

Joanna Węgrzyn

Katedra Ekonomiki Nieruchomości
i Procesu Inwestycyjnego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego

1. Wprowadzenie

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zaczęła być popularyzowana w Polsce niedawno. Ta forma współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym została usankcjonowana w 2009 r. przez nowe akty prawne [Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100, Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241].

W ciągu trzech lat funkcjonowania obecnych przepisów, jednostki sektora publicznego ogłosiły 147 postępowań w tej formule. Zdecydowana większość postępowań (ok. 70%) ogłoszona została przez jednostki samorządu terytorialnego, a wśród nich przez 39 gmin, 21 miast na prawach powiatu oraz Warszawę. Jednocześnie do końca 2011 r. jedynie 24 spośród wszystkich ogłoszonych przez ten czas postępowań zakończyło się wyborem partnera prywatnego. Oznacza to, że

sektor publiczny w Polsce napotyka bariery utrudniające nawiązanie współpracy z podmiotami prywatnymi. W związku z tym konieczne staje się prowadzenie i upowszechnianie badań, których przedmiotem jest ocena funkcjonowania PPP w Polsce. Z tego też powodu ważnym zagadnieniem staje się nakreślenie sytuacji społeczno-ekonomicznej gmin, które w latach 2009–2011 podjęły działania zmierzające w kierunku zastosowania formuły PPP. Głównym celem opracowania jest ustalenie różnic pomiędzy średnimi wielkościami zmiennych statystycznych uzyskanymi dla gmin angażujących się w PPP oraz gmin, które do tej pory nie podjęły inicjatyw w tym obszarze.

Przeprowadzone badania mają charakter eksploracyjny i służą zbadaniu możliwości kontynuowania studiów dotyczących realizacji przez gminy projektów infrastrukturalnych, a także wypracowaniu metod, które mogą zostać wykorzystane w dalszych rozważaniach nad skutecznością podejmowanych przez władze lokalne przedsięwzięć inwestycyjnych w formule PPP.

2. Motywy implementacji PPP – doświadczenia zagraniczne

W latach 70. XX w. w wyniku głębokich przemian społeczno-gospodarczych w krajach uprzemysłowionych wzrosło zapotrzebowanie w zakresie powiększenia potencjału infrastrukturalnego. Pogłębiało się również niezadowolenie społeczeństwa z poziomu jakości usług świadczonych przez sektor publiczny. Jednocześnie w następstwie kryzysów naftowych, kraje uprzemysłowione doświadczały coraz większych trudności w pozyskiwaniu środków potrzebnych na realizację inwestycji [Moszoro 2010, s. 31]. Dlatego też coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać, że sektor publiczny nie jest w stanie sam zagwarantować odpowiedniego poziomu usług infrastrukturalnych. Zaangażowanie sektora prywatnego w sferę usług użyteczności publicznej zapewnić również miało wzrost wydajności oraz podniesienie jakości świadczeń społecznych [Savas 2000, s. 4–5].

Rozwój koncepcji PPP nie byłby jednak możliwy bez zmiany poglądów na temat roli sektora publicznego w systemie gospodarczym. Pogłębiający się kryzys zaufania do władz publicznych wymusił przemiany w polityce gospodarczej. Zaczęto wprowadzać reformy, których celem było zmniejszenie wpływu rządu na gospodarkę. Zapoczątkowane procesy, jak uważają D. Grimsey i J.K. Lewis [2004], polegały przede wszystkim na wprowadzaniu rozwiązań rynkowych oraz na przekazywaniu uprawnień na rzecz sektora prywatnego.

Rozpoczęte w latach 80. XX w. przemiany spowodowały wzrost znaczenia sektora prywatnego w sferze infrastruktury oraz rozwój koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednocześnie podkreśla się, że sektor publiczny, podejmując inicjatywy PPP, kieruje się trzema podstawowymi przesłankami [Delmon 2011, s. 13]:

- oczekiwaniami, że sektor prywatny osiągnie w danej dziedzinie lepsze wyniki,
- dążeniem do pozyskania odpowiednich zasobów technicznych oraz usprawnienia procesu zarządzania,
- koniecznością pozyskania środków finansowych umożliwiających zrealizowanie planowanych inwestycji.

Projekty realizowane w formule PPP posiadają również wiele zalet. Korzyści wynikające z zastosowania koncepcji PPP przejawiają się między innymi w dążeniu strony prywatnej do obniżenia kosztów ujmowanych z perspektywy całego okresu funkcjonowania projektu. Dodatkowo PPP stanowi szansę na transfer technologii, innowacji i know-how do sektora publicznego. Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto podkreślić, że PPP uznawane jest za atrakcyjną formę realizacji projektów infrastrukturalnych.

3. Znaczenie PPP w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w gminach w Polsce

Występujący w Polsce problem niedoinwestowania infrastruktury jest od wielu lat przedmiotem licznych publikacji. Autorzy zajmujący się tym zagadnieniem zgodnie podkreślają, że obecny stan nierównowagi pomiędzy popytem na usługi infrastrukturalne a możliwościami jego zaspokojenia jest następstwem ograniczonych inwestycji w sferze infrastruktury w okresie gospodarki centralnie planowanej.

Problem ten w latach 80. XX w. opisywał w swoich publikacjach M. Ratajczak [1980, 1986]. Autor, bazując na modelu sformułowanym przez ekonomistów węgierskich pracujących pod kierunkiem E. Erlicha [Csernok, Erlich i Szylagyi 1972], opracował syntetyczny miernik poziomu rozwoju infrastruktury, który następnie wykorzystał do porównania stanu infrastruktury w piętnastu wybranych krajach w Europie. Badania obejmowały swym zasięgiem lata 1970 oraz 1978. W obu przypadkach Polska znalazła się na 10 miejscu spośród 15 poddanych ocenie krajów. Badając związki pomiędzy tempem rozwoju infrastruktury a tempem ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego, M. Ratajczak wykazał również, że w Polsce w porównaniu z innymi krajami europejskimi istnieje wyraźna rozbieżność pomiędzy rozbudową potencjału przemysłowego a tworzeniem infrastruktury, na niekorzyść tej drugiej.

Dwadzieścia lat później podobne badania przeprowadzone zostały przez K. Sobiech [2006]. Zgodnie ze zmodyfikowanym przez autorkę syntetycznym miernikiem poziomu rozwoju infrastruktury, w 1999 r. Polska znalazła się na 14 miejscu w grupie 15 badanych krajów europejskich. Wyniki uzyskane na podstawie przedstawionych powyżej badań dowodzą, że Polskę charakteryzuje

niedostateczny poziom wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne na tle krajów europejskich.

Inne podejście do oceny stopnia, w jakim zaspokajany jest w Polsce popyt na usługi infrastrukturalne zaprezentowali A. Gałązka oraz J. Sierak [1998]. Autorzy przyjęli, że termin „luka infrastrukturalna” można zdefiniować jako istniejący stan niedoinwestowania w stosunku do zgłaszanego zapotrzebowania społecznego. Podjęli oni próbę oszacowania potrzeb w zakresie wyposażenia w infrastrukturę komunalną w latach 1992–1995 oraz określenia możliwości finansowych i horyzontu czasowego likwidacji istniejącej w tym obszarze luki. Wyniki dokonanych analiz wskazują na duże zaległości inwestycyjne w sferze infrastruktury komunalnej. Autorzy ustalili, że w skali całego kraju w najkrótszym okresie luka może zostać zlikwidowana w obszarze infrastruktury związanej z oczyszczaniem ścieków – ok. 8 lat. W przypadku gospodarki odpadami stałymi oraz w obszarze dróg lokalnych proces ten może trwać nawet 35–40 lat [Gałązka i Sierak 1998].

Ponadto działania gmin nie ograniczają się jedynie do realizacji inwestycji niezbędnych do wyrównywania niskiego poziomu inwestycji w przeszłości. W swych planach inwestycyjnych gminy muszą również uwzględniać konieczność rozbudowy infrastruktury w związku ze zmianami demograficznymi i rozwojem gospodarczym, a także inwestycje niezbędne do modernizacji istniejących urządzeń komunalnych [Bitner i Cichocki 2008]. Można zatem sądzić, że władze lokalne chętnie będą wykorzystywały możliwości, jakie daje realizacja inwestycji w formule PPP.

Należy również podkreślić, że w Polsce ciężar niwelowania luki infrastrukturalnej spoczywa przede wszystkim na gminach. Jak podają M. Bitner oraz K.S. Cichocki [2008], samorządy gminne są największym inwestorem publicznym. Ich wydatki majątkowe dwukrotnie przekraczają wydatki majątkowe z budżetu państwa.

Wnioski te znajdują potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych w 2008 r. badań na temat zakresu, w jakim samorządy polskie podejmują współpracę z sektorem prywatnym w realizacji swych zadań [Kornberger-Sokołowska 2008]. Na podstawie badań ankietowych ustalano, że w opinii administracji publicznej PPP stanowi przede wszystkim źródło pozyskania dodatkowego kapitału (48% udzielonych odpowiedzi) oraz możliwość sfinansowania inwestycji bez konieczności przekraczania limitów swoich zobowiązań (13% – ankietowanych). Respondenci zdecydowanie mniejszą wagę przypisywali pozostałym motywom podejmowania działalności w ramach PPP, a w szczególności możliwościom:

- szybszej realizacji inwestycji – 18%,
- polepszenia jakości usług – 13%,
- podniesienia jakości administracji – 8%.

Biorąc zatem pod uwagę dotychczasowe badania i poglądy formułowane na temat rozwoju infrastruktury oraz szczególnej roli, jaką w tym zakresie odgrywają gminy, warto poddać problem likwidacji luki infrastrukturalnej bardziej szczegółowym analizom. W dalszej części opracowania dokonana zostanie próba odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie sytuacja społeczno-ekonomiczna determinuje gminy do podejmowania decyzji o wykorzystaniu narzędzia, jakim jest PPP.

4. Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej w wybranych gminach województwa małopolskiego

Prezentowane w opracowaniu wyniki są efektem badań, których celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakimi cechami wyróżniają się gminy, w których władze lokalne poszukują możliwości współpracy z sektorem prywatnym w ramach PPP. Na potrzeby opracowania przyjęto, że realizację projektów infrastrukturalnych w gminach warunkują następujące czynniki:

- dostępność urządzeń infrastruktury niezbędnych do realizacji powierzonych gminom zadań,
- wielkości zasobów finansowych znajdujących się w dyspozycji gmin,
- możliwości sfinansowania inwestycji bez przekraczania limitów zobowiązań.

Takie przedstawienie problemu pozwala zaproponować zbiór wskaźników, dzięki którym możliwe będzie dokonanie charakterystyki wybranych gmin. Do oceny stopnia wyposażenia gmin w urządzenia infrastruktury wykorzystano syntetyczny miernik poziomu rozwoju infrastruktury (INF). Do budowy wskaźnika wybrano następujące zmienne diagnostyczne:

- ilość wody dostarczonej mieszkańcom ($m^3/os./rok$),
- ilość ścieków odprowadzonych kanalizacją miejską ($m^3/os./rok$),
- udział ścieków oczyszczonych w ściekach komunalnych odprowadzanych siecią kanalizacyjną ogółem (%),
- liczba pomieszczeń szkolnych na 100 uczniów (pomieszczenia/100 uczniów),
- liczba dzieci w przedszkolach na 1000 mieszkańców (dzieci/1000 os.).

Przyjęto, że dla pełnego określenia potrzeb gmin w sferze infrastruktury należy zbadać również czy w danej gminie rozwój infrastruktury następuje równoległe z rozwojem gospodarczym. Jak podaje Z. Dziembowski [1985], infrastruktura stwarza podstawę funkcjonowania zakładów i instytucji zaliczanych do bezpośrednio produkcyjnych działów gospodarki narodowej. Zapewnia jednocześnie odpowiednie warunki życia ludności, a tym samym służy potrzebom gospodarki mieszkaniowej. Obie te funkcje mają związek z rozwojem gospodarczym.

Dlatego też przyjęto, że stopień rozwoju gospodarczego gminy charakteryzują następujące zmienne:

- (ZM) zasoby mieszkaniowe (mieszkania/1000 os.),
- (PR) liczba podmiotów prywatnych prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy (podmioty prywatne/1000 os.).

W efekcie przyjęto, że poziom rozwoju infrastruktury na terenie gminy określają następujące wskaźniki:

- (INF) syntetyczny miernik poziomu rozwoju infrastruktury,
- (TINF – TZM) różnica pomiędzy tempem rozwoju infrastruktury a tempem zmian zasobów mieszkaniowych,
- (TINF – TPR) różnica pomiędzy tempem rozwoju infrastruktury a tempem zmian liczby podmiotów prywatnych.

Powyższe dane zebrane zostały dla dwóch okresów: 2000 r. i 2009 r. Dobór zmiennych wiąże się przede wszystkim z dostępnością informacji znajdujących się na stronie internetowej GUS. Z tego też powodu w konstrukcji syntetycznego miernika rozwoju infrastruktury nie uwzględniono danych na temat sieci transportowej.

Następnie przystąpiono do budowy zagregowanego wskaźnika rozwoju infrastruktury¹. W tym celu uzyskane dane przekształcono do postaci niemianowanej za pomocą formuły:

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij}}{S(x_j)}$$

Za pomocą powyższego wzoru dokonano również normalizacji zmiennych charakteryzujących rozwój gospodarczy.

Do określenia stopnia, w jakim gminy mogą realizować projekty inwestycyjne we własnym zakresie, wybrano następujące zmienne diagnostyczne:

- (SI UE) środki z budżetu UE na inwestycje (tys. zł/os.),
- (DO) dochody ogółem (tys. zł/os.),
- (WI%) wydatki inwestycyjne jak % wydatków ogółem (%),
- (WI) wydatki inwestycyjne (tys. zł/os.),

Obliczenia oparte zostały na danych za 2009 r. Wyjątek stanowią dane dotyczące wielkości środków na inwestycje pozyskanych z budżetu UE. Wskaźnik ten zawiera zestawienie środków unijnych, jakie gminom udało się pozyskać łącznie w latach 2006–2009.

¹ Bazując na wynikach badań A. Krakowiak-Bal [2005], wykorzystano w tym celu bezwzorcowy miernik syntetyczny M. Cieślak, gdzie x'_{ij} jest unormowaną wartością cechy wyznaczoną jako iloraz wartości cechy (x_{ij}) i jej przeciętnego zróżnicowania $S(x_j)$.

Tabela 1. Zestawienie wybranych wskaźników w badanych gminach

Gmina	INF	ZM	PR	Tempo 2009/2000			Relacje – tempo		ŚI UE	DO	WI %	WI	WZI
	2009	2009	2009	TINF	TZM	TPR	TINF-TZM	TINF-TPR	2006-2009	2009	2009	2009	2009
Gminy z PPP													
Biskupice (2)	7,09	6,80	2,47	0,10	0,04	0,43	0,07	-0,33	0,26	2,30	39,4	1,23	16,0
Niepolomice (3)	18,61	7,67	3,25	0,26	0,10	0,41	0,16	-0,15	1,86	3,90	20,8	0,50	36,7
Nowy Targ (1)	13,50	7,74	4,52	-0,05	-0,05	0,09	0,01	-0,13	0,01	2,10	20,9	0,52	30,5
Skrzyszów (2)	12,30	6,47	1,90	0,36	0,11	0,23	0,25	0,13	0,04	2,36	30,9	0,82	45,8
Sucha Beskidzka (1)	12,94	8,15	4,56	0,23	0,04	0,23	0,20	0,01	0,26	2,04	35,7	1,06	5,6
Zabierzów (2)	16,31	7,84	3,38	0,33	0,08	0,36	0,24	-0,04	0,19	2,57	16,6	0,35	50,2
Alwernia (3)	13,82	7,83	2,60	0,27	0,04	0,28	0,24	-0,01	0,05	1,95	10,3	0,23	33,8
Babice (2)	12,52	7,10	2,53	0,37	-0,01	0,28	0,38	0,08	0,00	2,00	13,0	0,31	19,9
Bochnia (1)	16,76	8,42	3,61	0,18	0,03	0,01	0,15	0,17	0,05	2,54	20,0	0,50	25,6
Bochnia (2)	14,62	6,95	2,04	0,16	0,10	0,42	0,06	-0,26	0,04	2,23	42,3	2,13	12,7
Bolesław (2)	13,75	8,32	2,40	0,40	0,02	0,05	0,39	0,36	0,09	2,74	16,3	0,47	13,2
Charsznica (2)	12,54	8,06	1,65	0,03	-0,07	0,14	0,09	-0,11	0,22	2,07	25,4	0,72	13,3
Chelmiec (2)	8,69	5,46	2,11	0,19	0,12	0,44	0,07	-0,25	0,00	2,82	28,7	0,78	18,3
Dąbrowa Tarnowska (3)	14,23	6,62	2,14	0,18	0,01	0,13	0,17	0,05	0,12	2,30	30,2	0,75	11,3
Dębno (2)	14,72	6,34	1,65	0,29	-0,04	0,16	0,33	0,13	0,03	2,16	36,9	1,13	0,0
Igołomia-Wawrzyszyc (2)	10,67	6,56	1,96	0,06	-0,08	0,35	0,13	-0,29	0,17	2,46	35,9	1,21	30,1
Katowia Zembrzydska (3)	12,47	7,10	4,61	0,27	0,00	-0,08	0,27	0,35	0,05	2,21	15,9	0,35	43,0
Kościełisko (2)	11,22	7,90	3,62	0,12	0,12	0,39	-0,01	-0,27	0,23	2,86	14,7	0,34	9,4
Lanckorona (2)	9,20	7,29	2,81	0,00	0,02	0,17	-0,02	-0,17	0,18	2,32	16,5	0,51	1,4
Lisia Góra (2)	14,80	6,06	1,53	0,27	-0,00	0,22	0,27	0,05	0,14	2,32	16,4	0,48	9,9
Łukowica (2)	10,09	5,87	1,56	0,08	-0,02	0,44	0,09	-0,36	0,09	2,83	41,3	1,27	11,6
Maków Podhalanski (3)	11,20	7,24	3,85	0,53	0,05	0,17	0,48	0,36	0,02	2,10	20,6	0,45	0,4
Michałowice (2)	11,90	7,84	3,12	0,08	0,13	0,59	-0,04	-0,51	0,09	2,42	9,3	0,20	4,8
Nawojowa (2)	9,42	5,08	1,63	0,62	-0,06	0,34	0,67	0,27	0,13	2,67	8,0	0,17	6,9
Olesno (2)	14,86	5,96	1,31	0,24	-0,07	0,17	0,31	0,07	0,37	2,36	14,9	0,37	53,3
Oświęcim (1)	17,26	9,58	3,49	0,19	0,01	0,28	0,18	-0,09	0,14	2,89	25,7	0,61	26,8
Raba Wyżna (2)	12,47	5,82	1,76	0,39	-0,01	0,28	0,40	0,12	0,06	2,68	17,8	0,40	25,2
Siepraw (2)	12,57	7,07	3,54	0,42	0,15	0,11	0,27	0,31	0,10	2,42	28,4	0,70	7,8
Staboszów (2)	4,83	8,40	1,54	-0,27	-0,00	0,24	-0,27	-0,51	0,17	2,21	17,6	0,41	37,3
Wadowice (3)	13,85	7,40	3,94	0,19	0,03	0,14	0,16	0,05	0,02	2,15	24,1	0,60	16,0
Zator (3)	15,06	7,06	2,32	0,18	-0,05	0,28	0,23	-0,10	0,30	2,49	21,6	0,55	36,7
Gminy bez PPP													

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2000–2009; www.stat.gov.pl/bdl/ (dostęp: 1.02.2010).

Możliwość sfinansowania inwestycji bez przekraczania limitów zobowiązań została scharakteryzowana jedną zmienną diagnostyczną: (WZ1) udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%).

Analizie poddano 31 gmin położonych w województwie małopolskim. W grupie tej znajdują się wszystkie gminy z województwa małopolskiego, które w latach 2009–2011 podjęły inicjatywy PPP – łącznie 6 gmin. Pozostałe gminy (25 gmin) stanowią losowo wybraną próbę kontrolną. W badaniach nie uwzględniono miast na prawach powiatu.

Wyniki dokonanych przekształceń ujęto w tabelach 1 oraz 2. Przedstawione w tabelach dane obrazują stan wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne oraz charakteryzują kondycję finansową wybranych gmin. Dane te pozwalają wstępnie na sformułowanie następujących wniosków:

- gminy, które podjęły inicjatywy PPP, posiadają większy potencjał infrastrukturalny, jednak zmiany zachodzące w obszarze infrastruktury następują wolniej w porównaniu z przemianami zachodzącymi w gminach, które nie zgłosiły chęci wykorzystania PPP,
- gminy, które podjęły inicjatywy PPP w badanym okresie, charakteryzowały się większym potencjałem finansowym, który przekładał się na większe wydatki przeznaczane na inwestycje,
- gminy, które nie podjęły inicjatyw PPP, mają korzystniejszy wskaźnik zadłużenia.

Do zweryfikowania poprawności przyjętych wniosków posłużono się techniką testowania hipotez. Zastosowana technika odnosi się do oceny różnic pomiędzy średnimi dla wybranych wskaźników. W procesie testowania hipotez dla każdego z opisanych wskaźników uwzględniano hipotezę zerową oraz hipotezę alternatywną:

$$H_0 : \mu_1 = \mu_2,$$

$$H_1 : \mu_1 \neq \mu_2,$$

gdzie:

μ_1 – średnia dla gmin, które podjęły inicjatywy PPP,

μ_2 – średnia dla gmin, które nie podjęły inicjatywy PPP.

Testowaniu poddawana była hipoteza zerowa, według której średnie dwóch populacji są identyczne, natomiast według hipotezy alternatywnej średnia w grupie gmin, które podjęły inicjatywy PPP, różni się od średniej w grupie pozostałych gmin. Założono, że jeżeli otrzymana wartość testu t jest większa od 2,045, to należy odrzucić hipotezę zerową i przyjąć, że różnice pomiędzy średnimi są istotne statystycznie. Zestawienie otrzymanych wyników zawiera tabela 3.

Wyniki przeprowadzonego testu wskazują, że w sześciu przypadkach różnice pomiędzy przedstawionymi wskaźnikami nie są statystycznie istotne. Na

Tabela 2. Zestawienie wybranych wskaźników w badanych gminach – uzupełnienie tabeli 1

Wskaźnik	Rok	Średnia i odchylenie standardowe					
		Gminy razem		Gminy z PPP		Grupa kontrolna	
		\bar{X}_{31}	S_{31}	\bar{X}_6	S_6	\bar{X}_{25}	S_{25}
Syntetyczny miernik poziomu rozwoju infrastruktury	2000	10,53	2,40	11,19	3,17	10,37	2,23
	2009	12,72	2,96	13,46	3,92	12,54	2,76
Zasoby mieszkaniowe	2000	7,01	1,00	7,10	0,86	6,99	1,05
	2009	7,16	1,00	7,45	0,66	7,09	1,07
Podmioty prywatne	2000	2,21	1,00	2,65	1,06	2,11	0,98
	2009	2,69	1,00	3,35	1,07	2,53	0,94
Tempo zmian	2009/2000	0,22	0,18	0,21	0,15	0,22	0,18
	2009/2000	0,02	0,06	0,05	0,06	0,02	0,07
	2009/2000	0,25	0,15	0,29	0,13	0,24	0,15
Relacje	2009/2000	0,19	0,18	0,05	0,10	0,20	0,19
	2009/2000	-0,03	0,24	-0,08	0,16	-0,02	0,26
Środki z budżetu UE na inwestycje	2006–2009	0,18	0,33	0,44	0,70	0,11	0,09
Dochody ogółem	2009	2,43	0,38	2,55	0,69	2,41	0,28
Wydatki inwestycyjne	2009	0,65	0,41	0,75	0,35	0,62	0,43
	2009	23,09	9,65	27,40	9,23	22,06	9,64
Wskaźnik zadłużenia	2009	21,81	15,80	38,76	21,97	18,88	15,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2000–2009; www.stat.gov.pl/bdl/ (dostęp: 1.02.2010).

podstawie przeprowadzonego testu potwierdzono jedynie występowanie związku pomiędzy zaangażowaniem się gmin w PPP a wielkością środków na inwestycje pozyskanych z UE, a także pomiędzy zaangażowaniem się w PPP a poziomem zadłużenia.

Tabela 3. Wyniki testu istotności różnic pomiędzy średnimi

Wskaźnik	Błąd standardowy σ	Wartość testu t
INF	1,418	0,647
TINF–TZM	0,08	0,56
TINF–TPR	0,11	0,54
SI z UE	0,151	2,151
DO/os.	0,186	0,741
WI (%)	4,496	1,187
WI/os.	0,195	0,638
WZ1	0,079	2,519
Wartość testu t odczytana z tablic, test dwustronny, $\alpha = 0,05$, $df = 29$; $t(tab) = 2,045$		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2000–2009.

Dla dwóch powyżej opisanych wskaźników obliczony został również współczynnik korelacji Pearsona. Dla grupy 31 gmin współczynnik korelacji wynosi 0,453. Dla 6 gmin, które podjęły inicjatywy PPP, współczynnik korelacji przyjmuje wartość 0,894.

Otrzymane wyniki wskazują również, że w grupie gmin, które podjęły inicjatywy PPP, istnieje silny związek pomiędzy wielkością środków na inwestycje pozyskanych z Unii Europejskiej a poziomem zadłużenia.

5. Podsumowanie

W opracowaniu nie udało się jednoznacznie rozstrzygnąć problemu oddziaływania luki infrastrukturalnej na decyzje dotyczące wykorzystania formuły PPP w realizacji projektów infrastrukturalnych w gminach. Można uznać, że przedstawione dane nie są wystarczające, by móc jednoznacznie wskazać, jaki jest kierunek zależności pomiędzy poziomem rozwoju infrastruktury a skłonnością gmin do podejmowania inicjatyw PPP. Pomiar poziomu wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne dokonany został za pomocą metody, która obrazuje jedynie zróżnicowanie przestrzenne zagospodarowania infrastrukturalnego, nie wyjaśniając jednak, jakie są realne potrzeby w sferze infrastruktury w badanych gminach. Pewnym ograniczeniem przyjętego modelu jest też wielkość prób przy-

jętych do szacunków. Pojawia się zatem konieczność przeprowadzenia dalszych, bardziej szczegółowych badań na próbie gmin powiększonej o pozostałe gminy spoza województwa małopolskiego, które od 2009 r. ujawniły chęć współpracy w ramach PPP.

Otrzymane wyniki potwierdziły jednak, że gminy doświadczają negatywnego zjawiska rosnącego długu publicznego. Zjawisko to zagraża procesom inwestycyjnym w gminach, ponieważ wysoki poziom zadłużenia skutkuje pogorszeniem się zdolności kredytowej gmin i blokuje dostęp do kolejnych kredytów inwestycyjnych. Opracowany model potwierdza, że wraz z rosnącym poziomem zadłużenia wrasta również skłonność gmin do poszukiwania rozwiązań, dzięki którym możliwe jest realizowanie zamierzeń inwestycyjnych bez przekraczania ustalonych przepisami limitów zobowiązań. Badania dowodzą, że w opinii władz lokalnych odpowiednie przygotowanie projektu w formule PPP umożliwia osiągnięcie tego celu.

Literatura

- Bitner M., Cichocki K.S. [2008], *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport przygotowany w Ramach programu Ernst&Young Sprawne Państwo, Warszawa.
- Csernok A., Erlich E., Szilagyi G. [1972], *A Hundred Year of Infrastructural Development. An International Comparison*, Acta Oeconomica, vol. 9/1.
- Delmon J. [2011], *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*, The World Bank.
- Dziembowski Z. [1985], *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*, „*Ekonomista*”, nr 4–5.
- Gałązka A., Sierak J. [1985], *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Agencja rozwoju Komunalnego, Warszawa.
- Grimsey D., Lewis K.M. [2004], *Public Private Partnerships. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton.
- Krakowiak-Bal A. [2005], *Wykorzystanie wybranych miar syntetycznych do budowy miary rozwoju infrastruktury technicznej*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich nr 3, PAN, Oddział w Krakowie.
- Moszoro M. [2010], *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ratajczak M. [1980], *Typy rozwoju infrastruktury w państwach rozwiniętych gospodarczo*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 82, Poznań.
- Ratajczak M. [1986], *Syntetyczna miara poziomu rozwoju infrastruktury*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 126, Poznań.
- Savas E.S. [2000], *Privatization and Public – Private Partnerships*, Seven Bridges Press LCC, New York.

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie motywów, jakimi kierują się władze lokalne, planując współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Założono, że realizację projektów inwestycyjnych w gminach warunkują charakterystyki, które można zagregować w trzech obszarach, takich jak: dostępność urządzeń infrastruktury niezbędnych do realizacji zadania, wielkość zasobów finansowych znajdujących się w dyspozycji gmin, możliwość sfinansowania inwestycji bez przekraczania limitów zobowiązań.

Zastosowanie metody analizy taksonomicznej pozwala na wyrażenie w sposób ilościowy badanego zjawiska. W opracowaniu nie udało się jednoznacznie rozstrzygnąć problemu oddziaływania luki infrastrukturalnej na decyzje dotyczące wykorzystania formuły PPP. Otrzymane wyniki potwierdziły jednak, że gminy doświadczają negatywnego zjawiska rosnącego długu publicznego, co zagraża procesom inwestycyjnym. Badania dowodzą, że PPP postrzegane jest przez gminy jako remedium na problemy związane z pozyskaniem funduszy na inwestycje.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, luka infrastrukturalna, poziom zadłużenia gmin, inwestycje.

The Premises of Public-Private Partnership (PPP) – A Comparative Analysis Based on Selected Municipalities in Małopolska

The aim of this paper is to determine the motives to implement public-private partnership (PPP) in municipalities. It was assumed that the implementation of such projects is determined by characteristics that can be aggregated into three areas: the availability of infrastructure, the size of the financial resources at the disposal of municipalities, and the ability to finance an investment project without exceeding the limits of liability.

A quantitative study of these relations was done using taxonomic analysis. The study failed to clearly resolve the impact of having an infrastructure gap on PPP decisions. The results have confirmed, however, that municipalities are suffering from rising public debt, which threatens the investment process. Research shows that PPP is perceived by the communities under consideration as a remedy to the problems associated with obtaining investment financing.

Keywords: public-private partnership, infrastructure gap, the level of debt in municipalities, investments.