

Jakie samorządy decydują się na PPP?

Polska na tle międzynarodowym

Partnerstwo publiczno prywatne (PPP) od kilku dekad jest promowane na świecie jako dobry sposób na realizację zadań publicznych¹. Dotyczy to szczególnie takich sytuacji, gdy konieczna jest budowa, rozbudowa czy renowacja obiektów infrastruktury niezbędnych do realizacji tych zadań. PPP będące elementem reform sektora publicznego w nurcie nowego zarządzania publicznego, wskazywane jest jako sposób na poprawę efektywności finansów publicznych, w szczególności na uzyskanie korzyści dla interesu publicznego. Wskazuje się, iż pomimo tego, że koszt finansowy przedsięwzięć realizowanych w formule PPP często jest wyższy niż tych, które samodzielnie finansuje i realizuje sektor publiczny, jakość czy ilość świadczonych usług w formule PPP jest zdecydowanie wyższa. Ostatecznie oznacza to, że każda wydana z środków publicznych złotówka przynosi większe korzyści społeczeństwu. Dodatkowo pokazuje się, że PPP daje sektorowi publicznemu szansę na skorzystanie z unikatowej wiedzy i doświadczenia podmiotów prywatnych. Pozwala to nie tylko na lepszą realizację przedsięwzięcia będącego przedmiotem PPP, ale również staje się podstawą dla wdrażania nowych rozwiązań technicznych czy organizacyjnych w innych zadaniach publicznych. Taka charakterystyka PPP wydaje się być wystarczającą rekomendacją dla władz publicznych do angażowania się w projekty PPP. Czy jednak jest to rzeczywiście jedyny i najważniejszy powód dla którego podmioty publiczne decydują się na realizację zadań z wykorzystaniem PPP? **Międzynarodowe badania pokazują, że istnieje wiele determinant zaangażowania władz publicznych w projekty realizowane w formule PPP.**

Poniżej zaprezentowany jest przegląd światowych badań w tym zakresie, a zestawiony z wynikami analiz przeprowadzonych dla Polski. Z racji specyfiki polskiego rynku PPP wybrane zostały badania dotyczące przede wszystkim samorządów. W analizie dla Polski pokazane zostało czym charakteryzują się polskie gminy i miasta na prawach powiatu, które w latach 2008-2016 wszczęły postępowania na realizację projektów w formule PPP lub koncesji. W prezentowanych analizach wykorzystano bazę danych, którą

pozyskano z Ministerstwa Inwestycji Rozwoju, a która zawierała informacje o wszystkich rozpoczętych w analizowanym okresie postępowaniach niezależnie od ich efektu. Jak pokazuje poniższy rysunek, w analizowanym okresie wszczęto 299 postępowań w 216 gminach i miastach na prawach powiatu. Przeciętnie, w analizowanym okresie roku zaledwie około 1% gmin i 11% miast otwierało przetargi PPP. To bardzo niewiele, tym bardziej jest ciekawe co wyróżnia pionierów polskiego rynku PPP.

Jedną z najważniejszych kwestii, która w większości badań jest wskazywana jako motyw władz publicznych decydujących się na PPP, są ograniczenia publicznego zadłużania się. Zobowiązania finansowe sektora publicznego, które związane są z PPP (przy właściwym podziale ryzyka między podmiot prywatny i publiczny) nie są zaliczane do długu podmiotu publicznego. Innymi słowy, PPP pozwala na zrealizowanie inwestycji w publiczną infrastrukturę bez konieczności obciążania długu publicznego. Ta cecha PPP może być szczególnie istotna w sytuacji, gdy podmioty sektora publicznego mają ograniczone możliwości zadłużania się w związku z istnieniem różnego rodzaju regulacji prawnych limitujących wysokość długu. Takie limity długu dotyczą szczególnie samorządy. Podobnie jak w Polsce, samorządy w wielu miejscach na świecie muszą uwzględniać w swojej polityce zadłużeniowej narzucone państwowymi przepisami numeryczne limity wysokości długu. Ostatecznie, im większe aktualne zadłużenie jednostki, tym mniejsze ma ona możliwości zaciągnięcia nowego długu, a tym samym ma ograniczone możliwości realizacji nawet niezbędnych inwestycji. PPP może być wtedy alternatywną metodą finansowania rozwoju infrastruktury. Pozytywną zależność między poziomem zadłużenia samorządów a ich aktywnością na rynku PPP potwierdziły na przykład badania we Włoszech², Francji³, Stanach Zjednoczonych⁴ czy analizy międzynarodowe prowadzo-

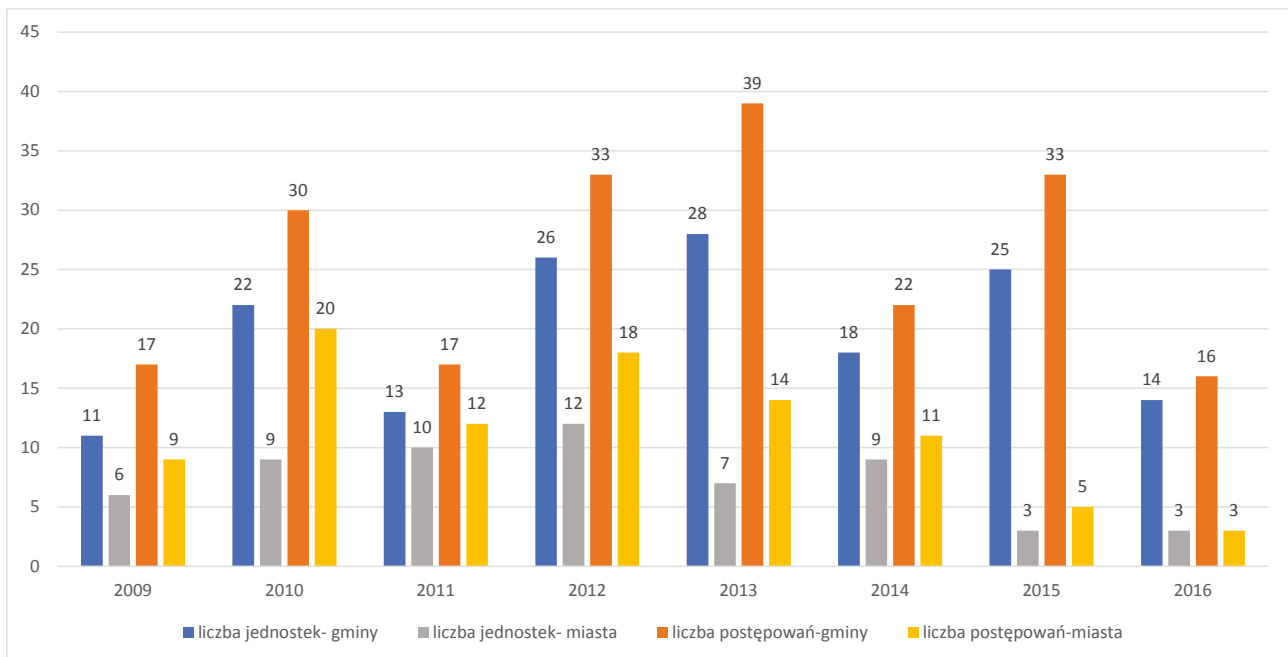
¹ Niniejsze opracowanie powstało na podstawie: Kopańska Agnieszka, Roman Asinski (2019) Fiscal and political determinants of local government involvement in public-private partnership (PPP), Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2019.1635016

² Russo, Federico, Roberto Zampino. 2010. "Machiavellian PPP? Evidence From Italian Local Government's Projects for Public Services." paper presented at IV International Public Procurement Conference, Seoul, South Korea, August 26-28

³ Buso, Marco, Frederic Marty, Phuong Tra Tran. 2017. "Public Private Partnership from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding?" *International Journal of Industrial Organization* 51:56-84.

⁴ Albalade, Daniel, Germà Bel, R. Richard Geddes. 2015. "The Determi-

Liczba przetargów na PPP i koncesję oraz liczba samorządów, które wszczęły te postępowania w latach 2008-2016



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MIIR

ne przez Hammami i współautorów⁵. Zależność ta jest również widoczna w Polsce. Kiedy porównujemy samorządy (gminy i miasta na prawach powiatu), które w latach 2008-2016 otworzyły przetargi na PPP lub koncesję z pozostałymi samorządami w Polsce wyraźnie widać, że wysokość długu jest przeciętnie większa w tych pierwszych jednostkach w porównaniu do pozostałych. (por. Tabela 1). Istotność tej zależności, jednak tylko w odniesieniu do gmin, potwierdzają również analizy ekonometryczne.⁶

Przeciętny wskaźnik zadłużenia (dług do dochodów ogółem) samorządów otwierających przetargi PPP lub koncesji i pozostałych (średnie dla lat 2008-2016)

Samorząd	Gminy		Miasta na prawach powiatu	
	średnia	mediana	średnia	mediana
nie otwierał przetargu	27.6%	26.4%	39.8%	39.9%
otwierał przetarg	37.4%	37.8%	44.7%	43.4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MIIR oraz danych z sprawozdań budżetowych samorządów (RB_Z; RB_27)

Obok problemów z zadłużaniem się w literaturze analizowane są inne ograniczenia fiskalne w finansach lokalnych,

które zmniejszają możliwości inwestowania przez samorządy i mogą skłaniać je do większego zainteresowania PPP. Szereg badań pokazuje, że sytuacja kiedy zmniejszają się dochody samorządów, a jednocześnie rosną bieżące wydatki, prowadzi do wzrostu wykorzystania PPP. Tak było na przykład w Europie zachodniej po 2009 r.⁷ Podobnie, szeroko rozumiane ograniczenia budżetowe wskazywane są jako istotny czynnik zainteresowania PPP w badaniach dla Chin i Hong Kongu⁸.

Ważnym ograniczeniem w samodzielnym decydowaniu o wysokości i strukturze samorządowych budżetów są dotacje i subwencje z budżetu państwa. Przyjmuje się, że samorządy, w których budżetach jest więcej takich transferów są mniej samodzielne. Mają one mniejszą swobodę w kształtowaniu własnych wydatków, w tym decydowaniu o inwestycjach. Stąd też można się spodziewać, że takie samorządy będą w większym stopniu poszukiwać alternatywnych sposobów realizacji inwestycji, w tym częściej korzystać z PPP. Na taki kierunek zależności wskazują na przykład badania w Stanach Zjednoczonych. Albalade i współautorzy wykazali, że samorządy, które mają mniej transferów w swoim budżecie, a ich

nants of Contractual Choice for Private Involvement in Infrastructure Projects." *Public Money and Management* 35 (1):87-94.

⁵ Hammami, Mona, Etienne B. Yehoue, Jean-François Ruhashyankiko. 2006. "Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure." *IMF Working Papers* 06 (99):1

⁶ Kopańska Agnieszka, Roman Asinski (2019) op. cit

⁷ Bel, Germà, Xavier Fageda. 2017. "What Have We Learned from the Last Three Decades of Empirical Studies on Factors Driving Local Privatisation?" *Local Government Studies* 43 (4). Routledge:503-11.

⁸ Chan, Albert P. C., Patrick T. I. Lam, Daniel W. M. Chan, Esther Cheung, Yongjian Ke. 2009. "Drivers for Adopting Public Private Partnerships—Empirical Comparison between China and Hong Kong Special Administrative Region." *Journal of Construction Engineering and Management* 135 (11): 1115-24

Przeciętny udział dotacji i subwencji w budżecie oraz wysokość dochodów własnych (bez udziałów w PIT i CIT) per capita samorządów otwierających przetargi PPP lub koncesji i pozostałych (średnie dla lat 2008-2016)

Samorząd:	Gminy		Miasta na prawach powiatu	
	Udział dotacji i subwencji w dochodach			
	średnia	mediana	średnia	mediana
nie otwierał przetargu	55.0%	56.9%	39.4%	40.0%
otwierał przetarg	42.6%	41.0%	32.9%	31.4%
	Wysokość dochodów własnych per capita (w wartościach realnych z 2016 r.)			
	średnia	mediana	średnia	mediana
nie otwierał przetargu	953.42	803.24	1480.61	1357.70
otwierał przetarg	1156.54	1068.10	1720.30	1715.90

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MIR oraz danych z sprawdzeń budżetowych samorządów (RB_27)

dochody własne są większe, rzadziej decydują się na PPP.⁹ W przypadku analiz dla Polski wyniki są dokładnie przeciwne. W Polsce samorzady, w których budżetach jest mniej dotacji i subwencji, a dochodów własnych więcej, sięgają po PPP częściej (por. Tabela 2) Wyjaśnieniem kierunku tej zależności w naszym kraju mogą być wysokie koszty przygotowania PPP. Należy mieć świadomość, że dobre przygotowanie, a następnie realizacja projektów PPP jest zdecydowanie trudniejsza i bardziej kosztowna, niż w przypadku tradycyjnych form zlecania zadań podmiotom prywatnym. Zatem sięgają po nie tylko te samorzady, które mogą sobie pozwolić na sfinansowanie tych trudniejszych procedur. Jednocześnie, w polskim systemie finansów lokalnych samorzady mające mniej własnych dochodów podatkowych otrzymują więcej transferów. Dodatkowo, charakterystyką naszego systemu wyrównywania jest fakt, że wyrównanie nie jest całkowite, zmniejsza, ale nie likwiduje różnic w dochodach między jednostkami samorządu. Zatem, samorzady mające więcej transferów i mniejsze dochody własne to jednocześnie samorzady uboższe w dochody ogółem, a więc mające mniejsze możliwości przygotowania kosztownych procedur PPP. Pokazuje to poniższa tabela (warto dodać, że była to zależność istotna w badaniu ekonometrycznym, jednak tylko dla gmin).

Kwestia kosztów przygotowania PPP jest również przyczyną dla której po PPP sięgają samorzady w których mieszka więcej mieszkańców. Po pierwsze ich sumaryczne budżety są większe. Po drugie projekty, które realizują są większe, zatem korzystają z efektów skali i koszt przygotowania w odniesieniu do wartości projektu jest mniejszy. Taką zależność potwierdzają zarówno badania międzynarodowe¹⁰, jak i analizy dla Polski (por. Tabela 3).

⁹ Albalade, Daniel, Germà Bel, R. Richard Geddes. 2015. Op cit.

¹⁰ Sharma, Chandan. 2012. "Determinants of PPP in Infrastructure in Developing Economies." *Transforming Government: People, Process and Policy* 6 (2):149-166;

Liczba mieszkańców samorządów otwierających przetargi PPP lub koncesji i pozostałych (średnie dla lat 2008-2016)

Samorząd:	Gminy		Miasta na prawach powiatu	
	Liczba mieszkańców			
	średnia	mediana	średnia	mediana
nie otwierał przetargu	10 610	7 337	170 414	109 343
otwierał przetarg	20 222	16 286	368 592	205 873

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MIR oraz danych z BDL GUS

W badaniach międzynarodowych wskazywano, że w warunkach ograniczeń dochodów i zadłużenia samorzady będą poszukiwać na realizację swoich potrzeb wydatkowych nie tylko PPP, ale również innych pozabudżetowych źródeł. Jednym z nich mogą być dotacje pozyskiwane z instytucji ponadnarodowych¹¹. Analizy dla Polski potwierdzają tę zależność, jednak tylko w odniesieniu do miast na prawach powiatu. Miasta, które w analizowanym okresie decydowały się na otworenie przetargów na PPP lub koncesję relatywnie w mniejszym stopniu korzystały w tym okresie z dotacji z Unii Europejskiej. Te miasta, w których korzystano z dotacji w większym zakresie rzadziej sięgają po PPP (por. Tabela 4).

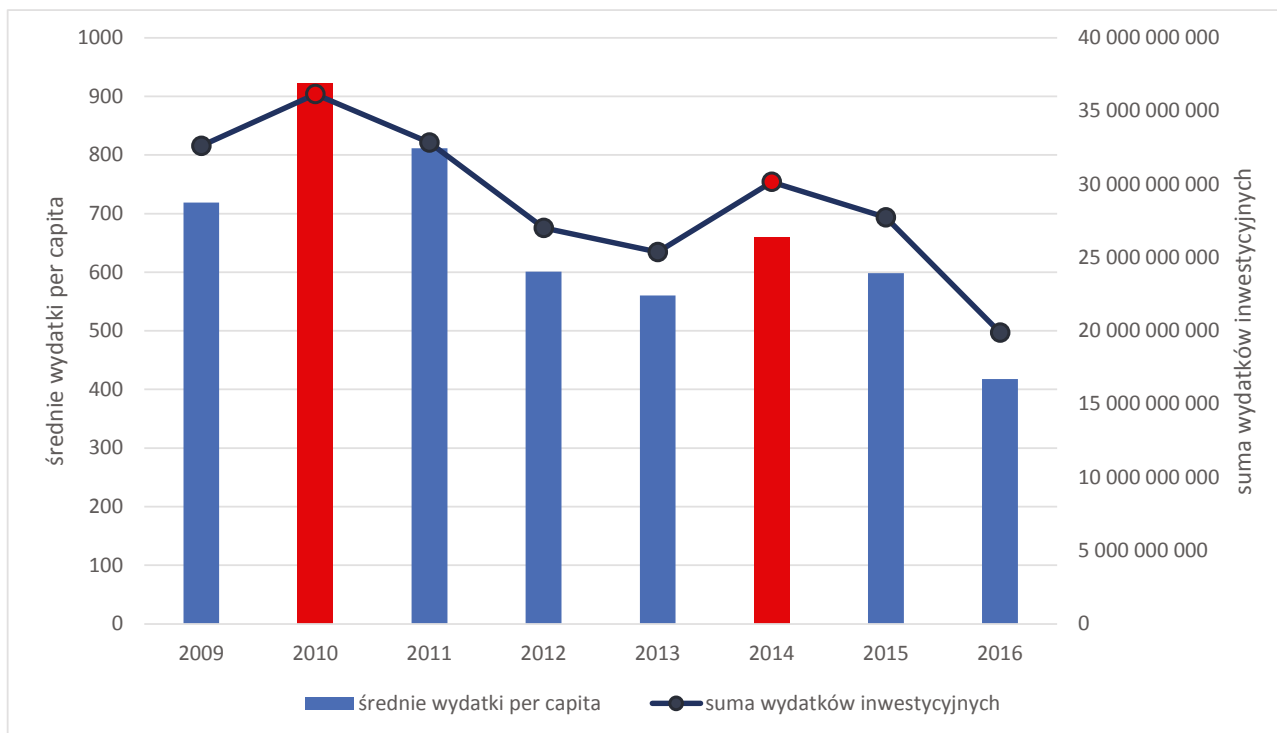
Przeciętny udział dotacji z UE w dochodach samorządów otwierających przetargi PPP lub koncesji i pozostałych (średnie dla lat 2008-2016)

Samorząd:	Miasta na prawach powiatu	
	średnia	mediana
nie otwierał przetargu	6.2%	5.6%
otwierał przetarg	5.0%	4.3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MIR oraz danych z sprawdzeń budżetowych samorządów (RB_27)

¹¹ Bel, Germà, Xavier Fageda. 2007. "Why Do Local Governments Privatize Public Services? A Survey of Empirical Studies." *Local Government Studies* 33 (4):517-34; Sharma, op. cit.

Wydatki inwestycyjne gmin i miast na prawach powiatu w latach 2008-2016 (dane w zł z 2016 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z sprawozdań budżetowych (RB_28) oraz danych z BDL GUS

Fakt, że samorządy, które napotykać na ograniczenia budżetowe są zainteresowane PPP wydaje się dość oczywiste. Przy czym trudno wyrokować czy jest to przejaw dobrego, czy złego podejścia do PPP, a ostatecznie do efektów PPP. Wiele zależy od tego, jaki jest cel realizowanego przedsięwzięcia. Jeśli jest to projekt istotnie ważny dla mieszkańców, wpisujący się w strategię działania samorządu i jednocześnie pozwalający w jak najlepszym stopniu wykorzystać wiedzę i doświadczenie podmiotu prywatnego, PPP jest dobrym rozwiązaniem. Jednak, jeśli ograniczenia budżetowe to główny motyw działania władz publicznych, co więcej powiązany z chęcią realizacji inwestycji po to, aby pokazać się wyborcom, może to prowadzić do niewłaściwych decyzji i ostatecznie do tego, że PPP nie generuje korzyści dla interesu publicznego.

W tym kontekście warto zauważyć, że decyzja o PPP podejmowana jest przez polityków. Badania międzynarodowe sugerują, że kształt lokalnej sceny politycznej może mieć wpływ na zainteresowanie lokalnych decydentów formułą PPP. W literaturze wskazuje się szczególnie na dwie kwestie: cyklu wyborczego i siły konkurencji wyborczej. Analizy dla inwestycji ogółem często pokazują, że mamy do czynienia z istotną zależnością wysokości wydatków na inwestycje z cyklem wyborczym. Zwykle, wydatki inwestycyjne rosną tuż przed wyborami. Jest to tłumaczone tym, że władze lokalne chcą pokazać się

wyborcom. Analizy tego typu przeprowadzone dla Polski potwierdzają istnienie tej zależności.¹² Widać to również na poniższym rysunku dla analizowanego przez nas okresu. W latach 2010 i 2014, kiedy były wybory samorządowe, zarówno suma wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu, jak i średnia wysokość tych wydatków w przeliczeniu na mieszkańca, były wyraźnie wyższe niż w pozostałych latach.

Jednak w odniesieniu do PPP w Polsce taka zależność nie została zaobserwowana, co zapewne wynika z tego, że czas trwania przetargów jest dość znaczny i trudno jest określić, kiedy po otwarciu przetargu umowa PPP ostatecznie zostanie podpisana i kiedy powstaną obiekty infrastrukturalne związane z tą umową. Dodatkowo, może to wynikać z stosunkowo krótkiego okresu naszej analizy. Jednak, druga polityczna charakterystyka okazała się w badaniach dla Polski istotna. Z cyklem wyborczym powiązane są kwestie walki politycznej. Literatura wskazuje, że siła konkurencji wyborczej może mieć wpływ na działania ostatecznie wybranych polityków. Im konkurencja jest większa, tym częściej będą oni sięgali po instrumenty, które mogą pokazać rządzących

¹² Köppl Turyna, Monika, Grzegorz Kula, Agata Balmas, Kamila Wacławska. 2016. "The Effects of Fiscal Decentralisation on the Strength of Political Budget Cycles in Local Expenditure." *Local Government Studies* 42 (5). Routledge:785–820. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1181620>.

z jak najlepszej strony. W badaniu dla Polski wykazano, że im z silniejszym konkurentem musiał mierzyć się aktualnie rządzący wójt/burmistrz/prezydent, tym z większym prawdopodobieństwem sięgał po PPP (por. Tabela 4). Dla oceny siły konkurencji wykorzystano wskaźnik mierzący różnicę w głosach między politykiem, który wygrał wybory a jego najsilniejszym kontrkandydatem. Wskaźnik ten przyjmuje zatem wartość 1, jeśli nie było żadnej konkurencji i prawie zero, jeśli między kandydatami była bardzo niewielka różnica głosów (wskaźnik wyliczono na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej).

Przeciętna wartość różnicy głosów w wyborach między rządzącym politykiem a jego głównym kontrkandydatem w samorządach otwierających przetargi PPP lub koncesji i pozostałych (średnie dla lat 2008-2016)

Samorząd	Gminy		Miasta na prawach powiatu	
	średnia	mediana	średnia	mediana
nie otwierał przetargu	0.3484	0.2677	0.2638	0.2357
otwierał przetarg	0.2846	0.1914	0.2040	0.1566

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MIR oraz danych z PKW

Podobnie, jak w przypadku oceny wpływu ograniczeń budżetowych na efektywność wykorzystania PPP, w przypadku konkurencji politycznej można dopatrywać się zarówno złych oraz pozytywnych motywacji. Z jednej strony, konkurencja może sprzyjać działaniom polityków nastawionym nie tyle na efektywność, ile na walkę wyborczą. Może to prowadzić do nieefektywnych wyborów. Z drugiej strony, konkurencja polityczna, podobnie jak ta na rynku, może sprzyjać poszukiwaniu lepszych, nowocześniejszych rozwiązań lokalnych problemów, nawet jeśli są one organizacyjnie trudniejsze¹³. Zatem wykorzystanie PPP będzie przejawem dobrego zarządzania.

Przedstawiony powyżej przegląd badań oraz analizy dla polskiego rynku PPP pokazują, że decyzja podmiotu publicznego o PPP jest uwarunkowana jego sytuacją finansową i polityczną. Jak pokazano, jest to dość naturalna zależność związana z organizacją i instytucjonalnym kształtem sektora publicznego. Należy również podkreślić fakt, że istnienie tych zależności nie prowadzi automatycznie do niewłaściwego korzystania z PPP. To, że szczególnie po PPP sięgają podmioty, które spotykają się z większymi ograniczeniami budżetowymi, w tym podmioty bardziej zadłużone, może być świadectwem zapobiegliwości władz publicznych, które szukają nowoczesnych i efektywnych sposobów realizacji zadań publicznych. Nie ma zatem sensu uniemożliwiać tym podmiotom dostępu do PPP. Co więcej, jak pokazują

międzynarodowe badania, rynek podmiotów prywatnych weryfikuje ewentualne ryzyko współpracy i podmioty publiczne, w których zadłużenie jest niebezpieczne dla ich stabilności finansowej nie znajdują partnerów prywatnych.¹⁴ W przypadku Polski rynek PPP jest dopiero na początkowym etapie rozwoju. Choć niewątpliwie ostatnich kilka lat to okres zwiększenia zainteresowania samorządów tą formułą to jak pokazaliśmy, dopóki dostępne są dotacje z środków europejskich PPP będzie mniej atrakcyjne. Jednak zważywszy na fakt, że w kolejnej perspektywie do Polski trafi zdecydowanie mniej dotacji, najbliższe lata to okres szczególnie ważny dla przygotowania samorządów, ale również podmiotów prywatnych i rynku finansowego do korzystania z tej formuły.



Dr hab. Agnieszka Kopańska
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Warszawskiego

¹³ Ismail, Suhaiza. 2013. "Factors Attracting the Use of Public Private Partnership in Malaysia." *Journal of Construction in Developing Countries* 18 (1):95-108.

¹⁴ Boyer, Eric J., Daniel S. Scheller. 2018. "An Examination of State-Level Public-Private Partnership Adoption: Analyzing Economic, Political, and Demand-Related Determinants of PPPs." *Public Works Management and Policy* 23 (1): 5-33