

Katarzyna Marasek

Zastosowanie PPP

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 383-394

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna Marasek¹

ZASTOSOWANIE PPP/PFI W SEKTORZE EDUKACJI – DOŚWIADCZENIA WIELKIEJ BRYTANII

Wprowadzenie

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego jest znana i stosowana w Europie i na świecie, co wynika z konieczności poszukiwania przez sektor publiczny nowych źródeł finansowania oraz poprawy jakości i efektywności oferowanych usług użyteczności publicznej. W Polsce jest ona z powodzeniem stosowana w sektorze energetycznym i ciepłowniczym, gospodarce wodno-ściekowej, budowie infrastruktury drogowej, komunikacji miejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie idei partnerstwa publiczno-prywatnego, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki modelu PFI oraz możliwości jego zastosowania w sektorze edukacji, w oparciu o doświadczenia Wielkiej Brytanii.

Istota oraz formy partnerstwa publiczno-prywatnego

Liczba i różnorodność definicji partnerstwa publiczno-prawnego jest ogromna, jako że pojęciem tym operuje się w naukach politycznych, ekonomicznych, prawodawstwie wielu krajów, a także wielu dokumentach organizacji międzynarodowych. Konieczne jest przybliżenie kilku spośród proponowanych definicji PPP.

Tabela 1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego.

S. Savas
Wspólny układ publiczno-prywatny, który sprzęga silniej niż zwykle kontraktowanie przez stronę publiczną różne atuty obu sektorów dla dostarczania usług publicznych i zaspokajania potrzeb ludności.
R.W. McQuaid
Przedsięwzięcie partnerskie pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym w celu realizacji wspólnych, jednakże niekoniecznie identycznych celów, poprzez różne mechanizmy realizacji i zmieniającą się rolę kluczowych uczestników.

¹ Mgr, doktorantka, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

P. Vaillancourt-Rosenau
Wspólne przedsięwzięcie (<i>venture</i>) we współpracy pomiędzy państwem a biznesem prywatnym.
J. Stefanowicz
Wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych.
M. Moszoro
Przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających.
A. Glapa
Przedsięwzięcie oparte na współpracy: <ul style="list-style-type: none"> ▪ długoterminowej, łączącej w sobie zróżnicowane wymiary danego projektu; ▪ wymagającej z reguły wysokiego kapitału początkowego; ▪ skonstruowanej w oparciu o „produkt końcowy” (konkretny efekt, nie nakłady); ▪ opartej na połączeniu kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników procesu, np. pochodzącym od instytucji finansujących, ale i również niekiedy od podmiotu publicznego; ▪ bazującej na optymalnym podziale czynników ryzyka między partnerami.
Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, z dnia 28 lipca 2005 r. (Dz. U. nr 169, poz. 1420)
Oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie.
Komisja Europejska
Formą współpracy między sektorem publicznym i sektorem prywatnym, której celem jest przeprowadzenie projektów lub dostarczanie usług tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny
Amerykańska Izba Handlowa w Polsce
Formę długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia.

Źródło: D. Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą na rozwój infrastruktury w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] L. Patrzalek L. (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań Wrocław 2005, s. 241; M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 47-49; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 7.

Do podstawowych cech partnerstwa publiczno-prywatnego można zaliczyć:

- Współdziałanie podmiotów sektora publicznego (rząd, władze samorządowe, agencje i instytucje państwowe) i prywatnego (inwestorzy kapitałowi, którzy zwykle tworzą prywatną spółkę SPV lub Spółkę PPP, instytucje finansujące przedsięwzięcie, podwykonawcy, doradcy prawni, finansowi, techniczni, instytucje ubezpieczeniowe, agencje ratingowe, instytucje gwarantujące itd.)²;
- Koncepcja PPP może być stosowana do rozwoju infrastruktury w sektorze użyteczności publicznej, a więc: sektorze transportowym, obronnym, zdrowia, edukacji, infrastrukturze penitencyjnej, gospodarce wodno-kanalizacyjnej i zarządzaniu odpadami, sektorze energetycznym;
- Realizacja kontraktu odbywa się na podstawie wieloletniej notarialnej umowy cywilnoprawnej, zawieranej pomiędzy jednostką publiczną a podmiotem prywatnym;
- Podział oraz transfer ryzyka inwestycyjnego pomiędzy gminę a partnera³;
- Pozyskiwanie przez sektor publiczny zasobów od sektora prywatnego, bez których realizacja danego zadania publicznego nie byłaby możliwa;
- Przenikania i przekształcania się racjonalności ekonomiczno-technicznej, polityczno-społecznej oraz humanistyczno-środowiskowej, reprezentowanej odpowiednio przez sektor publiczny, biznesowy oraz społeczny⁴.

Terminem PPP określa się wiele form współpracy partnerów prywatnego i publicznego różniących się: stopniem udziału w planowaniu, finansowaniu i eksploatacji inwestycji, własnością majątku, okresem umowy, odpowiedzialnością za jakość świadczonych usług itp. Poniższa tabela przedstawia najpowszechniejsze formy partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tabela 2. Formy partnerstwa publiczno-prywatnego.

KOMERCJALIZACJA I KORPORATYZACJA
Przyznanie jednostkom budżetowym autonomii finansowej oraz własnego budżetu. W warunkach polskich za komercjalizację można przyjąć utworzenie zakładu budżetowego. Korporatyzacja polega na przekształceniu przedsiębiorstwa komunalnego w podmiot prawa handlowego, z formalnym oddzieleniem własności od czynności zarządczych.
KONTRAKTY NA WYKONAWSTWO I NADZÓR TECHNICZNY
Kontrakty na wykonawstwo (podwykonawstwo) oraz na nadzór techniczny są zawierane między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi na wykonanie określonego zakresu prac projektowo-budowlanych, wykończeniowych, dostaw urządzeń oraz zadań wynikających z obowiązku nadzoru projektowego i budowlanego. Podmioty reprezentujące kapitał prywatny nie angażują swojego kapitału; wykonują jedynie zlecone przez sektor publiczny prace wykonawcze. W umowie zawartej z sektorem publicznym o wykonawstwo danej inwestycji ryzyko sektora prywatnego jest ograniczone do ryzyka zapłaty za wykonane prace.

² *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Warszawa 2002, s. 9.

³ L. Jędrzejewski, *Gospodarka Finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Gdańsk 2007, s. 191-192.

⁴ M. Baron, A. Ochojski, *Partnerstwo publiczno-prywatne – próba systematyzacji doświadczeń*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*, AE w Katowicach, Katowice 2005, s. 346.

KONTRAKTY NA ŚWIADCZENIE USŁUG

Kontrakty na świadczenie usług są zawierane między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi na ściśle określone usługi w imieniu władz publicznych. Spółki prywatne nie angażują swojego kapitału, wykonują usługi infrastrukturalne na rzecz społeczeństwa w imieniu władz publicznych. Za ich wykonanie otrzymują zapłatę z sektora publicznego. W przypadku, gdy świadczone usługi mają charakter odpłatny, korzystający z usług rozliczają się z sektorem publicznym.

KONTRAKTY NA ZARZĄDZANIE (MENEDŻERSKIE)

Podmioty prywatne ponoszą odpowiedzialność za eksploatację i utrzymanie publicznego systemu infrastrukturalnego lub określonego urządzenia na mocy umów zawartych z sektorem publicznym. Za wykonaną pracę zarządcy prywatni otrzymują zapłatę z sektora publicznego, która najczęściej odzwierciedla uzyskane wyniki wyrażone w miernikach fizycznych, np. ilość przetworzonej wody w oczyszczalni ścieków lub standardy jakości wody zgodnie z przepisami o ochronie środowiska. Coraz częściej podmioty prywatne przejmują również ryzyko odpowiedzialności prawnej związanej z niedotrzymaniem norm ilościowych i jakościowych. Kontrakty na zarządzanie są zawierane na szczeblu władz lokalnych na okresy nie przekraczające 10 lat (zwykle 3-5 lat).

UMOWY DZIERŻAWY

Prywatny wykonawca zawiera umowę na dzierżawę majątku, np. sieci wodociągowej i innych urządzeń, należącego do gminy. Uiszczając opłatę za wyłączne prawo do użytkowania pewnych obiektów i urządzeń, wykonawca ponosi pełne ryzyko handlowe wykonywanej działalności. Z drugiej strony uzyskuje wyłączne prawo – określane niekiedy mianem franszyzy lub licencji – do pobierania wynagrodzenia za świadczone na bazie dzierżawionego majątku usługi.

KONCESJE

Wydawanie przez władze publiczne zezwoleń na inwestowanie i eksploataowanie urządzeń lub całych systemów infrastrukturalnych, zazwyczaj przy zachowaniu przez sektor publiczny prawa do regulowania cen za świadczone usługi w ustalonym okresie, najczęściej 20-30 lat, chociaż zdarzają się przypadki udzielania koncesji na lat 50 i dłużej. W czasie trwania koncesji koncesjonariusz prowadzi proces inwestycyjny i eksploatację we własnym imieniu i na własne ryzyko.

Rodzaje koncesji:

BOT [zbuduj eksploatuj przekaż]
BOO [zbuduj – przejmij na własność eksploatuj]
BT [zbuduj przekaż]
BLT [zbuduj – weź w leasing – przekaż]
CAO [podpisz umowę uzupełnij – eksploatuj]

ROT [odtwórz – eksploatuj – przekaż]
ROO [odtwórz – przejmij na własność – eksploatuj]
DBFO [zaprojektuj – zbuduj – finansuj eksploatuj]
BDO [zbuduj – rozwijaj – eksploatuj]
DCMF [zaprojektuj – zbuduj – zarządzaj finansuj]

WŁASNOŚĆ PRYWATNA

Prywatna własność występuje w formie:

- nowych podmiotów (*new entries*);
- tworzenia spółek z kapitałem mieszanym (*joint ventures*), o mniejszościowym lub kontrolnym udziale podmiotów prywatnych;
- prywatyzacja podmiotów komunalnych (*divestiture*): sprzedaż udziałów akcji lub całego przedsiębiorstwa, strona publiczna rezygnuje z praw własności w podmiocie świadczącym usługi użyteczności publicznej, wpływając na jego zachowania przy wykorzystaniu mechanizmów konkurencji i/lub pełniąc funkcję organu regulacyjnego.

Źródło: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 25-29; M. Zieniewski, D. Sześciło, *Co zmienić by rozwinąć PPP w Polsce?*, DLA Piper i FOR, Warszawa 2008, s. 8; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2003, s. 48; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 52.

Rozwój programu PFI w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii początki systematycznego udziału prywatnego kapitału w sferze tradycyjnie zarezerwowanej dla sektora publicznego, sięgają ustanowionych w 1981 r. *Ryrie Rules*, które określały warunki, pod jakimi prywatny kapitał mógł być wprowadzony do przedsiębiorstw publicznych. W 1992 r. *Ryrie Rules* zostały zniesione i wprowadzono PFI, jednakże do 1996 r. zainteresowanie sektora prywatnego tą formą współpracy było niewielkie. W 1997 r. rząd laburzystów zmodyfikował wiec PFI, a zainteresowanie sektora prywatnego wzrosło⁵. Od tego momentu zaczęto używać terminu „partnerstwo publiczno-prywatne” nie tylko w stosunku do projektów PFI, ale także do przejmowania własności przedsiębiorstw państwowych przez sektor prywatny, czyli prywatyzacji, oraz do tak zwanej inicjatywy szerszych rynków (*wider markets initiative*), czyli innych form prawnych, w których wiedza i środki finansowe sektora prywatnego są wykorzystywane do rozwoju komercyjnego potencjału publicznych aktywów, gdy ich wydajność nie jest w pełni wykorzystywana.

Ministerstwo Skarbu przejęło kontrolę nad programem PFI, powołano również zespół zadaniowy Skarbu Państwa (składający się zarówno z urzędników publicznych, jak i wspierających ich osób prywatnych zatrudnionych w bankach, kancelariach prawnych itp.), którego zadaniem było wdrożenie szczegółowej procedury i wskazówek oraz praca nad pewną liczbą określonych projektów pilotażowych. Zespół opublikował wskazówki dotyczące takich tematów, jak księgowość, komparator sektora publicznego i mianowania doradców. Najważniejszą publikacją zespołu była standaryzacja kontraktów PFI (*Standardisation of PFI Contracts*) – pierwsze szczegółowe zestawienie wymagań w stosunku do kontraktów PPP modelu PFI. Dokument ten, określany jest w skrócie SoPC.

W 2000 roku zadania zespołu powierzono odrębnemu podmiotowi – Partnerships UK plc (PUK). Samo PUK powstało w ramach PPP, ponieważ 51% udziałów było w rękach prywatnych, a 49% należało do publicznych właścicieli. Partnerships UK plc zapewnia wsparcie techniczne Skarbowi Państwa w kwestiach polityki i szczegółną po-

⁵ J. Siwińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne, doświadczenie brytyjskie*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 178.

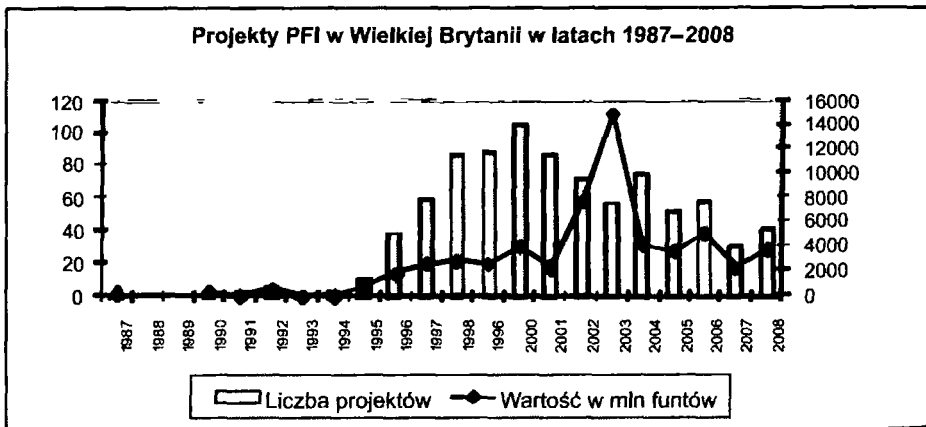
moc dotycząca projektu jednostkom zamawiającym, działa również w obszarach niezwiązanych z PFI, takich jak inicjatywa szerszych rynków, nie stanowi jednak konkurencji dla prywatnych doradców finansowych i innych. W tym samym czasie, gdy PUK przejął od zespołu Ministerstwa Skarbu zadanie technicznego wspierania PFI, odpowiedzialność za politykę inicjatywy finansowania prywatnego przeszła w gestię nowej, odrębnej instytucji w ramach tego ministerstwa – Office for Government Commerce (OGC), uznano bowiem, że PFI jest tylko innym sposobem realizacji zamówienia publicznego, za które OGC miało być w pełni odpowiedzialne. Szybko stało się jednak jasne, że OGC nie jest właściwą jednostką do spraw polityki PFI ze względu na towarzyszące PFI tło polityczne, dlatego odpowiedzialność za PFI została w 2003 roku przeniesiona z powrotem w zakres działania jednostki do spraw finansowania prywatnego Ministerstwa Skarbu⁶.

Ponadto, otoczenie instytucjonalne PFI stanowią: National Audit Office (NAO) – bada prawidłowość procedur udzielania zamówień oraz ocenia *value for money* w wybranych rządowych programach PFI; podobne zadania realizuje Public Account Committee (PAC)⁷.

Ilość oraz wartość projektów PFI przyjętych w Wielkiej Brytanii do realizacji w latach 1987–2008 przedstawia wykres 1. Najwięcej projektów – 105, przyjęto do realizacji w 2000 r., natomiast w roku 2003 – 57, ale ich wartość osiągnęła najwyższy poziom – 14 872 mln funtów szterlingów.

Projekty PFI rozpoczęły projekty transportowe, ale to infrastruktura społeczna: szkoły – 122 i szpitale – 102 tworzą obecnie główne gałęzie inicjatywy finansowania prywatnego. Największe projekty, realizowane są natomiast w sektorze transportowym – średnia wartość jednego projektu to 443,82 mln, pracy – 284,58 mln, obrony – 178,07 mln funtów szterlingów.

Istotną cechą PFI jest duża liczba indywidualnych projektów o względnie małych lub średnich rozmiarach. W innych krajach, które realizują duże programy PPP (Hiszpania, Korea) przeciętny rozmiar projektu jest większy, co oznacza mniejszą liczbę indywidualnych projektów.



Wykres 1. Projekty PFI w Wielkiej Brytanii w latach 1987–2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *PFI Signed Project List*, HM Treasury, 2008.

⁶ E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008, s. 60–61.

⁷ M. Zieniewski, D. Sześciło, *Co zmienić by rozwinąć PPP w Polsce?*, DLA Piper i FOR, Warszawa 2008, s. 12.

Tabela 3. Projekty PFI w Wielkiej Brytanii według ministerstw (stan – listopad 2008).

Ministerstwo	Liczba projektów	Wartość (w mln funtów szterlingów)	
		Łączna	Średnia
edukacji	122	5175,14	42,42
rozwoju regionalnego	59	1719,53	29,14
kultury i sportu	15	262,41	17,49
ochrony środowiska i rolnictwa	21	2006,71	95,56
transportu	51	22634,91	443,82
pracy	4	1138,31	284,58
zdrowia	102	10898,39	106,85
skarbowy	8	840,00	105,00
spraw wewnętrznych	25	818,83	32,75
obrony	49	8725,33	178,07
sprawiedliwości	23	736,10	32,00
pozostałe	9	653,93	72,66
Irlandia	32	1283,30	40,10
Szkocja	85	5377,993	63,27
Walia	24	535,16	22,30
Ogółem	629	62806,04	99,85

Źródło: opracowanie własne na podstawie *PFI Signed Project List*, HM Treasury, 2008.

Inicjatywa finansowania prywatnego edukacji w Wielkiej Brytanii

Motywy wprowadzenia przez rząd brytyjski PFI, m.in. do sektora edukacji było niewątpliwie pozyskanie nowego źródła finansowania sektora publicznego, alternatywnego dla pożyczek. W Wielkiej Brytanii swoboda polityki fiskalnej ograniczona jest przez dwie reguły fiskalne, tzw. „Złotą Regułę” i „Regułę Zrównoważonych Inwestycji”. Pierwsza reguła mówi, że rząd może powiększać dług publiczny jedynie w celu

sfinansowania wydatków inwestycyjnych a druga wymaga, aby dług publiczny nie był wyższy niż 40% PKB (obie te reguły mówią o średnich wielkościach w ramach pełnego cyklu koniunkturalnego). W przypadku przedsięwzięć PFI, wydatki sektora prywatnego nie są uwzględniane w wydatkach publicznych, uwzględnione są jedynie jednostkowe płatności dla sektora prywatnego za dostarczanie usług. PFI jest więc formą zobowiązania sektora publicznego, które jednakże nie jest uwzględnione w jego rachunkach finansowych⁸.

Rząd brytyjski podkreśla, że główną przesłanką realizacji projektów w schemacie PFI jest niska efektywność sektora publicznego. Sektor prywatny osiąga lepsze efekty w ramach tych samych kosztów. Następuje również podział ryzyka. Teoretycznie, jeżeli firmy wykonawcze nie potrafią dostarczyć usługi o określonym standardzie można im za nią nie zapłacić. Ponadto obsługa administracyjna trafia w ręce wyspecjalizowanych, a więc bardziej wydajnych firm, co wpływa na redukcję kosztów i odciąża szkołę umożliwiając jej skupienie się na podstawowej działalności dydaktyczno-wychowawczej⁹.

W kontraktach PFI, które znalazły zastosowanie w budowie obiektów publicznych w Wielkiej Brytanii, czyli np. szpitali, szkół, ryzyko korzystania z założenia nie może być przeniesione na podmiot prywatny. W takich wypadkach struktura kontraktu nadal pozostaje oparta na umowie na zakup usługi, z tym, że prywatny inwestor otrzymuje od jednostki zamawiającej płatności za „gotowość eksploatacyjną”, a więc wybudowanie obiektu według określonych wymagań technicznych i pozostawienie go w gotowości eksploatacyjnej przez okres kontraktu PFI oraz za świadczenie takich usług, jak remonty, sprzątanie czy wyżywienie.

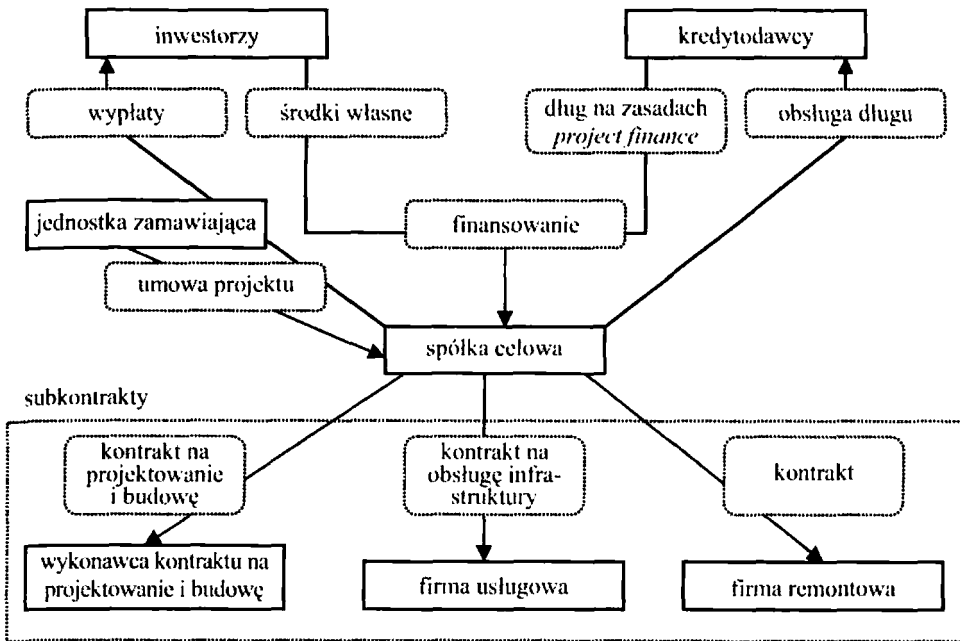
Główne składniki projektu budowy szkoły w modelu PFI przedstawia schemat 1. Kluczowymi elementami struktury są tutaj:

- spółka celowa będąca własnością inwestorów prywatnych,
- finansowanie nakładów kapitałowych (*capex*) ze środków własnych udziałowców oraz z długu na zasadach *project finance*,
- kontrakt na projektowanie i budowę, zgodnie z którym wykonawca zobowiązuje się wybudować szkołę według określonych wymagań technicznych, za ustaloną cenę i w uzgodnionym terminie,
- kontrakt na „miękką” obsługę obiektu (*soft facilities maintenance*), na którego podstawie wyspecjalizowana spółka świadczy takie usługi, jak ochrona, sprzątanie i wyżywienie w szkole,
- kontrakt na „twardą” obsługę obiektu (*hardfacilities maintenance*), zgodnie z którym spółka remontowa (lub wykonawca kontraktu na projektowanie i budowę) wykonuje remonty,
- umowa projektu (standardowa nazwa kontraktu w modelu PFI) z jednostką zamawiającą,
- przepływy pieniężne po odliczeniu kosztów eksploatacji (*opex*), głównie płatności w ramach kontraktów na obsługę obiektu przeznaczane w pierwszej kolejności na obsługę długu, a następnie na wypłaty dla inwestorów¹⁰.

⁸ J. Sivińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne, doświadczenie brytyjskie*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 179–180.

⁹ *Private Finance Initiative*, Campaign for State Education, 2008, s. 1.

¹⁰ E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008, s. 28–30.



Schemat 1. Struktura projektu budowy szkoły w modelu PFI.

Źródło: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008, s. 29.

Pierwsze kontrakty PFI w sektorze edukacji zostały zawarte w 1998 r.: był to kontrakt Dudley Grid for Learning (Schools IT Network) o wartości 32,25 mln funtów oraz Victoria Dock Primary School – 3,9 mln funtów. Obecnie (stan na listopad 2008 r.) funkcjonują 122 o łącznej wartości 5175,14 mln funtów¹¹. W trakcie 20 lat funkcjonowania projektów realizowanych w tej formule poczyniono wiele obserwacji i wyciągnięto interesujące wnioski przydatne do rozwoju PFI w przyszłości.

Zasadniczą kwestią wymagającą regulacji jest opracowanie odpowiedniej metody szacowania *value for money*. Tradycyjna metoda wykazuje niższą efektywność sektora publicznego w stosunku do sektora prywatnego. Gdyby porównać koszt wykonania inwestycji przez sektor publiczny i koszt inwestycji wykonanej w schemacie PFI mogłoby się okazać, że w dłuższej perspektywie czasowej koszt PFI będzie większy niż koszt pożyczki zaciągniętej poprzez emisję obligacji lub niskoprocentowanej pożyczki rządowej¹².

W 2002 r. Audit Scotland, badająca efektywność wykorzystania publicznych środków finansowych sporządziła raport będący efektem oceny 6 z 12 funkcjonujących PFI obejmujących 65 szkół. W 5 na 6 przypadkach koszty budowy były wyższe niż PSC¹³, natomiast koszty finansowe stanowiły ¼ ogółu kosztów projektu i były 2,5–4%

¹¹ PFI Signed Project List, HM Treasury, 2008.

¹² *Private Finance Initiative*, Campaign for State Education, 2008, s. 2.

¹³ *Public Sector Comparator* – miara pokazująca koszty projektu w przypadku, gdyby wykonał go sektor publiczny.

wyższe niż gdyby środki na realizację projektu pochodziły z pożyczki udzielonej sektorowi publicznemu¹⁴.

Obecnie trudno oszacować władzom lokalnym oraz szkołom długoterminowe efekty oraz koszty projektów PFI, szczególnie, że niejednokrotnie często przekraczały one ustalony poziom. Podwyżki w opłatach za usługi np. utrzymania czystości, terenu wokół szkoły, ochrony, sięgały niekiedy 25%. Należy dodać, że w budżecie szkoły mają one pierwszeństwo pokrycia nawet przed wydatkami związanymi z wypłatą wynagrodzeń nauczycielom.

Nie do końca sprawdza się PFI jako instrument przenoszenia ryzyka do prywatnego sektora. W większości przypadków „upadające” kontrakty PFI były ratowane przez sektor publiczny, co generowało dodatkowe koszty, bowiem jakiegokolwiek by nie były warunki kontraktu rząd pozostaje gwarantem dla podstawowych usług użyteczności publicznej.

Zgodnie z dobrowolnym regulaminem spółki zadeklarowały, że w przypadku lukratywnych projektów PFI będą dzieliły się w 30% z sektorem publicznym uzyskiwanymi korzyściami. PAC sprawdził, że „dobrowolność” niestety nie zdała egzaminu, gdyż korzyści sektora publicznego wyniosły 93 mln (do roku 2006) przy zakładanych w 2002 r. 175–200 mln. W związku z powyższym Ministerstwo Skarbu powinno przygotować ogólnie obowiązujące zasady, na jakich sektor publiczny miałby uczestniczyć w zyskach atrakcyjnych projektów PFI.

Istotnym zagrożeniem dla sprawnego funkcjonowania PFI jest „monopolizacja” rynku przez duże narodowe i międzynarodowe firmy przejmujące kontrakty, np. Land Securities Trillium pozyskało kontrakty PFI 150 szkół (pierwotnie wybudowanych przez Infestors in Education, WHEP, SMIF, Jarvis) o wartości 1,9 biliona funtów, zakontraktowane na 25–35 lat¹⁵.

Jeśli weźmiemy pod uwagę jakość szkół oddawanych do użytku to niestety według raportu Audit Commission z 2003 r. nie jest ona dobra w przypadku szkół realizowanych w ramach PFI. Podstawowe mankamenty to: rozmiar klas, ogrzewanie, wentylacja, nieodpowiednie światło naturalne, mała przestrzeń magazynowa. Wszelkie przykłady innowacji pochodziły ze szkół „tradycyjnych”, które ponadto wykonane były z lepszych materiałów. Wbrew założeniom szkoły PFI nie zostały wykonane szybciej i oszczędniej¹⁶.

Kontrakty na projektowanie i budowę szkoły łączone są przeważnie z kontraktami na zarządzanie i obsługę „twardą” (remonty) i „miękką” (ochrona, sprzątanie, wyżywienie). Koszty utrzymania szkoły zależą w dużej mierze od godzin, w jakich jest ona otwarta. Stanowi to pewnego rodzaju zagrożenie dla zajęć pozalekcyjnych, które pociągają za sobą dodatkowe koszty. Może się okazać, że główni zainteresowani: dzieci, rodzice, pracownicy, środowisko lokalne nie będą mieli na to wpływu, jak i na to, komu i na jakich warunkach wypożyczane są zasoby szkoły.

Okazało się również, że poziom świadczonych usług odbiega niekiedy od przyjętych standardów. Sytuacja taka najczęściej ma miejsce w przypadku, gdy jeden projekt PFI obejmuje kilka szkół. Wtedy to, jeśli w jednej szkole usługa wykonywana jest powyżej normy, a w innej poniżej to średni standard dla kontraktu zostaje utrzymany, ale dla poszczególnych szkół już niestety nie. Istotnym jest by władze lokalne posiadały

¹⁴ Taking the initiative, Using PFI contracts to renew council schools, Audit Scotland, 2002, s. 11.

¹⁵ Private Finance Initiative, Campaign for State Education, 2008, s. 2.

¹⁶ PFI in Schools. The quality and cost of buildings and services provided by early Private Finance Initiative schemes, Audit Commission, 2003, s. 13–19.

zagwarantowaną możliwość i instrumenty kontroli jakości świadczonych usług, a w przypadku niższej jakości usługi niż przyjęty standard na spółkę nałożone byłyby określone sankcje¹⁷.

Jednak badania KPMG LLP wykazują, że 45% respondentów ocenia bardzo dobrze usługi wykonywane w ramach kontraktów PFI w sferze edukacji, 58% dobrze, pozostali średnio lub źle. Zauważalny jest wzrost zadowolenia, gdyż rok wcześniej (w 2005 r.) bardzo dobrze usługi oceniło 31% badanych¹⁸.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne budzi wiele kontrowersji i mieszanych uczuć. Niewątpliwie jest sposobem włączenia sektora prywatnego w realizację zadań do tej pory zarezerwowanych dla sektora publicznego, co może korzystnie wpływać na jakość oferowanych usług, np. edukacyjnych, a także efektywność wykorzystania środków publicznych.

Z doświadczeń brytyjskich wynika, że aby tak się stało musi zostać spełnionych kilka warunków:

Decyzję o realizacji PPP/PFI należy podejmować w oparciu o analizę kosztów i korzyści płynących z takiego przedsięwzięcia oraz obiektywną ocenę, który wykonawca – publiczny czy prywatny – lepiej wykorzysta środki.

Projekt przyjęty do realizacji powinien być duży, długoterminowy a czynniki determinujące projekt, np. technologia, nie powinny podlegać szybkim zmianom.

Sektor publiczny powinien dokładnie określić produkt, usługę, którą dostarczyć ma sektor prywatny oraz konsekwencje w przypadku niedotrzymania wyznaczonego standardu.

Oszacowanie wartości usługi oraz majątku zaangażowanego w PPP/PFI powinno być możliwe w każdym momencie trwania danego projektu.

Odpowiedzialność sektora publicznego i prywatnego w zakresie danego projektu powinna być ściśle wyznaczona, jak i powinien być określony udział w zyskach generowanych przez dany projekt.

Należy rozwijać konkurencję na rynku kontraktów PPP/PFI, gdyż mobilizuje to spółki do efektywniejszego działania.

Literatura

1. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Warszawa 2002.
2. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
3. *Effectiveness of operational contracts in PFI*, KPMG LLP (UK), 2007.
4. Jędrzejewski L., *Gospodarka Finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Gdańsk 2007.
5. Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005.

¹⁷ Private Finance Initiative, Campaign for State Education, 2008, s. 2-3.

¹⁸ Effectiveness of operational contracts in PFI, KPMG LLP (UK), 2007, s. 18.

6. Kuźnik F. (red.), *Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2005.
7. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
8. Patrzalek L. (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań Wrocław 2005.
9. *PFI in Schools. The quality and cost of buildings and services provided by early Private Finance Initiative schemes*, Audit Commission, 2003.
10. *PFI Signed Project List*, HM Treasury, 2008.
11. *Private Finance Initiative*, Campaign for State Education, 2008.
12. *Taking the initiative, Using PFI contracts to renew council schools*, Audit Scotland, 2002.
13. Yescombe E.R. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Kraków 2008.
14. Zieniewski M., Sześciło D., *Co zmienić by rozwinąć PPP w Polsce?*, DLA Piper i FOR, Warszawa 2008.
15. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007.
16. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2003.

Summary

APPLYING PPP/PFI IN THE SECTOR OF EDUCATION – UNITED KINGDOM CASE STUDY

PPP is a form of cooperation of the public and private subject introduced in order to accomplish a project or providing the services traditionally assigned to the public sector in such areas as: transport, social infrastructure, utilities, public administration buildings.

The realisation of the first PPP projects of the PFI model (private finance initiative) happened in 1994 in United Kingdom, as the succession of the initiative of financing program which was proclaimed by the British government in 1992. Its goal was to use private financing in the creation of public infrastructure.

The goal of the paper is presenting the idea of public-private partnership, focusing strongly on the consideration of the specific model that is PFI and the possibility to use it in the educational sector, supported by experiences in the United Kingdom.