów i korzyści, jak i tzw. efektów zewnętrznych (eksternaliów), pojawiających się w różnych sferach gospodarki narodowej i poza nią. Analiza społecznych kosztów i korzyści tym między innymi różni się od tradycyjnej, finansowej oceny inwestycji, że uwzględnia owe pośrednie i wtórne efekty inwestycji.

System kosztów i korzyści wiąże się z rozpatrywaniem określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego z pozycji przydatności dla kraju, całej jego gospodarki i dla społeczeństwa. Uwzględniane są zatem nie tylko bezpośrednie korzyści i koszty, które uzyska czy poniesie organ (inwestor) realizujący dane przedsięwzięcie, lecz koszt ogólny, jaki poniosą wszystkie podmioty bezpośrednio lub pośrednio związane z inwestycją, oraz wszelkie korzyści, które przypadną tym podmiotom. Dążenie do objęcia oceną wszystkich kosztów i korzyści oznacza nieograniczanie się do tych efektów, które dotyczą jedynie bezpośrednio inwestora.

Typowym przykładem tak rozumianych efektów zewnętrznych przedsięwzięcia inwestycyjnego jest jego wpływ na środowisko naturalne. Zanieczyszczanie atmosfery, wody, powodowanie hałasu, niszczenie życia roślinnego i zwierzęcego, są najczęstszymi skutkami ubocznymi, głównie inwestycji przemysłowych. Możliwe jest jednak pojawienie się również korzystnych efektów zewnętrznych, na przykład zbudowany zakład może nie tylko tworzyć nowe stanowiska pracy dzięki własnemu zapotrzebowaniu na siłę roboczą, ale - będąc powiązany z innymi zakładami, branżami itp. może oznaczać, że i gdzie indziej w gospodarce, zwiększonej produkcji towarzyszyć będzie tworzenie nowych miejsc pracy. Podobnie zapora wodna może po wybudowaniu stworzyć nowe możliwości rekreacyjne, choć cel podstawowy budowy zapory jest zgoła inny. Korzystne eksternalia towarzyszą często przedsięwzięciom socjalnym, realizowanym z myślą np. o kształceniu czy szkoleniu ludności. Przedsięwzięcia inwestycyjne mogą również wywoływać efekty wykraczające poza granice kraju. Produkcja dostarczana dzięki uruchomionej inwestycji może, na przykład, prowadzić do wyższego eksportu (lub niższego importu), wpływając w ten sposób na obniżenie cen światowych, a przez to przynosząc korzyści innym krajom-importerom, a straty - krajom eksportującym.

Ujmowanie eksternaliów w analizie społecznych kosztów i korzyści następuje w dwojaki sposób. Po pierwsze, jeśli efekty zewnętrzne są

pokaźne i mogą być zmierzone, wówczas ujmowane są wśród nakładów i wyników przedsięwzięcia. Wiele eksternaliów może jednak przysparzać trudności w identyfikacji albo pomiarze. Gdy są one na tyle duże, że niemożliwe jest ich pominięcie, wówczas - po drugie - dochodzi do odrębnego ujęcia, analizowania i oceniania takich efektów. Jest to procedura często przyjmowana w praktycznych zastosowaniach analizy społecznych kosztów i korzyści. Konkretne rozwiązania muszą zależeć od realiów, jakie wiążą się z analizowanym i ocenianym przedsięwzięciem inwestycyjnym.

6. Wykorzystanie analizy kosztów i korzyści w planowaniu rozwoju

6.1. TRANSFORMACJA CELÓW PLANU ROZWOJU NA KRYTERIA OCENY

To, w jaki sposób kryteria cost-benifit analysis nawiązują do podstawowych celów społecznych, gospodarczych i politycznych, decydując tym samym o przydatności tej metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych dla procesów planowania rozwoju w krajach Trzeciego Świata, wynikało częściowo z dokonanych w poprzednim rozdziale rozważań na temat numeraire, cen rozrachunkowych, czy parametrów narodowych. U podstaw teoretycznych każdego z tych elementów koncepcji systemu społecznych kosztów i korzyści leży bowiem dążenie do uwzględniania w ocenie wszelkich aspektów pozafinansowych, makrogospodarczych i społecznych, inwestycji. Obecnie scharakteryzowane zostaną związki, jakie istnieją między analizą kosztów i korzyści a omówionymi w Rozdziale 2 niniejszego opracowania postulatami uwzględniania w planach rozwoju takich uwarunkowań rozwojowych, jak międzyokresowa i wewnątrzokresowa dystrybucja dochodu i niedostatek zasobów dewizowych.

W metodach oceny przedsięwzięć inwestycyjnych opartych na social cost-benefit analysis i opracowywanych z myślą o krajach rozwijających się zaakceptowano potrzebę różnicowania ogólnogospodarczej i społecznej wartości (ważności) przedsięwzięcia w zależności od tego, czy przyniesie ono efekty w postaci wzrostu konsumpcji, czy w postaci zwiększonych oszczędności a zatem możliwości inwestycyjnych. W obliczu twierdzeń o suboptymalności oszczędności w krajach rozwijających się wybór przedsięwzięć powinien sprzyjać inwestycjom kapitałochłonnym, jako że prawdopodobnie więcej oszczędności generowanych jest przez zyski z kapitału niż przez płace. Wśród postulatów metodologicznych pod adresem oceny inwestycji podejmowanych w krajach rozwijających się znalazł się wniosek o konieczności przyznawania premii za takie efekty przedsięwzięcia, które są oszczędzane, w porównaniu z efektami, które są konsumowane. Dwie najbardziej popularne metody oceny przedsięwzięć inwestycyjnych, opracowane dla krajów rozwijających się, podchodzą do tej kwestii na dwa różne sposoby. Little i Mirrlees, zakładając, że płace w krajach rozwijających

się są przeznaczane na konsumpcję, a zyski z kapitału są oszczędzane, proponują, aby w celach rozrachunkowych różnicowane były wartości wypłacanych zarobków. Miałyby one dzięki temu wyrażać preferencje polityków (rządu) w zakresie tempa i sposobów przezwyciężania ewentualnego niedoboru oszczędności. W podejściu UNIDO wprowadzona jest cena rozrachunkowa kapitału, a system ten preferuje przedsięwzięcia, których przyszłe efekty będą oszczędzane a nie konsumowane (koncepcja tzw. premii dla inwestycji).

Jedną z przesłanek metod oceny inwestycji w krajach rozwijających się było również przekonanie o tym, iż przedsięwzięcia inwestycyjne wybierane do realizacji w tych krajach i składające się na plan rozwoju, powinny służyć redystrybucji dochodów. Deklarowana powszechnie przez kraje Trzeciego Świata konieczność poprawy i wyrównywania poziomów życia mieszkańców doprowadziła bowiem do badań nad rolą przedsięwzięć inwestycyjnych w realizacji tego celu, a rezultaty tych badań nie pozwoliły na ograniczenie się w ocenie ogólnogospodarczej i społecznej do analizy efektywności ekonomicznej. Zaproponowane metody analizy społecznych kosztów i korzyści nawiązują - na ogół - do kwestii równomiernej wewnątrzokresowej dystrybucji dochodu będącego rezultatem przedsięwzięcia inwestycyjnego, czyli do aspektów "równości" ("sprawiedliwości").

Problemy te rozstrzygane są w różny sposób przez różnych autorów konkretnych metod analizy kosztów i korzyści, opracowanych dla krajów rozwijających się. Tak więc, na przykład, Little i Mirrlees proponują stosowanie rozrachunkowych stawek płac, zróżnicowanych ze względu na to, komu wypłacany zarobek miałby przypaść, podczas gdy w metodzie UNIDO zaproponowano użycie wag dla określania wartości konsumpcji przypadającej różnym grupom ludności dzięki realizowanej inwestycji. W podejściu Banku Światowego (Squire i Van der Tak (1975)) zaproponowano uwzględnianie aspektów dystrybucyjnych przedsięwzięć rozwojowych w ramach odrębnego etapu oceny, określanego mianem analizy społecznej. W trakcie tego etapu stosowane mają być ceny (wyceny) społeczne nakładów i wyników, najczęściej przybierające formę wag przypisywanych różnym formom korzyści uzyskiwanych dzięki inwestycji (tj. konsumpcji albo oszczędnościom), albo różnym grupom odbiorców tworzonego dochodu (tj. bogatym i biednym członkom społeczeństwa).

Oparte na analizie kosztów i korzyści metody oceny inwestycji w krajach rozwijających się uwzględniają także zaburzenia w funkcjonowaniu handlu międzynarodowego oraz deficytowy charakter zasobów dewizowych w krajach Trzeciego Świata. Najczęściej spotykane rozwiązania to postulat wyceny rozrachunkowej nakładów i wyników przedsięwzięć inwestycyjnych w oparciu o ceny światowe, jak również zalecenie wykorzystywania rozrachunkowego kursu dewizowego (shadow exchange rate).

Używanie cen światowych nie oznacza, że analiza i ocena przedsięwzięć rozwojowych dokonywana jest przy pomocy dolarów, czy innych obcych walut, gdyż jednostką rachunku - dzięki stosowaniu oficjalnych kursów dewizowych - pozostaje waluta krajowa. Wykorzystywanie dualnego kursu

dewizowego łączy się natomiast z numeraire w postaci krajowej konsumpcji. Ów dualny kurs dewizowy jest z reguły - w związku z powszechną nadwartościowością kursów w krajach rozwijających się - wyższy od kursu oficjalnego. Zakres rozbieżności między kursem oficjalnym i dualnym uzależniony jest w praktyce od dwu czynnikówj tj. wartości nabywczej danej obcej waluty i wartości, jaką nadają dewizom rząd i społeczeństwo. Wysokość dualnego kursu dewizowego może być wielkością jednorodną dla całej gospodarki, względnie może być zróżnicowana w poszczególnych sektorach, zależnie od priorytetu nadawanego sektorom w kontekście planowania rozwoju. Generalnie jednak należy podkreślić, iż dualny kurs dewizowy jest kategorią niepewną i trudną do ustalenia w krajach rozwijających się.

6.2. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I ADMINISTRACYJNE

Analiza społecznych kosztów i korzyści, wykorzystywana w odniesieniu do zestawu potencjalnych przedsięwzięć rozwojowych proponowanych do realizacji w danym okresie planistycznym, dostarcza informacji na temat ogólnogospodarczej i społecznej przydatności poszczególnych inwestycji. Wykorzystanie tej informacji dla potrzeb planowania rozwoju wiąże się jednak z koniecznością rozstrzygnięcia pewnych problemów natury administracyjno-instytucjonalnej. Istotne są przede wszystkim konkretne rozwiązania przyjmowane w zakresie powiązań i współzależności między oceną przedsięwzięć inwestycyjnych, planowaniem rozwoju i polityką społeczno-gospodarczą, jak również rozwiązania proceduralne i instytucjonalne, przyjmowane w celu centralnej koordynacji decyzji inwestycyjnych na podstawie rezultatów zastosowania społecznej analizy kosztów i korzyści.

W wielu krajach rozwijających się występują wyraźne różnice i odrębności w funkcjach, roli i miejscu planisty w systemie podejmowania decyzji społeczno-gospodarczych w porównaniu z funkcjami, rolą i miejscem polityka w tym systemie. W literaturze z dziedziny analizy kosztów i korzyści, odrębności te są wyraźnie zaznaczone. Planowanie spełnia najczęściej w tych ujęciach rolę podrzędną, pomocniczą, usługową wobec aktów kierowania gospodarką narodową, dokonywanych przez polityków. Podobnego obrazu dostarcza właśnie rzeczywistość gospodarczo-polityczna w krajach rozwijających się.

Niezależnie od szczegółowych rozwiązań postulowanych w zakresie wykorzystywania społecznych ocen propozycji inwestycyjnych sektora publicznego i prywatnego w procesie planowania rozwoju, wszelkie podejścia zakładają istnienie centralnych organów planistycznych. Little i Mirrlees (1974) wyobrażali sobie - na przykład - funkcjonowanie Centralnego Biura Oceny Projektów (COPE), tworzącego wspólną instytucję z Biurem Planowania Perspektywicznego (OPP). W UNIDO-wskich Guidelines krajowy szczebel planowania określany jest natomiast jako Centralna Organizacja Planistyczna (CPO).

Między rezultatami zastosowania analizy społecznych kosztów i korzyści a procesem konstrukcji planu rozwoju występują - jak już wskazywaliśmy - istotne zależności. Z jednej strony bowiem, konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne leżą u podstaw każdego planu rozwoju, a z drugiej, zestaw określonych propozycji inwestycyjnych jest reakcją na najbardziej istotne cele społeczno-gospodarcze. Zależnościom tym musi odpowiadać w praktyce pewna procedura centralnej koordynacji propozycji inwestycyjnych. Olbrzymie znaczenie koordynacji podkreślane jest także dążeniami do zagwarantowania realności i wykonalności planu rozwoju.

Po zastosowaniu analizy społecznych kosztów i korzyści wobec całego zestawu potencjalnych przedsięwzięć inwestycyjnych i określeniu przydatności (wartości) społecznej i ogólnogospodarczej tych przedsięwzięć, potrzebne jest również porównanie poszczególnych propozycji i ich miejsca w hierarchii globalnych celów. Oba rodzaje działalności porównać można z określaniem efektywności bezwzględnej i efektywności względnej inwestycji. Krokiem następnym jest podjęcie skoordynowanych decyzji umożliwiających realizację wybranego zestawu przedsięwzięć rozwojowych. W praktyce gospodarczej krajów rozwijających się występują dwa podstawowe instrumenty koordynacji. Instrumentem nadrzędnym w koordynowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych sektora publicznego jest budżet, natomiast sektora prywatnego - licencje.

W budżecie, który w rzeczywistości jest w mniejszym lub w większym stopniu rezultatem ustaleń planistycznych, fundusze inwestycyjne podzielone są na poszczególne branże, a w pewnych przypadkach wymieniane są nawet konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne. Kontrola budżetowa służy w kontekście decyzji inwestycyjnych kilku celom. Po pierwsze, wysokość budżetu dla każdej branży czy ministerstwa wskazuje na górny pułap nakładów inwestycyjnych, na jakie można sobie w danej dziedzinie pozwolić. Jeśli jednocześnie wiadomo, z jakimi nakładami łączy się określone przedsięwzięcia inwestycyjne, to budżet wyznacza liczbę konkretnych inwestycji, jakie można podjąć. Po drugie, budżet gwarantuje zachowanie odpowiednich proporcji między rozwojem różnych branż (inwestycjami w różnych branżach). W budżecie mogą być na przykład zarezerwowane środki na inwestycje w transporcie, niezależnie od wyników analizy finansowej, które mogłyby nie wskazywać na wysoką opłacalność przedsięwzięć w tej dziedzinie. Budżet zapewniałby jednakże odpowiednie funkcjonowanie gospodarki danego kraju.

Istotnym problemem jest koordynacja decyzji inwestycyjnych sektora prywatnego. Najpowszechniej we współczesnym świecie rozwijającym się stosowany jest sposób polegający na licencjonowaniu inwestycji. Licencjami udzielanymi przez rząd prywatnym przedsiębiorcom są obejmowane w skrajnym przypadku wszystkie ważniejsze przedsięwzięcia inwestycyjne i produkcyjne, takie jak tworzenie nowego zakładu, znaczna rozbudowa istniejącego zakładu, zmiana profilu produkcyjnego w istniejącym zakładzie itp.

System licencji, stosowany jako instytucjonalno-administracyjne uzupełnienie merytorycznych ocen wartości społecznej inwestycji, ocen, uzyskanych dzięki analizie kosztów i korzyści, spełnia rolę gwaranta tych planowanych przeobrażeń gospodarczych, które wynikają z przyjętego planu rozwoju. Oprócz tego licencjonowanie przeciwdziałać może tendencjom monopolistycznym i koncentracji kapitału, jak również służyć ochronie małych producentów, czy stymulować nowych inwestorów. Licencje można wykorzystywać do unowocześniania gospodarki dzięki popieraniu np. nowoczesnej technologii, jak również w celu zagwarantowania pożądanej lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w poszczególnych regionach kraju.

Koordynacja decyzji inwestycyjnych na drodze licencjonowania inwestycji jest w swych szczegółach rozwiązywana rozmaicie w różnych krajach. Typowa procedura polega na składaniu podań o licencję inwestycyjną do odpowiednich organów centralnych. Ostateczna decyzja w postaci udzielenia licencji lub odrzucenia wniosku powinna być rezultatem postępowania, w którym rolę odgrywałyby zarówno wyniki analizy społecznych kosztów i korzyści, ustalenia planu rozwoju, jak i preferencje polityczne.

Literatura

1. Arkadie B.V., Frank Ch.R.Jr., Economic Accounting and Development Planning. Oxford University Press, London 1966.

2. Bruno M., The Optimal Selection of Export-promoting and Import-substituting Projects, w: Planning the External Sector: Techniques, Problems and Policies, United Nations, New York 1967, s. 88-135.

3. Dasgupta A.K., Pearee D.W., Cost-Benefit Analysis (Theory and Pracitce), Macmillan, London 1972.

4. Estimating Accounting Prices for Project Appraisal, pod red. T.A. Powersa, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1981.

5. Fitzgerald F.V.K., Public Sector Investment Planning for Developing Countries, Macmillan, London 1978.

6. Galenson W., Leibenstein H., Investment Criteria, Productivity and Development, w: Quarterly Journal of Economics, Vol.69. 1955, s. 342-370.

7. Gay M.C., Problems in the Integration of Fereign Aid with National Plans, w: Planning the External Sector: Techniques, Problems and Policies, United Nations, New York 1967, s. 193-220.

8. Guidelines for Project Evaluation, United Nations, New York, 1972.

9. Irvin G., Modern Cost-Benefit Methods, Macmillan, London 1978.

10. Janc A., Analiza kosztów i korzyści w ocenie przedsięwzięć inwestycyjnych, w: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Zeszyt 3, 1984, s. 143-155.

11. Janc A., Zastosowanie analizy kosztów i korzyści do oceny inwestycji w krajach rozwijających się, w: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny , Zeszyt 1, 1986, s. 129-144.

12. Killick T., The Possibilities of Development Planning, w: Oxford Economic Papers, Vol. 28, 1976, No. 2, s. 161-184.

13. Lal D., Methods of Project Analysis: A Review, World Bank Staff Occasional Papers, No. 16, 1974.

14. Lal D., Prices for Planning: Towards the Reform of Indian Planning, Heinemann, London 1980.

15. Lange O., Dzieła, T. 1 (Kapitalizm), PWE, Warszawa 1973.

16. Little I.M.D., Project Analysis in Relation to Planning in a Mixed Economy, w: Development Problems, OECD. Paris 1967.

17. Little I.M.D., Mirrlees J.A., Project Appraisal and Planning for Developing Countries, Heinemann, London 1974.

18. Little I.M.D., The Little-Mirrlees Exposition of Socioeconomic Project Analysis, w: Social and Economic Dimensions of Project Evaluation, pod red. H. Schwartza i R. Berneya, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1977, s. 58-65.

19. Manual on Economic Development Projects, United Nations, New York 1958.

20. Manual of Industrial Project Analysis, OECD, Paris 1968.

21. Manual for Evaluation of Industrial Projects, United Nations, New York 1980.

22. Leading Issues in Economic Development (Studies in International Poverty), pod red. G.M. Meiera, Oxford University Press, Oxford 1970.

23. Myint H., The Economics of the Developing Countries, Hutchinson, London 1980.

24. Price-Gittinger J., Economic Analysis of Agricultural Projects, w: Planning Development Projects, pod red. D.A. Rondinelliego, Hutchinson, Stroudsburg 1977, s. 140-155.

25. Roemer M., Stern J.J., Cases in Economic Development: Projects, Policies and Strategies, Butterworths, London 1981.

26. Singer H.W., Ansari J.A., Rich and Poor Countries, George Allen and Unwin Ltd., London 1977.

27. Squire L., Van der Tak H.G., Economic Analysis of Projects, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1975.

28. Thirlwall A.P., Growth and Development, Macmillan, London 1978.

29. Tinbergen J., Development Planning, London 1967.

30. Tinbergen J., The Design of Development, Baltimore 1958.

31. Thompson M.S., Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation, SAGE Publications Ltd., London 1980.

32. Weckstein R.S., Shadow Prices and Project Evaluation in Less Developed Countries, w: Economic Development and Coltural Change, Vol. 20, No. 3. 1972.

Alfred Janc

DEVELOPMENT PLANNING AND PROJECT APPRAISAL IN DEVELOPING COUNTRIES

(summary)

The contents of a development plan is very important for the processes of regulating the socio-economic development. It is indeed difficult to think of any contemporary economy doing without development plans. The idea of economic planning has become universal, and development plans play a meaningful role in this concept. Five-year plans have ceased to be an attribute of socialist economies as they have received appropriate attention in industrial economies as well as in developing countries.

After the nature of development planning as well as social and economic conditions that ought to be reflected in the plans had been presented, the author pointed out factors leading to low effectiveness of planning in developing countries. There, as the consequence of inadequacies of the centralised type of planning, attention was drawn to relationships between development planning and investment policy and planning. Attention has been given at the same time to problems of project analysis and to economic and social appraisal of projects. The approach using project appraisal at micro-level and the selection of projects leading to fulfilment of development goals has become a part of changes towards a decentralised type of planning in several developing countries.

The criteria for project appraisal have been presented in the article from many points of view. It led to description of financial as well as economic and social dimensions of project appraisal. Against that background methods of cost-benefit analysis have been presented. The brief presentation of the history of cost-benefit analysis in industrial countries has been followed by a discussion on the evolution of the project appraisal methodology in developing countries. Main elements of social cost-benefit analysis such as appraisal criteria, the concept of numeraire, the notion of accounting prices as well as methods of pricing and the significance of external effects have been also presented in the article.

In the final part of the work conlusions have been drawn about application of social cost-benefit analysis for planning in developing countries. The author pointed out methodological solutions used for taking into account the basic development goals. Main instruments

ensuring practical coordination of development projects with development plans in the Third World have also been discussed.

Альфред Янц

ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ, А ОЦЕНКА КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

(р е з ю м е)

Содержание многолетнего плана развития является свидетельством значения этого плана для процессов управления общественно-хозяйственным развитием. Трудно себе представить какую-либо современную экономику,которая могла бы при своем функционировании обойтись без многолетнего плана. В мировом масштабе фактически дошло в последних десятилетиях до необычайного распространения идеи экономического планирования вообще, а в нем многолетнего планирования. Универсальность процессов планирования привела к ситуации, в которой пятилетний план - появляясь как в промышленно развитых капиталистических хозяйствах, так и во многих развивающихся странах - перестал быть атрибутом только социалистической экономики.

После описания существа развития планирования и обусловленностей общественно-хозяйственного характера, какие должны найти отражение в планах развития, автор указал на факторы снижающие эффективность планирования в развивающихся странах. В результате поисков, следствием которых должно было быть улучшение плановых процессов в этих странах, внимание было обращено на связи планирования развития с политикой капиталовложений и планированием капиталовложений. Одновременно получили значение вопросы анализа и оценки капиталовложений с общехозяйственной и общественной точки зрения. Подход, основывающийся на синтезе инвестиционных предложений "снизу" и на использовании выбранных начинаний для реализации целей развития является характерным для преобразований, приводящих к децентрализации планирования, происходящих во многих развивающихся странах.

В работе представлены критерии оценки капиталовложений с разных точек зрения. Оговариваются финансовые критерии, и также экономические и общественные аспекты в оценке капиталовложений. На этом фоне автор представляет метод а н а л и з а з а т р а т и р е з у л ь т а т о в, сформулированных для потребностей развивающихся стран.

После представления истории развития анализа затрат и результатов в капиталистических странах охарактеризована эволюция теории этой системы оценки в развивающихся странах. Были представлены главные элементы системы общественных затрат и результатов, а именно: вопросы, касающиеся критерия селекции капиталовложений и выбора единицы расчета (numeraire), основы концепции расчетных цен и методы, приводящие к плановой оценке факторов производства, товаров и услуг, вопросы формулирования общехозяйственных параметров, и вопросы, касающиеся включения вторичных и побочных эффектов капиталовложений в анализ.

Работа закончена предложениями использования анализа общественных затрат и результатов в практике общественно - хозяйственного планирования в развивающихся странах. Во-первых, автор показал решения, какие используются в методологии этой системы для учета основных целей развития. Во-вторых, были оговорены основные инструменты практической координации капиталовложений с принципами планов развития в странах третьего мира.