

dr Joanna Szafran¹ 

Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Możliwości i ograniczenia stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze edukacji w Polsce

WPROWADZENIE

Dostępność i poziom usług edukacyjnych determinują nierówności społeczne, postęp i rozwój społeczno-gospodarczy. Teoretyczne modele mikro- i makroekonomiczne utożsamiają prywatne i publiczne nakłady na edukację z inwestowaniem w zasób pracy i kapitał ludzki, co implikuje wyższą wydajność i wynagrodzenie, np. J. Mincer (1974) i G. Becker (1994) oraz wyższą stopę wzrostu gospodarczego, m.in. R. Solow (1956), R. Nelson i E. Phelps (1966), R. Lucas (1988), N. Mankiw, D. Romer i D. Weil (1992), R. Barro i X. Sala-i-Martin (1992; 2004; Cichy, 2005). Wyższe nakłady na edukację ponoszą kraje wysokorozwinięte i wchodzące na drogę przyspieszonego wzrostu (OECD, 2018, s. 261). Różne modele finansowania szkół, własności i zarządzania nimi łączące podmioty publiczne i prywatne od dawna są obecne w systemach edukacji krajów o wyższym, średnim, jak i niskim dochodzie, a liczba rozwiązań rośnie (Baum, 2018; Epple i in., 2017; Brewer, Hentschke, 2009).

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest coraz popularniejszą formą zaangażowania prywatnego kapitału w publiczne inwestycje, jak również zarządzanie infrastrukturą i świadczenie usług tradycyjnie przypisanych sektorowi publicznemu. Wpisuje się w *new public management* i może być katalizatorem reform sektora publicznego (Yescombe, 2007, s. 16–27). Główną przesłanką jego stosowania są ograniczenia budżetów publicznych, zwłaszcza w sektorach generujących duże nakłady. PPP zyskało miano „best of both worlds”, jako związek efektywności sektora prywatnego i odpowiedzialności sektora publicznego, który daje lepsze rezultaty, aniżeli działanie odrębnie (United Nations, 2008). Sektor

¹ Adres korespondencyjny: UMCS w Lublinie, pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin; e-mail: joanna.szafran@poczta.umcs.lublin.pl. ORCID: 0000-0002-8814-5401.

edukacji mierzy się z wieloma wyzwaniami, odznacza się również wysoką wrażliwością społeczną i polityczną, co wpływa na specyfikę projektów PPP. Celem publikacji jest wskazanie możliwości i barier szerszego wykorzystania formuły PPP w inwestycjach edukacyjno-oświatowych w Polsce. Służy temu weryfikacja dwóch hipotez:

- 1) Większe zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje oświatowe w Polsce może być odpowiedzią na powiększającą się lukę w ich finansowaniu ze źródeł publicznych.
- 2) Różnorodność form PPP wynika z umownego podziału zadań i ryzyka między partnerami, w tym pozwala uwzględnić wymogi efektywności i jakości infrastruktury i usług stawiane przez podmiot publiczny.

Zakres czasowy opracowania koncentruje się na latach 2009–2019. Szerzej przeanalizowano wydatki budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (JST) w działach „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” w Rocznikach Statystycznych RP w latach 2004–2018 oraz Oświata i wychowanie w latach 2003–2017, a także Sprawozdania budżetowe JST z wykonania wydatków, co pozwoliło ukazać rosnącą różnicę między dochodami ze źródeł publicznych i ponoszonymi wydatkami w tych działach. Na podstawie literatury ekonomii edukacji, raportów Banku Światowego, European PPP Expertise Centre (EPEC), umów PPP opublikowanych do 30 czerwca 2019 r. w bazie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz w Biuletynie Informacji Publicznej ukazano obecne i potencjalne możliwości zawierania partnerstw w przedsięwzięciach edukacyjno-oświatowych, ograniczenia i rozwiązania poprawiające ich skuteczność.

PRZESŁANKI I FORMY PARTNERSTW PUBLICZNO-PRYWATNYCH W EDUKACJI

Większość systemów edukacyjnych na świecie opiera się na finansowaniu infrastruktury i usług edukacyjnych przez państwo, co wynika z jego obowiązku zapewnienia edukacji. Zainteresowanie władz publicznych PPP w edukacji wynika przede wszystkim z dążenia do poprawy dostępności i jakości usług edukacyjnych oraz osiągnięcia tych celów po niższych kosztach (Patrinos i in., 2009).

Wiele miejsca w literaturze poświęca się dyskusji, czy sektor prywatny wpływa na poprawę efektywności systemu nauczania, czy na redystrybucję uczniów. Konkurencja na rynku usług edukacyjnych i różnorodność oferty edukacyjnej sprzyjają poprawie jakości oferowanych usług, zarówno szkół prywatnych, jak i publicznych (Patrinos i in., 2009, s. 4; Woessmann, 2016; Epple i in., 2017, s. 444). Otwarta procedura wyboru dostawcy, który sprostą wymogom jakości i ceny określonym przez podmiot publiczny, a także podział ryzyka między podmiot publiczny i prywatny motywuje do zwiększania wydajności oferowanych usług (Patrinos i in., 2009, s. 4). Z drugiej strony badania wskazują na nielosową

migrację ze szkół publicznych do prywatnych (tzw. szkół PPP). Sektor prywatny może przejmować uczniów osiągających lepsze wyniki, pochodzących z rodzin zamożniejszych i lepiej wykształconych, a także lepszych nauczycieli (tzw. *cream skin*), przyczyniając się do segregacji społeczno-ekonomicznej (Woessmann, 2016; Epple i in., 2017; Baum, 2018).

Ponadto PPP kojarzone z prywatyzacją edukacji rodzi obawy o zmniejszenie kontroli władz nad usługą publiczną (Patrinos i in., 2009, s. 4). Zgodnie z art. 1 ust. 2 i art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym polega ono na wspólnej realizacji przedsięwzięcia, w oparciu o umowę (zwykle długoterminową), w której następuje podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przedmiotem PPP jest przedsięwzięcie obejmujące: budowę lub remont obiektu, świadczenie usług, wykonanie dzieła (w tym wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność), bądź inne świadczenie, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związany (art. 2, pkt 4 ustawy). O ile partner prywatny odpowiada zwykle za większość zadań i ryzyk na etapach powstawania przedsięwzięcia i gospodarowania nim, to odpowiedzialność za jakość i dostępność do usługi ponosi podmiot publiczny.

Władze publiczne rozszerzają współpracę z sektorem prywatnym na dostarczanie infrastruktury szkolnej i usług (lub pakietu usług) w oparciu o szerokie spektrum umów i modeli nazywanych w różnych porządkach prawnych m.in. kontraktami, koncesjami i umowami PPP. Za N. LaRocque można wyróżnić trzy główne typy umów (kontraktów) na świadczenie usług w edukacji: umowy o zarządzanie (*management contracts*), umowy operacyjne (*operational contracts*) oraz umowy na świadczenie usług podstawowych i/lub pomocniczych (*service delivery*) (LaRocque, 2008, s. 72–73). W pierwszym przypadku, organ publiczny zawiera umowę z prywatnym dostawcą w celu zarządzania istniejącą usługą publiczną przy pomocy publicznej infrastruktury oraz kadry, która pozostaje zatrudniona przez organ publiczny. W kontraktach operacyjnych prywatny dostawca odpowiada podobnie za zarządzanie usługą, jednak zatrudnia własny personel. Z kolei, w umowach o świadczenie usługi prywatny dostawca odpowiada za jej wykonanie, dostarcza związaną z nią infrastrukturę i własny personel. Umowy te obejmują zarówno usługi pomocnicze (transportu szkolnego, wyżywienia i sprzętania), jak i podstawowe usługi edukacyjne (w tym dodatkowe lekcje, szkolenia dla kadry). W obszernej literaturze PPP stało się ogólnym deskryptorem przechwytyjącym różnorodne formy podziału odpowiedzialności między podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie finansowania, dostarczania usług i zarządzania szkołami (Baum, 2018, s. 3). W oparciu o omówione typy umów (kontraktów) funkcjonują takie formy powiązania funduszy publicznych i prywatnych ze świadczeniem usług edukacyjnych i zarządzaniem przez partnera prywatnego szkołami jak: programy kuponów (*vouchers*), szkoły kontraktowe, czarterowe

(*charters school*), koncesje czy akademie miejskie (*City Academies*) (LaRocque, 2008; Patrinos i in., 2009, s. 3).

W celu dostarczania infrastruktury szkolnej (w tym szkół, obiektów sportowych, sal komputerowych czy hosteli) zawierane są umowy PPP, które można podzielić m.in. w zależności od rodzaju zaangażowanych aktywów, zakresu odpowiedzialności strony prywatnej i źródła jej wynagrodzenia (World Bank, 2017, s. 6). Przedmiotem PPP może być budowa, powiązana z utrzymaniem i zarządzaniem nowymi obiektami szkolnymi (tzw. *greenfield*), jak również modernizacja i zarządzanie istniejącą infrastrukturą (tzw. *brownfield*). Tego typu przedsięwzięcie łączy wiele faz projektu i wymaga zaangażowania różnych zasobów i usług, za które odpowiedzialność w większości ponosi strona prywatna. Typowe fazy projektu obejmują: przygotowanie projektu (*Design*), od wstępnych wymagań koncepcyjnych po gotowe specyfikacje, prace budowlane i instalacje wyposażenia (*Build*) lub odnowę i rozbudowę obiektów (*Rehabilitate*), sfinansowanie całości lub części wydatków inwestycyjnych (*Finance*), utrzymanie aktywów zgodnie z określonymi standardami w okresie obowiązywania umowy (*Maintain*), eksploatację, obsługę techniczną i konserwację w zależności od specyfiki aktywów bazowych i powiązanych z nimi usług (*Operate*).

W zależności od rodzaju infrastruktury, podziału zadań i zakresu ryzyka przeniesionego na partnera prywatnego oraz przesłanek prawnych funkcjonuje wiele modeli PPP. Najczęściej stosowany jest model BOT (*Build–Operate–Transfer*) i jego odmiany, w których partner prywatny odpowiada za projekt, budowę i eksploatację nowego obiektu szkolnego lub odnowę istniejącego w ramach ROT (*Rehabilitate–Operate–Transfer*). Po zakończeniu umowy, trwającej zwykle od 25 do 30 lat, przekazuje obiekt podmiotowi publicznemu. Obiekt jest finansowany przez stronę publiczną i stanowi własność publiczną (European Commission, 2003, s. 28). W modelu BOOT (*Build–Own–Operate–Transfer*) inwestycja staje się własnością prywatną na czas trwania umowy. Podobnie w DBFO (*Design–Build–Finance–Operate*) i DBFOM (*Design–Build–Finance–Operate–Maintain*) partner prywatny jest właścicielem infrastruktury szkolnej w okresie przewidzianym umową, ponosi także wyższe ryzyko związane z jej projektowaniem, budową, finansowaniem, eksploatacją i utrzymaniem. Wymienione umowy mają często formę koncesji, która funkcjonuje jako odrębna instytucja prawna oraz jedna z form PPP. Koncesje są przyznawane z zachowaniem konkurencyjnych warunków przetargowych, na budowę nowego obiektu lub modernizację i/lub rozbudowę już istniejącego. Własność wszystkich aktywów (istniejących i nowych) pozostaje w sektorze publicznym, natomiast koncesjonariusz odpowiada, aby aktywa były właściwie wykorzystywane i utrzymywane w okresie koncesji oraz zwrócone w dobrym stanie po jej zakończeniu (European Commission, 2003, s. 24). Dyskusyjne jest natomiast zaliczanie do PPP m.in.: umów powiązanych z leasingiem, *affermage*, tradycyjnych kontraktów projektuj i buduj (D&B) czy buduj „pod klucz” (*turnkey operation*) (World Bank, 2017, s. 10–12).

Zgodnie z ustalonym mechanizmem płatności za usługi lub ulepszenia infrastruktury partner prywatny otrzymuje prawo do pobierania związanych z nimi przychodów, które pochodzą z opłat od ich użytkowników lub od organu publicznego, bądź też z obu źródeł (system mieszany). Płatności pochodzące od organu publicznego są oparte na dostępności obiektów lub usługi o jakości określonej w umowie (opłaty za dostępność), albo na wolumenie usług dostarczonych użytkownikom. Wynagrodzenie strony prywatnej powinno być powiązane z wynikami, aby zachęcać do świadczenia usług na poziomach wydajności zamierzonych przez organ zamawiający, a w przeciwnym razie prowadzić do anulowania umowy (World Bank, 2017, s. 8).

W praktyce umowy PPP zawierają specyfikację zamawianego obiektu oraz zakres usług prywatnego dostawcy. Konkurencja na rynku i specjalistyczna wiedza sektora prywatnego skutkują lepszymi projektami architektonicznymi, z funkcjonalnymi i innowacyjnymi rozwiązaniami oraz zapewniają profesjonalne zarządzanie obiektami. Umowy na zarządzanie stawiają surowe wymagania dotyczące wydajności, stałego monitorowania i opłacalności przedsięwzięcia, tzw. *Value for Money* (Connolly, 2013, s. 20–21). PPP stało się ważnym elementem rządowych programów rozbudowy i modernizacji szkół podstawowych i ponadpodstawowych oraz wyższych w Wielkiej Brytanii (tzw. *Private Finance Initiative*) i Irlandii. Realizowane tam duże projekty PPP kredytuje Europejski Bank Inwestycyjny. W latach 2010–2018 sektor edukacji był najbardziej aktywnym sektorem na europejskim rynku PPP ze 175 projektami zamkniętymi finansowo (co stanowiło 28% ogółu projektów) o łącznej wartości ok. 13 mld euro (EPEC, 2011–2019).

FINANSOWANIE OŚWIATY W POLSCE

W Polsce państwo stopniowo przekazywało zadania oświatowe samorządom i obecnie niemal wszystkie publiczne przedszkola, szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze są prowadzone przez JST w ramach ich zadań własnych (art. 8 ust. 15–23 ustawy Prawo oświatowe). Oświata i wychowanie stanowi też najważniejsze zadanie samorządów i największe obciążenie ich budżetów.

Łączne wydatki z budżetu państwa i JST na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 2003–2017 wzrosły nominalnie ponad dwukrotnie, wynosząc niemal 72 mld zł w 2017 r. Natomiast ich udział w PKB obniżył się w badanym okresie z 4,1% do 3,6%. Głównym źródłem finansowania tych działań są subwencje, a obecnie część oświatowa, która w tym okresie wzrosła o 72% (do 41,9 mld zł), podczas gdy wydatki samorządów wzrosły o 106% (do 70,2 mld zł) (GUS, 2018, s. 27). W latach 2003–2018 przekazywana samorządom część oświatowa subwencji w relacji do ich wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą uległa zmniejszeniu we wszystkich typach jednostek. Najmniejszą lukę między wpływami z subwencji

a ponoszonymi wydatkami na te działy miały powiaty (od 94% w 2003 r. do 77% w 2018 r.), zaś największą gminy i miasta na prawach powiatu (udział subwencji w ich wydatkach stanowił od 70% w 2003 r. do 54% w 2018 r.). Natomiast największe wahania w poszczególnych latach odnotowano w województwach (od 80% w 2003 i 2016 r. do 54% w 2018 r.) (GUS, 2019, s. 654). Oznacza to niestabilność tego źródła finansowania oraz brak jego powiązania z kosztami ponoszonymi stale przez szkoły i placówki oświatowe. Ponadto z istoty subwencji wynika możliwość wydatkowania niekoniecznie na cele oświatowe. Jednakże łączne wydatki na te działy przewyższały otrzymane przez samorządy oświatową część subwencji i dotacje na cele oświatowe, w tym pozyskane w ramach programów finansowanych ze środków unijnych.

W strukturze wydatków JST ponoszonych w działach oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza przeważają wydatki bieżące, w tym na wynagrodzenia kadry. Wydatki majątkowe stanowią przeciętnie 5–6% i są kierowane na inwestycje (Sprawozdania budżetowe JST z wykonania wydatków. Informacja z lat 2015–2017, dostęp 20.07.2019). Nakłady inwestycyjne ogółem ponoszone w latach 2010–2018 na edukację wahały się (wynosząc zaledwie 2,5% wydatków w gospodarce narodowej w 2017 r. wobec 3,6% w 2010 r.) i były kierowane głównie na środki trwałe, w tym na budynki i budowle (ok. 70%). Duże potrzeby inwestycyjne w edukacji ukazują stopień zużycia środków trwałych, który w 2018 r. przekroczył 45%, w tym budynków i budowli 32% i wyposażenia 86% (GUS, 2019). Potrzeby te są pokrywane z dochodów własnych samorządów, stąd duża różnica w ich dochodach i możliwościach inwestycyjnych może wpływać na jakość usług oświatowych poprzez zróżnicowany stan infrastruktury i wyposażenie szkół, dostęp do nowoczesnych technologii czy przygotowanie zawodowe nauczycieli (Malinowska-Misiąg i in., 2008, s. 54–55). Międzynarodowe badania nie potwierdzają wprawdzie prostej zależności między wzrostem wydatków edukacyjnych w ujęciu realnym a poprawą wyników uczniów, np. w PISA (Hanushek i in., 2011, s. 130–131; Woessman, 2016). Natomiast wskazują pozytywną korelację wyników uczniów z autonomią organów zarządzających w zakresie wydatków, obsady kadry, metod nauczania oraz istnieniem konkurencji ze strony szkół prywatnych (Baum, 2018, s. 4; Woessman, 2016, s. 25). W polskiej oświacie udział podmiotów i funduszy prywatnych jest niewielki. W roku szkolnym 2017/2018 działało 1548 niepublicznych szkół podstawowych z uprawnieniami szkoły publicznej, co stanowiło ok. 10% ogółu tych szkół i liczby uczniów. Wśród szkół ponadpodstawowych niepubliczne gimnazja stanowiły 27%, technika – 10,5%, licea ogólnokształcące – 38% oraz szkoły branżowe I stopnia – 11% szkół tego typu (GUS, 2018, s. 117–155).

Sprostanie ustawowym zadaniom, zapewnienie środków na bieżące funkcjonowanie szkół i rozwój infrastruktury przy ograniczonych możliwościach budżetów publicznych uzasadnia większe zaangażowanie kapitału prywatnego w ramach PPP.

PROJEKTY EDUKACYJNO-OŚWIATOWE NA POLSKIM RYNKU PPP

Polski rynek PPP jest stosunkowo młody i rozwija się w zasadzie od wejścia w życie w 2009 r. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi². Spośród 557 postępowań wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza, wszczętych od 2009 r. do końca czerwca 2019 r., zaledwie 135 (tj. 24%) zakończyło się podpisaniem umów o łącznej wartości 6,024 mld zł (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2019). Pod względem liczby zawartych umów przodują projekty infrastruktury transportowej, sportowo-rekreacyjnej i poprawy efektywności energetycznej. Natomiast projekty o największej wartości realizowane są w telekomunikacji i gospodarce odpadami, co wiąże się z łączeniem dofinansowania z funduszy UE w ramach tzw. projektów hybrydowych. Chęć współpracy z podmiotem prywatnym najczęściej zgłaszają i faktycznie podejmują samorządy i jednostki z nimi powiązane. Gminy są także wiodącym podmiotem w projektach PPP w edukacji, co wynika z przypisanych im zadań. W bazie umów PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wskazano 22 postępowania o wartości 304 mln zł i jedynie 5 umów o wartości 80 mln zł zawartych w tym sektorze. Po przeanalizowaniu BIP pod kątem celu i zakresu umów wytypowano łącznie 24 projekty PPP, w których partner prywatny jest dostawcą infrastruktury edukacyjnej, infrastruktury i związanych z nią usług lub świadczy usługi pomocnicze (por. tabela 1).

Do połowy 2019 r. podpisano pięć umów na przebudowę, rozbudowę i wyposażenie budynków oświatowych o wartości 80,4 mln zł. Dwa projekty polegające na adaptacji budynku i zakupie wyposażenia oraz prowadzeniu klubu dziecięcego i żłobka w Krapkowicach zostały sfinansowane przez partnera prywatnego i częściowo z programu „Maluch” Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Podstawą wynagrodzenia partnera prywatnego są opłaty za pobyt dzieci w przedszkolu i żłobku oraz możliwość uzyskania dotacji celowej na każde dziecko z budżetu gminy. W Miedzichowie partner prywatny w całości sfinansuje adaptację i wyposażenie budynków przedszkola na działalność oświatową, kulturalną i biurową oraz ich utrzymanie techniczne przez okres trwania koncesji, a podstawą jego wynagrodzenia są opłaty pobierane od użytkowników. Największy projekt w szkolnictwie obejmuje przebudowę i rozbudowę liceum wraz z budową hali sportowej i zagospodarowaniem terenu. Ponadto partner prywatny zapewni utrzymanie techniczne wszystkich obiektów przez 20 lat po zakończeniu inwestycji. PPP może być stosowane przy dostarczaniu infrastruktury służącej szkołom jak i ogółowi społeczeństwa, np. basenu, hali sportowej (projekt w gminie Karczmiska w województwie lubelskim nieujęty w tabeli).

² Obecnie znolizowana ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. i nowa ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Tabela 1. Umowy PPP w projektach oświatowych (stan na 30 czerwca 2019 r.)

Lp.	Podmiot publiczny (województwo)	Data	Okres (lata i m-ce)	Podstawa prawna	Wartość (mln zł)	Model wynagrodzenia	Udział UE
Termomodernizacja budynków oświatowych w celu poprawy efektywności energetycznej							
1	M. Radzionków (śląskie)	2009	10	PPP w PZP	8,18	Opłaty użytkowników z oszczędności	Nie
2	MW. Wołów (dolnośląskie)	2012	10		4,79	Płatność za dostępność	Nie
3		2014	10		9,48		Nie
4	MW. Karczew (mazowieckie)	2013	14		10,73		Nie
5	W. Świdnica (lubuskie)	2014	10		4,63		Tak
6	M. Bytom (śląskie)	2014	15		46,87		Nie
7	W. Piekoszów (świętokrzyskie)	2014	15		6,57		Nie
8	M. Ruda Śląska (śląskie)	2014	11 i 1		14,18		Nie
9	W. Dębe Wielkie (mazowieckie)	2015	15		10,92		Tak
10	M. Kobylka (mazowieckie)	2015	15		9,89		Nie
11	M. Płock (mazowieckie)	2015	17		18,17		Nie
12	MW. Opalenica (wielkopolskie)	2016	14		11,50		Nie
13	M. Zgierz (łódzkie)	2017	18 i 2		56,41		Tak
14	W. Wiązowna (mazowieckie)	2017	16 i 7		39,03		Tak
15	M. Pabianice (łódzkie)	2017	16 i 6		33,08		Tak
16	M. Sopot (pomorskie)	2018	15		25,85		Tak
Przebudowa, rozbudowa i doposażenie budynków oświatowych							
17	MW. Krapkowice (opolskie)	2011	5	PPP w trybie koncesji	1,77	Mieszany, opłaty i dotacje celowe	Nie
18			5		1,14		Nie
19	W. Miedzichowo (wielkopolskie)	2013	25	Koncesja na roboty budowlane	0,94	Opłaty użytkowników	Nie
20		2014	24		0,40		Nie
21	M. Piastów (mazowieckie)	2019	20	PPP w PZP	76,14	Płatność za dostępność	Nie
Usługi transportowe dowozu dzieci do szkół							
22	M. Ustka (pomorskie)	2010	3 i 4	PPP w PZP	0,46	Mieszany	Nie
23		2013	1 i 6		0,44	Płatność za dostępność	Nie
24		2015	1 i 10		0,46	Mieszany	Nie

Objaśnienia: M. – gmina miejska, MW. – gmina miejsko-wiejska i W. – gmina wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych (portal www.ppp.gov.pl i Biuletyn Informacji Publicznej).

W związku z wdrażaniem pakietu klimatyczno-energetycznego pilnym wymogiem jest poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, stąd rosnące zainteresowanie gmin termomodernizacją m.in. budynków oświatowych. Projekty PPP obejmują zaprojektowanie, wykonanie robót budowlanych i wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania gospodarką energetyczną, co prowadzi do zmniejszenia kosztów eksploatacji i utrzymania obiektów. Partner prywatny pobiera wynagrodzenie jako cykliczne płatności z budżetu gminy, a jego wysokość jest uzależniona od uzyskania gwarantowanego poziomu oszczędności.

Mniejszą wartość mają umowy na świadczenie usług transportowych i uruchomienie linii regularnych przewozów dzieci do szkoły zawarte trzykrotnie w gminie Ustka z partnerem prywatnym i konsorcjum przewoźników. Partner prywatny sfinansował projekt, a w ramach wynagrodzenia pobierał opłaty od użytkowników (karnety na przewozy uczniów i bilety w ustalonej cenie od innych osób), bądź podmiot publiczny refundował poniesione koszty eksploatacyjne. Przedmiotem PPP może być szereg usług towarzyszących kształceniu, m.in. transport, wyżywienie, ochrona, sprzątanie i bieżące remonty.

W wyborze partnera prywatnego w analizowanych umowach o PPP dominuje tryb przewidziany w art. 4 ust. 2 ustawy PPP na podstawie prawa zamówień publicznych (PPP w PZP). Jego większa skuteczność w finalizowaniu postępowań wynika z modelu podziału zadań i ryzyka, w którym jedynym, ale i pewnym klientem partnera prywatnego jest podmiot publiczny, egzekwujący w zamian za ustalone płatności jakość świadczonych usług lub dostępność określonej w umowie infrastruktury. Wybór podstawy prawnej zależy od wielu uwarunkowań (m.in. celu umowy, podziału zadań i ryzyka).

Źródłem wynagrodzenia partnera prywatnego są w większości projektów opłaty za dostępność pobierane od użytkowników (np. za pobyt dzieci w przedszkolu, bilety) i/lub pochodzące z budżetu gminy jako organu prowadzącego szkołę. Partnerzy prywatni chcąc ograniczyć ryzyko ekonomiczne (zwłaszcza popytu) są bardziej skłonni do zawarcia umowy, w której wynagrodzenie pochodzi z budżetu podmiotu publicznego. Podmiot publiczny może pozyskać dofinansowanie m.in. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) czy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) partycypując w realizacji projektu, bądź zabezpieczając środki na zapłatę wynagrodzenia partnera prywatnego. W sześciu projektach termomodernizacyjnych gminy uzyskały dofinansowanie z EFRR w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020. Wniesienie przez podmiot publiczny wkładu własnego poprawiłoby skuteczność w znalezieniu inwestora prywatnego, gdyż lokalne firmy mogą być za słabe, aby udźwignąć wieloletnie finansowanie inwestycji, a banki komercyjne niechętnie kredytują takie przedsięwzięcia (Kubicka-Żach, 2019). Dofinansowanie z funduszy unijnych projektów hybrydowych umożliwia zmniejszenie wkładu krajowego i dyscyplinuje w terminowym wdrażaniu projektu (Szafran, 2017, s. 99). Jednak są one bardziej opłacalne dla dużych projektów

z uwagi na większy stopień ich złożoności i wyższe koszty np. doradztwa. Dotychczas fundusze pomocowe stanowiły raczej konkurencję dla PPP, jako tańszy i prostszy sposób finansowania inwestycji publicznych, stąd ich ograniczanie może zdynamizować rynek PPP.

PODSUMOWANIE

Ograniczenia budżetowe, jak i brak specjalistycznej wiedzy w zapewnieniu nowoczesnej infrastruktury, wyposażenia i materiałów dydaktycznych, kształcenia kadry, obsługi i profesjonalnego zarządzania szkołami, skłaniają organy publiczne do coraz szerszej współpracy z sektorem prywatnym. Partnerstwa publiczno-prywatne podejmowane są głównie w celu poprawy jakości oraz efektywności funkcjonowania szkół, co służy także niwelowaniu nierówności społecznych i ekonomicznych. Natomiast przytaczane obawy przed wzrostem udziału sektora prywatnego w sektorze edukacji ukazują również rolę klimatu społecznego i politycznego wokół tych przedsięwzięć.

Rosnąca luka między wydatkami ponoszonymi przez JST na oświatę i wpływami pochodzącymi z części oświatowej subwencji, dotyka w szczególności gminy i największe miasta. Ogromne potrzeby inwestycyjne, wynikające ze zużycia obiektów i wyposażenia oraz dostosowań szkół są pokrywane przez samorządy we własnym zakresie. Zgodnie z postawioną hipotezą pierwszą, odpowiedzią na te potrzeby staje się w wielu krajach i stopniowo w Polsce angażowanie kapitału prywatnego w ramach PPP. Jednakże mała liczba i wartość umów, a przede wszystkim niska skuteczność ich zawierania wymaga pogłębionych badań.

Pionierskie projekty PPP w oświacie są domeną gmin i dotyczą małych projektów infrastrukturalnych (o wartości do 40 mln zł), głównie w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków oświatowych. Przedmiotem PPP może być budowa nowych (*greenfield*), jak i modernizacja istniejących obiektów (*brownfield*), a także całych kompleksów szkolnych, połączona z ich utrzymaniem i/lub zarządzaniem przez okres i na warunkach określonych w umowie. Poza najczęściej stosowanym modelem BOT, inne jego odmiany umożliwiają szersze wykorzystanie specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego, transfer ryzyka (finansowego i operacyjnego), rozłożenie kosztów na cały okres realizacji oraz powiązanie płatności z dostawą i wydajnością. W celu świadczenia usług w edukacji zawierane są umowy w praktyce nazywane kontraktami, których zakres obejmuje od obsługi technicznej, wyżywienia i sprzątnięcia po usługi zarządzania szkołami, natomiast rzadziej ich przedmiotem są podstawowe usługi edukacyjne. Różnorodność form PPP wynika z możliwości wyboru podstawy prawnej umowy, modelu wynagradzania partnera prywatnego, a także podziału zadań i ryzyk między partnerami, aby spełnione były wymogi jakości i efektywności dostarczanych usług, co potwierdza prawdziwość hipotezy drugiej i stanowi główną zaletę tych przedsięwzięć.

Do głównych barier rozwoju krajowego rynku PPP należy słabość lokalnego kapitału prywatnego i brak wsparcia banków. Szansą na większe projekty jest ich dofinansowanie z funduszy unijnych, jednak projekty hybrydowe mają bardziej skomplikowane procedury i wyższe koszty. PPP stało się ważnym elementem rządowych programów rozwoju edukacji. Dzięki zaangażowaniu kapitału prywatnego zwiększają się krajowe nakłady inwestycyjne w infrastrukturę edukacji i szkolnictwa wyższego.

BIBLIOGRAFIA

- Baum, D. R. (2018). The Effectiveness and Equity of Public-Private Partnerships in Education: A Quasi-Experimental Evaluation of 17 Countries. *Education Policy Analysis Archives*, 26, 105, 1–32. DOI: 10.14507/epaa.26.3436.
- Becker, G. S. (1994). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Third Edition. Chicago: The University of Chicago Press. DOI: 10.7208/chicago/9780226041223.001.0001.
- Brewer, D., Hentschke, G. G. (2009). An international perspective on publicly-financed, privately-operated schools. W: M. Berends, M. G. Springer, H. J. Walberg (red.), *Handbook of Research on School Choice* (s. 227–246). New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203881781.
- Cichy, K. (2005). Kapitał ludzki w modelach i teorii wzrostu gospodarczego. *Zeszyty Studiów Doktoranckich*, 23, 5–46.
- Connolly, A. (2013). Public Private Partnerships in the Education Sector. Pobrane z: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/> (2019.08.30).
- Epple, D., Romano, R. E., Urquiola, M. (2017). School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature*, 55(2), 441–492. DOI: 10.1257/jel.20150679.
- EPEC (2011–2019). Market Update. Review of the European PPP Market in 2018. Pobrane z: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf (2019.09.25).
- European Commission (2003). *Guidelines for successful public-private partnerships*. Pobrane z: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm (2019.09.25).
- GUS (2018). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2017/2018*. Warszawa: GUS.
- GUS (2019). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*. Warszawa: GUS.
- Hanushek, E. A., Machin, S., Woessmann, L. (2011) Handbook in Economics. *Economics of Education*, 3. The Netherlands: Elsevier.
- Kubiczka-Żach, K. (2019). *PPP: Barrier prawnych nie ma, przeszkodą jest niewiedza, koniunktura i... banki*. Wywiad z B. Korus z dnia 8.09.2019. Pobrane z: <https://www.prawo.pl/samorzad/ppp-bariery-w-realizacji-przedswiezec-bartosz-korbus-ceny-banki,468292.html> (2019.09.15).
- LaRocque, N. (2008). The Practice of Public-Private Partnerships. W: R. Chakrabarti, P.E., Peterson (red.), *School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships* (s. 71–86). Cambridge MA: MIT Press. DOI: 10.7551/mitpress/7767.003.0006.

- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W., Tomalak, M. (2008). *Centralne finansowanie ochrony zdrowia i edukacji w Polsce. Analiza regionalna*. Warszawa: IBnGR.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019). Baza zawartych umów PPP. Pobrane z: <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (2019.08.01).
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/eag-2018-en.
- Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., Guaqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-7866-3.
- Sprawozdania budżetowe JST z wykonania wydatków. Informacja z lat 2015–2017. Pobrane z: <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc-finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (2019.07.20).
- Szafran, J. (2017). Projekty hybrydowe – montaż partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy UE w projektach rozwoju lokalnego i regionalnego. *Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy*, 15(4), 93–99.
- United Nations (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. Geneva: Printed at United Nations.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 910).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 711).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1528).
- Woessmann, L. (2016). The Importance of School Systems: Evidence from National Differences in Student Achievement. *Journal of Economic Perspectives*, 30(3), 3–32. DOI: 10.1257/jep.30.3.3.
- World Bank (2017). *Public-Private Partnerships Reference Guide*, Ver. 3. Washington: WB.
- Yescombe, E. P. (2007), *Public-private partnerships. Principles of Policy and Finance*. Oxford: Elsevier Ltd.

Streszczenie

Dostępność i poziom usług edukacyjnych determinują nierówności społeczne i rozwój społeczno-gospodarczy. Ograniczenia budżetowe, jak i brak specjalistycznej wiedzy w zapewnieniu infrastruktury, obsługi i zarządzania szkołami, skłaniają organy publiczne do współpracy z sektorem prywatnym. Celem publikacji jest wskazanie możliwości i barier szerszego wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach edukacyjno-oświatowych w Polsce. Analiza wydatków budżetu państwa i JST w działach „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” wskazuje na powiększającą się lukę między wpływami pochodzącymi z części oświatowej subwencji a wydatkami ponoszonymi przez JST, w szczególności gminy i największe miasta. Ponadto ogromne potrzeby inwestycyjne wynikające ze zużycia obiektów i wyposażenia oraz dostosowań szkół są pokrywane przez samorządy we własnym zakresie. Przegląd umów PPP zawartych w latach 2009–2019, opublikowanych w bazie projektów www.ppp.gov.pl i BIP prowadzi do wniosków, że pionierskie projekty PPP w oświacie są domeną gmin, dotyczą małych projektów infrastruktural-

nych, głównie poprawy efektywności energetycznej budynków. Wiele ogłoszeń na polskim rynku nie znajduje inwestora, co wynika ze słabości lokalnego kapitału prywatnego i braku wsparcia banków. Na zaawansowanych rynkach PPP funkcjonuje szerokie spektrum umów na świadczenie usług oraz modeli dostarczania infrastruktury. Przedmiotem PPP może być budowa nowych (*greenfield*), jak i modernizacja istniejących obiektów (*brownfield*) oraz całych kompleksów szkolnych, połączona z ich finansowaniem i utrzymaniem przez okres i na warunkach określonych w umowie. Kontrakty na usługi obejmują od obsługi technicznej i wyżywienia po usługi zarządzania szkołami, rzadziej dotyczą usług podstawowych.

Słowa kluczowe: finansowanie oświaty, partnerstwo publiczno-prywatne.

Possibilities and restrictions on use of the public-private partnership in the education sector in Poland

Summary

The availability and level of educational services determine the levels of social inequalities and socio-economic development. Budget constraints and a lack of expertise in providing infrastructure, service and management of schools encourage public authorities to cooperate with the private sector. The aim of the paper is to identify the possibilities and barriers to the wider use of the public-private partnership (PPP) in educational investments in Poland. An analysis of the state and local government budgets in the sections 'Education and upbringing' and 'Educational care' shows a growing gap between the inflows from the educational part of the subsidy and the expenses incurred by local government units, in particular municipalities and the largest cities. Furthermore, the huge investment needs resulting from the use of facilities and equipment as well as school adaptations are covered by local governments. The overview of the PPP contracts concluded in the years 2009–2019, published in the project database www.ppp.gov.pl and BIP leads to the conclusions that pioneer PPP projects in education are the domain of municipalities and concern small infrastructure projects, mainly improving the energy efficiency of buildings. Many announcements on the Polish market do not find an investor, which results from the weakness of local private capital and lack of support from banks. On the advanced PPP markets there is a wide spectrum of contracts for the provision of services and infrastructure delivery models. The subject of PPP may be the construction of greenfield sites as well as modernization of brownfield sites and entire school complexes, combined with their funding and maintenance under the conditions specified in the contract. Service contracts range from technical support and catering to school management, and rarely concern basic services.

Keywords: financing education, public-private partnership.

JEL: H52, H72, H75, I22, L33.