



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
**INSTYTUT EKONOMII
I FINANSÓW**

mgr Marta Łakomy-Zinowik

Autoreferat rozprawy doktorskiej

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE
W REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ
SEKTORA EDUKACJI W POLSCE**

Promotor:

dr. hab. Tomasz Bernat, prof. US

Spis treści

1. Uzasadnienie wyboru tematu	3
2. Cel badań i hipoteza badawcza	8
3. Układ pracy	9
4. Charakterystyka grupy badawczej	11
5. Metodyka badań własnych	12
6. Wybrane wyniki badań	18
7. Wnioski końcowe	29
8. Spis treści rozprawy doktorskiej	33

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Współpracę pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, mającą na celu realizację zadań publicznych, możemy zaobserwować już w okresie Cesarstwa Rzymskiego. Przedmiotem tego typu „historycznego partnerstwa” były przede wszystkim budowa i obsługa akweduktów miejskich, wznoszenie fortyfikacji wojskowych oraz świadczenie usług pocztowych. Przyjmowane w późniejszych latach, formy kooperacji publiczno-prywatnej dotyczyły głównie dystrybucji wody, budowy dróg, mostów oraz kolei.

Przez wiele lat projekty realizowane były w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) bez jednoznacznego użycia tego terminu. Przedsięwzięcia wykonywane we współpracy sektora publicznego z prywatnym wykształciły odrębne formy, bez ich uniwersalnej kategoryzacji. Projekty te regulowane były ogólnymi unormowaniami prawnymi, co negowało potrzebę nadawania precyzyjnej definicji PPP. Heterogeniczność form PPP w różnych krajach doprowadziła do wypracowania wielu definicji, z których większość została stworzona przez instytucje doradcze, agencje rządowe i podmioty finansowe zaangażowane w te partnerstwa.

W **Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)** partnerstwo publiczno-prywatne zostało opisane jako forma współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym, mająca na celu usprawnienie realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne operacje świadczące usługi publiczne. Osiąga się to poprzez podział ryzyka, wykorzystanie wiedzy sektora prywatnego lub wykorzystanie dodatkowych źródeł kapitału¹. Definicja ta jest jedną z wielu formalnoprawych prób skonkretyzowania pojęcia oraz celu i procedury podejmowania partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach legislacyjnych. Próby te można podsumować w konstatacji, że PPP to powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych z zachowaniem odpowiedzialności za ich wykonanie przez sektor publiczny. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym także dostarcza **legalnej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego**, określając, że „Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”². **Platforma PPP** definiuje przedmiotową kooperację jako: „(...) formę współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, realizującymi zadania o charakterze publicznym, a podmiotami prawa prywatnego, prowadzącymi działalność gospodarczą. Są to projekty inwestycyjno-eksploatacyjne, realizowane w oparciu o umowę długoterminową, których celem jest stworzenie niezbędnej

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. art. 2, pkt 24.

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637), art. 1, ust. 2.

infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych”³.

Badacze przedmiotu również podjęli się zdefiniowania pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego skupiając się na określeniu istotowych, charakterystycznych cech i funkcji tej współpracy. I tak **M. Moszoro** określa PPP jako „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”⁴. Dla **K. Strzykowskiego** PPP jest „instytucją prawną tworzącą prawne ramy realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne, bez skutku zwalniającego podmioty publiczne, zasadniczo organy administracji rządowej lub inne organy państwowe albo jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki od odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań bez względu na to, czy wykonywane są bezpośrednio lub pośrednio przez partnera prywatnego”⁵. **K. Brzozowska** określa partnerstwo publiczno-prywatne jako „formę pozyskania kapitału przez sektor publiczny, wymagającą sprzyjającego stabilnego otoczenia politycznego, społecznego, ekonomicznego oraz prawnego”⁶. Z kolei **I. Nazarkevych** ujmuje PPP jako efektywną formę realizacji dużych przedsięwzięć, w których pojawiają się wspólne interesy sektora publicznego, społeczeństwa i biznesu, a poszczególni uczestnicy mogą zaproponować jakieś aktywa, których brakuje pozostałym uczestnikom”⁷.

W niniejszej pracy przyjęto, że **partnerstwo publiczno-prywatne, będzie rozumiane, jako sformalizowana, oparta o krajowe prawodawstwo, współpraca podmiotów z sektora publicznego i prywatnego w celu realizacji zadań publicznych na podstawie umowy.** Projekty podejmowane w ramach tych partnerstw mogą mieć różny charakter ze względu na różne czynniki, takie jak ryzyko, zobowiązania i względy prawne, dlatego w tego typu przedsięwzięciach niezwykle istotne jest skrupulatne zarządzanie rozkładem ryzyka i odpowiedzialności.

³ <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/analiza-alternatyw-dla-PPP-DAA-040.pdf>, s. 6, 15.01.2024 r.

⁴ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w strefie użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 49.

⁵ K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 327.

⁶ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 7.

⁷ I. Nazarkevych, *The organization of public-private partnership in terms of growth transparency of processes and changes in the structure of economic relations*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, no. 496, s. 95.

Pomimo, że regulacje prawne w Polsce pozwalają na tego typu kooperację już od 2005 roku⁸, to dopiero ustawa z dnia 18 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹ pozwoliła na realizację idei współfinansowania i współrealizowania zadań publicznych przez jednostki administracji publicznej i prywatnych inwestorów. Dynamiczny rozwój cywilizacyjny, techniczny i gospodarczy sprawia, że samorządy nie zawsze są w stanie wykonywać powierzone im zadania na tyle szybko i efektywnie by odpowiadać na potrzeby obywateli¹⁰. Stąd partnerstwo publiczno-prywatne może zostać wykorzystane jako narzędzie sprawnego wywiązywania się przez jednostki administracji publicznej z nałożonych na nie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto formuła PPP wpisuje się w transformację społeczno-gospodarczą zmierzającą do poszerzenia grupy obywateli uczestniczących w zarządzaniu majątkiem publicznym. Prowadzi to do realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego, w którym prywatni przedsiębiorcy, realizują projekty służące ogółowi społeczeństwa lub danej wspólnoty¹¹.

Biorąc pod uwagę, iż w umowie o PPP, partner prywatny zobowiązuje się do realizacji inwestycji¹² w zamian za wynagrodzenie, zaś podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, formuła tego typu kooperacji wymaga stabilnej sytuacji politycznej i prawnej w danym kraju. Partnerstwo publiczno-prywatne może mieć zastosowanie w różnych obszarach funkcjonowania państwa. W Polsce formuła PPP wykorzystywana jest najczęściej przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi na szeroki wachlarz ustawowych zobowiązań wobec obywateli, przy jednoczesnej ograniczoności środków finansowych¹³.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest obecnie szeroko stosowaną kooperacją zarówno w krajach Unii Europejskiej jak i na świecie. Całkowita wartość europejskiego rynku (UE) PPP w latach 2009-2021 we wszystkich państwach członkowskich wyniosła 368,3 mld EUR. Najwięcej umów o PPP zawarto w sektorze edukacji (229)¹⁴, następnie transportu (169), opieki zdrowotnej (115), ochrony środowiska (65), porządku publicznego i bezpieczeństwa (53), rekreacji i kultury (53), mieszkalnictwa i usług społecznych (37), telekomunikacji (29),

⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637)

¹⁰ *Strategie jednostek samorządu terytorialnego w świetle wyzwań lat dwudziestych XXI wieku*, red.: T. Chruściel, Społeczna Akademia Nauk, 2024, s. 48-50.

¹¹ *Partnerstwo publiczno-prywatne – poradnik*, red. B. Korbus, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 21-22.

¹² Często w ramach długoterminowego kontraktu.

¹³ *Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne nieodciążenia i ograniczone korzyści*, Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy, nr 09/2018, s. 20–21. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_PL.pdf, 15.01.2024 r.

¹⁴ Wartość projektów edukacyjnych wyniosła w badanym okresie 2009-2021 - 18 mld EURO.

ogólnych usług publicznych (26) i obronności (7). Liderem w realizacji publiczno-prywatnych kooperacji pozostaje Wielka Brytania, która zrealizowała w okresie 2009-2021, 1031 przedsięwzięć o wartości 160 mld EUR¹⁵. W tym samym okresie w Polsce podpisano 166 umów o łącznej wartości 8,6 mld zł, z czego najwięcej w sektorze efektywności energetycznej, w sektorze edukacji umów o PPP podpisano zaledwie pięć¹⁶.

Niż demograficzny, zmiany w Polskiej edukacji, wyrażone w szeregu ustaw nakładających dodatkowe zobowiązania na jednostki samorządu terytorialnego (JST) i nie idące za tym zwiększenie środków finansowych, powinno przyczyniać się do upatrywania w partnerstwie publiczno-prywatnym sposobu realizacji zadań publicznych w sektorze edukacji. Analizy Instytutu Badań Edukacyjnych (IBE)¹⁷ wskazywały, że edukacja w Polsce potrzebuje dodatkowych środków finansowych szczególnie na infrastrukturę dydaktyczną i naukowo-badawczą. Szczególnym zadaniem stojącym przed sektorem edukacji w Polsce jest dostosowanie poziomu świadczonych usług edukacyjnych do potrzeb dynamicznie zmieniającego się rynku pracy. Należy zwrócić uwagę, że kompetencje techniczne i umiejętności cyfrowe stają się kluczowe w kontekście rozwoju technologii, a szczególnie Sztucznej Inteligencji (AI), która coraz śmielej wkracza do sektora edukacji. Wymagająca znacznych nakładów finansowych modernizacja infrastruktury edukacyjnej i wyposażenie placówek oświatowych w odpowiadający potrzebom intensywnie zmieniającego się środowiska edukacyjnego sprzęt IT, oraz potrzeba świadczenia usług edukacyjnych gwarantujących odpowiednią jakość nauczania w szkołach, przy jednoczesnych rosnących oczekiwaniach społecznych, może przyczynić się do poszukiwania finansowania zadań przy udziale kapitału prywatnego.

Zalety współfinansowania zadań edukacyjnych z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego zauważyły już inne kraje Europy, m.in. Węgry, Irlandia czy Wielka Brytania, gdzie ten sposób realizacji przedsięwzięć przewyższa tradycyjne metody finansowania zadań publicznych. We wspomnianych krajach PPP wykorzystywane jest głównie przy budowie domów uczniowskich, modernizacji infrastruktury naukowo-badawczej oraz do tworzenia parków edukacyjnych¹⁸. Przedstawione przykłady pozwalają na wskazanie korzyści, jakie płyną z zastosowania PPP w edukacji: podnoszenie jakości edukacji, lepsze

¹⁵ <https://data.eib.org/epec>, 15.01.2024 r.

¹⁶ https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-I-kw-2024_4.pdf.

¹⁷ Instytut Badań Edukacyjnych. (2013). *Liczą się efekty. Raport o stanie edukacji 2012*, <https://bibe.ibe.edu.pl/8719-licza-sie-efekty-raport-o-stanie-edukacji-2012.html>, 15.01.2023 r.

¹⁸ E. Voss, B. de Micheli, K. Schöneberg, S. Rosini, *Fundusze i instrumenty finansowe UE na rzecz edukacji i szkoleń oraz rola partnerów społecznych*, Hamburg i Rzym 2016 r., s. 39-40.

zarządzanie infrastrukturą szkolną czy wprowadzanie nowoczesnych technologii edukacyjnych. Zaangażowanie sektora prywatnego pozwala stosować jego specjalistyczną wiedzę, co prowadzi do lepszego zarządzania zasobami i bardziej wydajnego wykorzystania funduszy¹⁹. Jednak wdrażanie PPP w tak wrażliwym i fundamentalnym z punktu widzenia zadań jednostek samorządu terytorialnego sektorze, jakim jest edukacja, wymaga starannego planowania i odpowiednich norm prawnych, aby zapewnić transparentność i równowagę interesów obydwu stron kooperacji. Chociaż doświadczenie Polski w zakresie realizacji inwestycji w edukacji z wykorzystaniem PPP jest nadal stosunkowo niewielkie, istnieją konkretne przykłady na podstawie, których można określić potencjalne korzyści i wyzwania tego modelu współpracy.

Jako, że partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce nie jest powszechnie wykorzystywanym narzędziem do realizacji zadań publicznych w oświacie, determinuje to potrzebę prowadzenia szczegółowych badań i analiz, celem dostosowania rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, tak aby można było w pełni wykorzystać potencjał jaki za sobą niesie. Dodatkowym argumentem przemawiającym za podjęciem wypełnienia tej luki badawczej jest brak kompleksowych opracowań w zakresie implementacji i stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze edukacji w Polsce.

Badania nad realizacją przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze edukacji w Polsce, z uwagi na stosunkowo młody rynek PPP w naszym kraju, są ograniczone, przez co wciąż istnieje szerokie pole badawcze. Niniejsza praca uzupełnia lukę poznawczą w obszarach badanej materii takich jak:

- **analiza studiów przypadku** (case study) – do momentu pozyskania i opracowania danych, rynek PPP w sektorze edukacji nie został szczegółowo przebadany w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć. Gdy badania z innych krajów oferują szeroko opracowane przykłady realizacji zadań publiczno-prywatnych w edukacji, które można traktować, jako dobre praktyki, szczegółowe studia przypadków polskich projektów edukacyjnych w PPP, można wykorzystać na rodzimym gruncie w tym samym celu²⁰;
- **ocena skuteczności PPP w sektorze edukacji w Polsce** - zebrane dane od kooperantów publicznych podsumowały zrealizowane projekty i oceniły zasadność stosowania PPP

¹⁹ A. Kopańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne – wzory Brytyjskie. Czego możemy się z nich nauczyć*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 3(25) /2006, s. 84.

²⁰ Por. E. P. Yescombe, *Public-private partnerships. Principles of Policy and Finance*, Oxford: Elsevier Ltd 2007, s. 16-27.

w edukacji. Ich analiza pozwoliła określić determinanty, m.in. finansowe, organizacyjne i strukturalne celem skutecznego stosowania partnerstw w sektorze edukacji²¹;

- **określenie korzyści i barier w realizacji PPP w sektorze edukacji w Polsce** – wskazanie przez podmioty publiczne czynników, które mogą zdecydować o podjęciu kooperacji publiczno-prywatnej w rozwijaniu potencjału oświatowego oraz ograniczeń utrudniających lub uniemożliwiających realizowanie PPP w edukacji, jest istotne dla podejmowania dalszych badań nad promocją tej formuły i przewyższaniem ograniczeń jakie stawia rynek PPP²²;

- **analiza ram legislacyjnych PPP w Polsce i w wybranych krajach europejskich** – zestawienie rozwiązań prawnych stosowanych w wybranych krajach europejskich, w tym w Polsce pozwoliło wskazać obszary, nad którymi należy pracować, aby implementacja i realizacja tego typu kooperacji była atrakcyjna dla stron z sektora publicznego i prywatnego²³.

Dysertacja była ukierunkowana na analizę zrealizowanych umów i identyfikację determinant, które mogą wpłynąć na decyzję jednostek samorządu terytorialnego w sprawie realizacji zadań własnych w sektorze edukacji w formule PPP.

2. Cel badań i hipoteza badawcza

Za cel badań niniejszej dysertacji przyjęto **ocenę ekonomicznych i prawnych uwarunkowań współpracy sektora publicznego z prywatnym w zakresie realizacji przedsięwzięć w sektorze edukacji w Polsce.**

Na podstawie przyjętego celu badań sformułowano dwie kategorie hipotez badawczych: **główną hipotezę badawczą oraz pomocnicze hipotezy badawcze.**

Realizacja celu badawczego odbyła się w drodze weryfikacji głównej hipotezy badawczej, zakładającej, że:

Występuje zależność między poziomem zadłużenia a skłonnością jednostek samorządu terytorialnego (JST) do realizacji zadań w sektorze edukacji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Dodatkowo, aby osiągnąć cel przedstawionej rozprawy zdecydowano się postawić następujące hipotezy pomocnicze:

²¹ *Partnerstwo publiczno-prywatne - dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*, M. Załączna, A. Wojewnik-Filipkowska, J. Węgrzyn, K. Olbińska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 78-79.

²² J. Chlaska, E. Sikora, *Partnerstwo publiczno-prywatne – szanse czy ryzyko?* Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 369, 2018, s. 29-39.

²³ Por. H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych*, Studia BAS 2014, nr 3, s. 79–100.

Hipoteza pomocnicza nr 1 (H1): Ograniczenia budżetowe jednostek samorządu terytorialnego związane są ze skłonnością do realizacji przedsięwzięć w formie PPP w sektorze edukacji.

Hipoteza pomocnicza nr 2 (H2): Administracyjna forma organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego związana jest ze skłonnością do realizacji przedsięwzięć w formie PPP w sektorze edukacji.

Hipoteza pomocnicza nr 3 (H3): Ocena stanu oświaty dokonywana przez JST związana jest ze skłonnością do realizacji przedsięwzięć w formie PPP w sektorze edukacji.

Hipoteza pomocnicza nr 4 (H4): Realizacja zadań w sektorze edukacji w formule PPP przynosi rezultaty oczekiwane przez stronę publiczną.

Hipoteza pomocnicza nr 5 (H5): Mimo powszechnej znajomości formuły PPP, większość JST nie bierze pod uwagę realizacji inwestycji w sposób inny niż standardowe zamówienie oparte o finanse publiczne.

Przyjęty w pracy okres badawczy objął lata 2009-2022. Wyznaczono go w oparciu o wejście w życie znowelizowanej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz dostęp do pełnych danych statystycznych i finansowych niezbędnych do zrealizowania celu przedmiotowej dysertacji. Zaznaczyć należy, że okres badawczy pozwolił również na odniesienie wyników badań do reformy edukacji przeprowadzonej w roku 2017.

3. Układ pracy

Celowi i hipotezom badawczym został podporządkowany układ pracy. Rozprawa składa się ze wstępu, sześć rozdziałów i wniosków końcowych.

W **rozdziale pierwszym** o charakterze teoretycznym przedstawiono istotę i historię współpracy publiczno-prywatnej kooperacji, stosowane modele realizacji inwestycji, korzyści, bariery i perspektywy rozwoju rynku PPP w Polsce. W ramach rozdziału przedstawiono również definicje PPP.

Drugi rozdział pracy poświęcono opisowi zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach użyteczności publicznej w wybranych krajach europejskich, w tym w Polsce. Przeprowadzono analizę komparatystyczną aktów prawnych regulujących PPP, przedstawiono implementację zastosowania formuły PPP oraz uregulowania ekonomiczne. W rozdziale przedstawiono również przykłady zrealizowanych inwestycji w sektorze edukacji w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Rozdział trzeci prezentuje sposób finansowania i formalną strukturę sektora edukacji w Polsce. W rozdziale przedstawiono reformy przeprowadzone w systemie oświaty od roku 1999 oraz zaprezentowano terminologię podstawowych pojęć systemu edukacji. W ramach

rozdziału zaprezentowano zarówno budżetowe jak i pozabudżetowe źródła finansowania szkolnictwa w Polsce. Przedstawiono sposób wyliczania subwencji ogólnej w części oświatowej oraz zaprezentowano przykłady programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – POKL oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – POWER.

Rozdział czwarty – metodyczny – poświęcono omówieniu założeń metodycznych badań własnych, przedstawiono cel i hipotezy badawcze pracy oraz etapy procedury badawczej wraz z zastosowanymi metodami, technikami i narzędziami badawczymi. Przedstawiono w nim także szczegółową charakterystykę grupy badawczej i przyjęty okres badawczy wraz z jego uzasadnieniem.

W rozdziale piątym, przedstawiono wyniki badań własnych przeprowadzonych na podstawie autorskiego kwestionariusza ankiety. Badania przeprowadzono na próbie 1036 respondentów – jednostek samorządu terytorialnego (JST). Dane pozyskane w ramach badań ankietowych zostały poddane analizie statystycznej. Wyniki prezentowano z wykorzystaniem tabel i rysunków dzieląc obszar analizy danych na weryfikację głównych założeń, w tym ocenę zadłużenia JST, ocenę i znajomość PPP oraz na analizę dodatkową wybranych aspektów działania JST. W ocenie partnerstwa publiczno-prywatnego zwrócono uwagę na aspekt administracyjny i budżetowy.

Rozdział szósty poświęcony jest analizie studiów przypadków (cs) projektów realizowanych w sektorze edukacji w Polsce. Jest to szczegółowe opracowanie oparte na dokumentach źródłowych uzyskanych od jednostek samorządu terytorialnego, które stosowały PPP w sektorze infrastruktury i usług edukacyjnych w latach 2009-2022. Metoda cs z punktu widzenia celu badawczego niniejszej dysertacji była bardzo wartościowa, ponieważ pozwoliła dokonać analizy pojedynczych przedsięwzięć realizowanych w formule PPP, aby zidentyfikować m.in. determinanty nawiązywania kooperacji jednostek samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym.

We **wnioskach końcowych** przedstawiono konkluzje wynikające z przeprowadzonych badań, a także wskazano możliwe kierunki dalszych prac i badań nad realizacją zadań w sektorze edukacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

4. Charakterystyka grupy badawczej

W ramach niniejszej dysertacji badaniu poddane zostały dwie grupy respondentów:

1. **Podmioty publiczne**, w których ogłoszono przynajmniej jedno postępowanie PPP w sektorze edukacji;
2. Wszystkie **jednostki samorządu terytorialnego** w Polsce.

W obu przypadkach wykorzystano celowy dobór próby badawczej.

Pierwsza grupa została dobrana w oparciu o dane pozyskane z portalu **Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej** gromadzącej informacje o wszystkich przedsięwzięciach realizowanych w formule PPP w Polsce (**Baza PPP – dostęp online: www.ppp.gov.pl**). We wskazanym portalu dostępne są wszystkie podpisane umowy PPP w Polsce oraz potencjalne partnerstwa z podziałem na sektory, których dotyczą. Na tej podstawie wytypowano **5 projektów w trzech samorządach, które realizowały PPP w sektorze edukacji**, zgodnie z kategoryzacją Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz **8 przedsięwzięć związanych z tym sektorem**. Współczynnik zwrotności ankiet wyniósł w tym przypadku **69%**. Jednostki publiczne, które wzięły udział w badaniu to 1 miasto na prawach powiatu, gminy miejskie (3), miejsko-wiejskie (2) i wiejskie (3). Pytania ankietowe odnosiły się zarówno do motywacji podjęcia jak i oceny efektów zrealizowanych przedsięwzięć w partnerstwie publiczno-prywatnym w sektorze edukacji.

Druga grupa to wszystkie samorządy szczebla gminnego i powiatowego w Polsce - **314 powiatów i 2 477 gmin** (302 miejskich w tym **66 miast na prawach powiatu**, 711 miejsko-wiejskich oraz 1 464 wiejskich). Dane kontaktowe zostały pozyskane z bazy teleadresowej Jednostek Samorządu Terytorialnego, **prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji**²⁴. Obowiązek prowadzenia przedmiotowej bazy i jej aktualizacji wynika z **rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępnienia w centralnym repozytorium informacji publicznej** (Dz. U. z 2018 r., poz. 1790). Analizie poddano 1036 JST z zebranej bazy 1400 rekordów (**Gminy = 894, Miasto na prawach powiatu = 26, Powiat = 116**). Po odrzuceniu odpowiedzi pustych i wskazujących na odmowę udzielenia odpowiedzi analizie poddano liczbę obserwacji stanowiącą 74% pierwotnie zebranych danych. Zwrotność ankiet w tym przypadku wyniosła **37,12%** (1036/2791), z czego wśród gmin 37,08% (894/2411), miast na prawach powiatu 39,39% (26/66) i powiatów 36,94% (116/314).

²⁴ <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>

Kwestionariusze ankietowe były kierowane do JST w trybie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902), a do ich wypełnienia zobowiązano osoby decyzyjne poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, takich jak: wójt, burmistrz, prezydent, starosta, skarbnik, sekretarz.

5. Metodyka badań własnych

Zwiększenie wiarygodności przeprowadzonych badań, jest podstawowym celem każdego badacza, stąd w niniejszej dysertacji zastosowano **triangulację metodologiczną** obejmującą zarówno gromadzenie informacji na wiele sposobów, jak i poddawanie analizie uzyskanych wyników. Badanie partnerstwa publiczno-prywatnego z uwagi na samą formułę wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Zestawienie danych pozyskanych w ramach badań ilościowych i jakościowych, z studium przypadku oraz informacjami pozyskanymi w ramach badania ankietowego, analizy dokumentów i procedury komparatystycznej w zakresie legislacji, daje podstawy, aby formułować wnioski oparte o jak najszersze spektrum informacji. Ważnym aspektem, prowadzenia tak rozległych badań jest fakt, że triangulacja, obok wielokrotnego sprawdzania danych, jest jedną z najczęściej stosowanych procedur, której celem jest zredukowanie prawdopodobieństwa błędnej interpretacji pozyskanych informacji²⁵.

W celu uporządkowania procesu badawczego zastosowano model, który był adekwatny do analiz opartych o triangulację metodologiczną. Wśród zasad konstruowania takiego modelu wyszczególniono następujące etapy: rozpoznanie podstaw teoretycznych, określenie ram konceptualnych badania przez precyzyjne zdefiniowanie pojęć i zbudowanie konstruktu teoretycznego, jego operacjonalizację przez określenie zmiennych i ich wzajemnych zależności w postaci hipotez badawczych oraz ustalenie metod ich testowania²⁶.

W niniejszej dysertacji przeprowadzono proces badawczy oparty o realizację siedmiu - czynności analitycznych. W pierwszym z nich przeprowadzono krytyczną analizę literatury, danych zastanych, dokumentacji oraz aktów prawnych dotyczących zagadnień związanych pośrednio i bezpośrednio z partnerstwem publiczno-prywatnym. Dane pozyskiwano zarówno ze źródeł wtórnych, jak i pierwotnych. Do tych pierwszych należy zaliczyć zagraniczne i rodzime publikacje naukowe dotyczące bezpośrednio partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zagadnień z nim związanych, m.in. z dziedzin ekonomii,

²⁵ R.E. Stake, *Jakościowe studium przypadku*, w: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t.1, Warszawa 2009, s. 640.

²⁶ A. Zakrzewska-Bielawska, *Modele badawcze w naukach o zarządzaniu*, Organizacja i kierowanie, 2018, nr 2(181), s. 18.

zarządzania, historii i teorii prawa. Wśród źródeł pierwotnych należy wymienić szereg dokumentów strategicznych i aktów prawnych, jak wytyczne, komunikaty, rezolucje, dyrektywy i rozporządzenia unijne, raporty Najwyższej Izby Kontroli, GUS, rynku PPP, czy ustawy, m.in. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe. Istotnymi danymi pozyskanymi w trakcie prowadzonych badań były źródłowe dokumenty pozyskane z samorządów, które realizowały przedsięwzięcia w partnerstwie publiczno-prywatnym w sektorze edukacji.

Na tym etapie, najistotniejszym było nakreślenie tła historycznego, instytucjonalnego i prawnego partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i w wybranych krajach Europy Zachodniej. Ponadto, określono definicje podstawowych pojęć oraz przeanalizowano rynek PPP, co pozwoliło na prowadzenie dalszych badań osadzonych w kontekście konkretnych danych w zakresie funkcjonowania publiczno-prywatnej kooperacji w Polsce.

Wykonana w pierwszym etapie praca na wykazanym materiale badawczym, pozwoliła zebrać dane wykorzystane w **etapie II**, tj. rozpoznać luki badawcze, określić problem badawczy pracy doktorskiej oraz wyznaczyć jej główny cel. Następnie sformułowano odpowiadające dysertacji pytania badawcze oraz postawiono hipotezę główną oraz hipotezy pomocnicze (**etap III**).

W **etapie IV** procesu badawczego, po sformułowanych pytaniach badawczych i określeniu hipotezy głównej i hipotez pomocniczych zostały skonstruowane kwestionariusze ankiety. Badania ankietowe należą do grupy metod empirycznych i służą do badania opinii respondentów w określonym obszarze²⁷. W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznego stanowiska czy ankietowanie stanowi metodę czy technikę badawczą. W dysertacji za E. Krok przyjęto, że badania ankietowe to metoda, natomiast ankietę stanowi technikę badawczą, a kwestionariusz ankiety to narzędzie badawcze do gromadzenia danych niezbędnych do przeprowadzenia badań ankietowych²⁸.

Podstawową metodą, która pozwoliła zweryfikować hipotezę główną, oraz hipotezy pomocnicze były właśnie badania ankietowe, wykorzystujące dwa kwestionariusze opracowane na podstawie przeglądu literatury i dobrane do problematyki podjętego tematu partnerstwa publiczno-prywatnego. Do badań ankietowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) wykorzystano kwestionariusze ankiet, które zostały przesłane pocztą elektroniczną, a badanie odbyło się bez udziału ankietera. W kwestionariuszu ankiety zastosowano pytania

²⁷ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, BERNARDINUM, Gdynia 2002, s. 86.

²⁸ Krok E., *Budowa kwestionariusza ankietowego a wyniki badań*, w: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 874. Studia Informatica nr 37, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 59-66.

zamknięte jednokrotnego i wielokrotnego wyboru oraz pytania otwarte i półotwarte obejmujące zarówno fakty, oceny i motywacje w obszarze PPP.

Dane pozyskane w ramach badań ankietowych zostały poddane analizie statystycznej. W odpowiedzi na postawione hipotezy badawcze, wykorzystano nieparametryczne testy różnic U Manna-Whitney'a do oceny dwóch grup niezależnych oraz test H Kruskala-Wallisa do oceny różnic trzech grup niezależnych.

Test U Manna-Whitney'a stosowano do porównania:

- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale na deklaracje, że zadłużenia ograniczają realizację zadań w sektorze oświaty,**
- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale na deklaracje, że ograniczone środki budżetowe stanowią przeszkodę w realizacji zadań w sektorze edukacji,**
- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale deklarację znajomości formuły PPP,**
- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale na deklarację chęci podjęcia PPP w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych,**
- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale na deklaracje chęci podjęcia PPP w przypadku braku środków na realizację zadań publicznych w sektorze edukacji,**
- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale na deklarację chęci podjęcia partnerstwa PPP bez względu na powód.**

Do oceny wielkości efektu wykorzystano współczynnik korelacji dwuseryjnej Glassa (r_g). Interpretacja wielkości efektu r_g opierała się na tych samych wytycznych, co współczynnik korelacji r-Pearsona²⁹, przy czym rozmiary efektów sklasyfikowano w następujący sposób:

- słaby (r) 0,00–0,30,
- umiarkowany (r) 0,31–0,50,
- silny (r) 0,51–0,70
- bardzo silny (r) 0,71–1,00.³⁰

Badanie oparte na teście H Kruskala-Wallisa zastosowano do porównań:

²⁹ Na podstawie wartości liczbowej wnioskować możemy o sile związku – im wartość jest bliższa zera, tym siła związku jest słabsza.

³⁰ B.M. King, E.W. Minium, *Statystyka dla psychologów i pedagogów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 566.

- różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w **podziale na formę administracyjną JST**,
- różnic środków przeznaczanych na realizację zadań oświatowych w **stosunku do budżetu ogółem JST w podziale na formę administracyjną JST**.

Wielkość efektu w tym teście mierzono za pomocą współczynnika epsilon-kwadrat (ϵ^2). Interpretacja wyników ϵ^2 była następująca:

- efekt słaby oznacza się (ϵ^2) 0,01,
- wpływ umiarkowany – (ϵ^2) 0,06,
- a efekt silny – (ϵ^2) 0,14³¹.

Zastosowanie testu H Kruskala-Wallisa pozwoliło na przeprowadzenie **analizy post-hoc** z oceną porównań wielokrotnych z poprawką Bonferroniego.

Analizę danych jakościowych opracowano z wykorzystaniem analizy **częstości odpowiedzi** oraz **współczynnika chi-kwadrat (χ^2)**. Współczynnik ten wspierano oceną wielkości efektu dla tabel 2x2 oraz większych niż 2x2 kolejno wskaźnikiem **Yule’a (ϕ)** oraz **Cramera (V)**.

Test niezależności chi-kwadrat ze wskaźnikiem **Cramera (V)** zastosowano w analizie:

- znajomości formuły PPP w podziale na formę administracyjną JST,
- chęci podjęcia PPP w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych w podziale na formę administracyjną JST,
- chęci podjęcia PPP w przypadku braku środków na realizację zadań publicznych w podziale na formę administracyjną JST,
- chęci podjęcia PPP w podziale na formę administracyjną JST,
- obszarów oceny PPP w podziale na ocenę stanu oświaty.

Natomiast test niezależności chi-kwadrat ze wskaźnikiem **Yule’a (ϕ)** znalazł zastosowanie w badaniu:

- obszarów oceny PPP w podziale na ocenę zadłużenia JST jako czynnika ograniczającego realizację zadań w sektorze edukacji,
- obszarów oceny PPP w podziale na ocenę ograniczonych środków budżetowych JST jako czynnika będącego przeszkodą w realizacji zadań w sektorze edukacji,
- obszarów oceny PPP w podziale na ocenę zadłużenia JST jako czynnika będącego przeszkodą w realizacji zadań w sektorze edukacji.

³¹ Ibidem, s. 572.

Nieparametryczne metody oceny danych wykorzystano z uwagi na złamane założenia w tym głównie brak normalności rozkładu zmiennych ilościowych, brak równolicznych grup oraz często brak ilościowej skali pomiaru. Wyniki prezentowano z wykorzystaniem tabel i rysunków dzieląc obszar analizy danych na weryfikację głównych założeń, w tym ocenę zadłużenia JST, ocenę PPP oraz na analizę dodatkową wybranych aspektów działania JST. W ocenie partnerstwa publiczno-prywatnego zwrócono uwagę na aspekt administracyjny i budżetowy oraz opisano opinie JST dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego. Dla całości analiz wybrano poziom Alfa = 0,05.

W etapie V posłużono się metodami z grupy badań jakościowych, tj. studium przypadku oraz komparatystyczna analiza legislacji.

Dla realizacji celu pracy podjęto się wykorzystania wielokrotnego studium przypadku oraz dobrano dwa zasadnicze narzędzia pozyskania danych. Pierwszy z nich to **badanie dokumentacji źródłowej**, polegające na wykorzystaniu zebranych informacji w postaci **dokumentacji przetargowej**, danych zebranych w bazach inwestycji realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz innych istotnych informacji, np. gospodarczych, dotyczących przedmiotu analizy, będących kontekstem dla prowadzonego badania. Druga wykorzystana metoda to **badanie ankietowe**, które miały na celu pozyskanie konkretnych danych. Cechą tej metody jest subiektywny dobór zagadnień, elastyczność w prowadzeniu procesu badawczego oraz kompletność pozyskanych informacji³². Z uwagi na problematykę rozprawy, w którym badanie partnerstwa publiczno-prywatnego ogranicza się do sektora edukacji, zastosowanie studium przypadku było metodą optymalną, która pozwoliła na bardzo małej próbie badawczej uzyskać korzyści wskazane przez N. Siggelkova, do których zaliczamy:

- zidentyfikowanie **motywacji** do podejmowania PPP w sektorze edukacji,
- **inspirację** do opracowania koncepcji wzorcowej wykorzystywanej w realizacji przedsięwzięć w formule PPP,
- **ilustrację** realizacji przedsięwzięć w sektorze edukacji w realnych warunkach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego³³.

W ramach etapu V dokonano również **komparatystyki prawnej**, mającą za swój cel porównywanie systemów prawnych. Metoda prawnoporównawcza znajduje zastosowanie

³²M. Matejun, *Metodyka badań ankietowych w naukach o zarządzaniu - ujęcie modelowe*, [w:] Współczesne problemy rozwoju metodologii zarządzania, (red.) Lisiński M., Ziębicki B., wyd. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2016, s. 342.

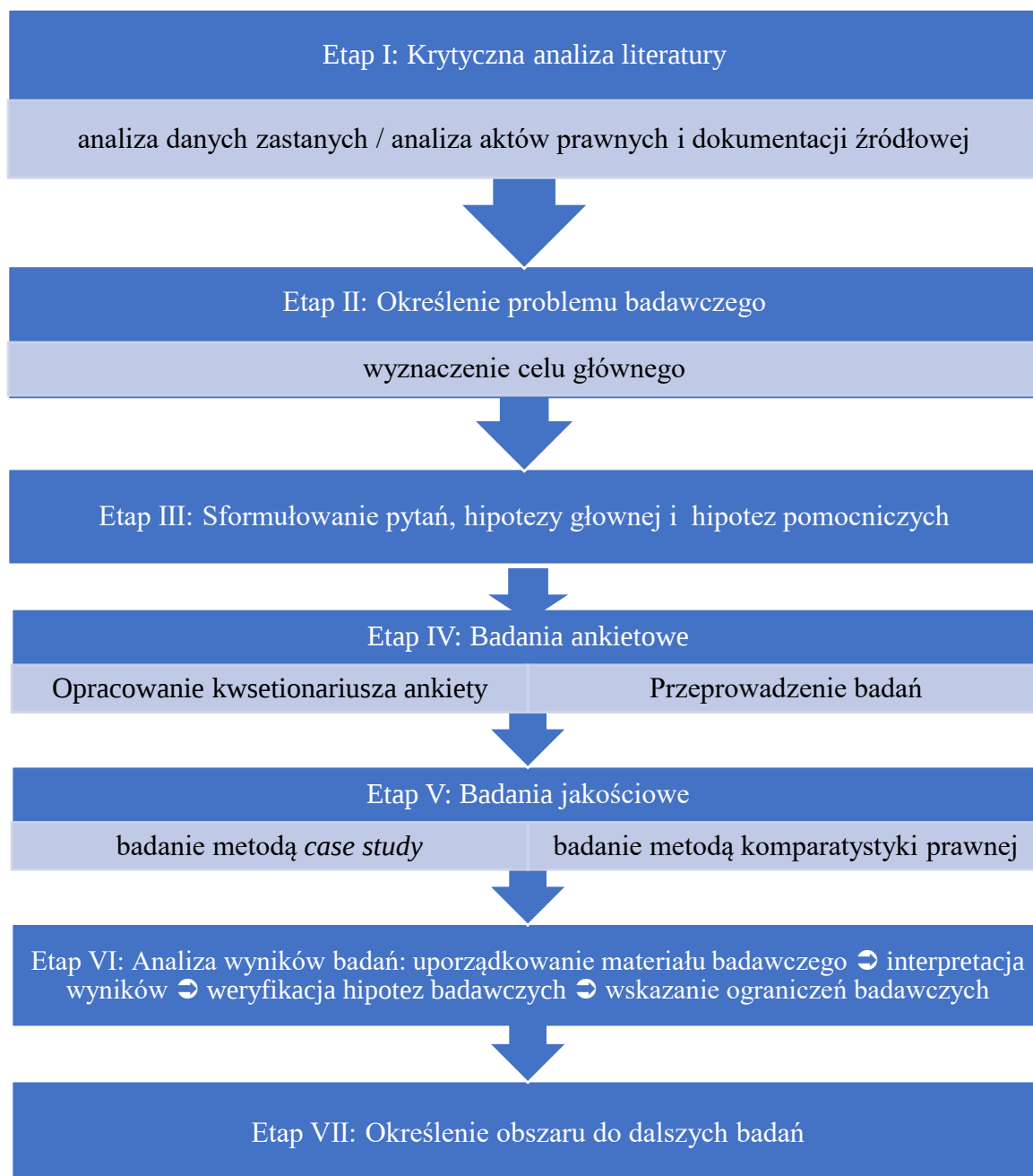
³³*Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, red.: M. Sławińska, H. Witczak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 120-125.

nie tylko w pracach ściśle poświęconych porównaniu dwóch różnych systemów prawnych, ale także jako element wzbogacający badania poświęcone przede wszystkim instytucji w jednym porządku prawnym³⁴. W niniejszej dysertacji zastosowano ujęcie „ewolucyjne”, dla opisanego procesu doskonalenia polskiego prawodawstwa implementującego partnerstwo publiczno-prywatne w naszym kraju. Podjęte badanie pokazało kontekst historyczny okresu przedakcesyjnego do Unii Europejskiej oraz proces od wejścia w życie pierwszej ustawy o PPP z 2005 roku, do obecnie prowadzonej polityki, również w wymiarze legislacji, mającej na celu promocję idei partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Analiza ta odniosła się także do podkreślenia relacji ustaw o PPP z innymi aktami prawnymi i wykazania ich wzajemnych powiązań³⁵. Następnie, w **związku z osadzeniem ustawodawstwa państw członkowskich Unii Europejskiej w traktatach i dyrektywach unijnych, przeprowadzono analizę implementacji i rozwoju PPP w Niemczech i obecnie nie będącej członkiem UE, Wielkiej Brytanii, która jest liderem kooperacji publiczno-prywatnych w Europie**. Tym samym, uzyskano obraz zmian legislacyjnych w Polsce, poprzez osadzenie ich w kontekście prawodawstwa unijnego oraz porównania z tożsamym procesem w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

W kolejnym VI etapie procesu badawczego, dokonano analizy wyników badań poprzez uporządkowanie materiału badawczego, interpretację zebranych danych, weryfikację hipotez badawczych oraz wskazanie ograniczeń badawczych. **W ostatnim VII etapie określono pole do dalszych badań**. Etapy VI i VII posłużyły do sformułowania piątego i szóstego rozdziału niniejszej dysertacji, gdzie przedstawiono wyniki badań własnych, zarówno ilościowych, jak i jakościowych.

³⁴ R. Tokarczyk, *Komparatystyka Prawnicza*, Warszawa 2008, s. 32, 56.

³⁵ E. Morgera, *Global environmental law and comparative legal methods*, *Review of European Comparative & International Environmental law* 2015, vol. 24, no. 3, s. 254-263.



Rysunek 1. Schemat postępowania badawczego

Źródło: Opracowanie własne.

6. Wybrane wyniki badań

Zgodnie z przyjętą koncepcją dysertacji, jednym z elementów realizacji celu badawczego, była analiza pytań ankiety własnej dotyczącej znajomości formuły partnerstwa publiczno-prywatnego dla wybranych grup czynników. W ocenie tej wykorzystano czynniki administracyjne oraz budżetowe. Analiza PPP wykorzystywała także odpowiedzi na pytania dotyczące samych opinii JST w tym zakresie.

Odpowiedzi dotyczące znajomości formuły PPP poddano ocenie zależności z czynnikami podziału administracyjnego takim jak forma administracyjna JST oraz województwo (tabela 1).

Tabela 1. Znajomość formuły PPP z podziałem na formę administracyjną JST

Forma organizacyjna	Znajomość formuły PPP					
	Nie		Tak		Ogółem	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Gmina	304	34,00	590	66,00	894	100,00
Miasto na prawach powiatu	3	11,54	23	88,46	26	100,00
Powiat	36	31,03	80	68,97	116	100,00

n – liczba obserwacji

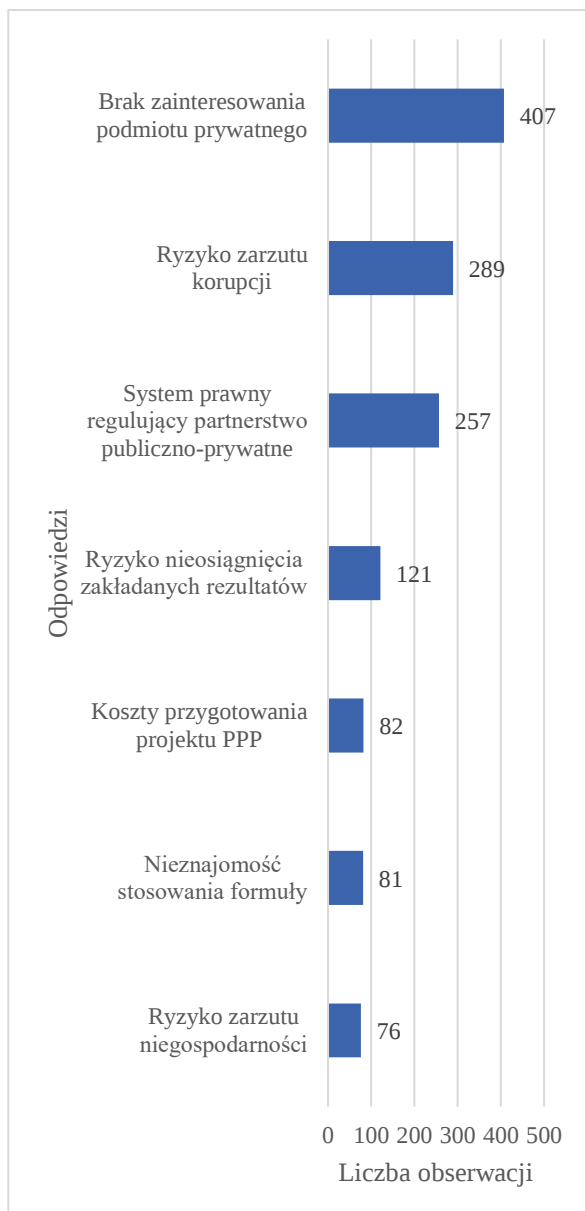
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

Analiza pokazała, że ponad 68% powiatów, 66% gmin oraz 88% miast na prawach powiatu wskazało znajomość formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

W kontekście znajomości formuły PPP z uwzględnieniem czynnika terytorialnego – województwa, zauważono, że w każdym województwie większość jednostek deklarowała znajomość pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego. Istotnie więcej JST wskazało znajomość pojęcia w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim oraz wielkopolskim (61-78%). W przypadku województwa zachodniopomorskiego, pomorskiego i podlaskiego znajomość formuły PPP wśród badanych JST wahała się w przedziale 56-59%.

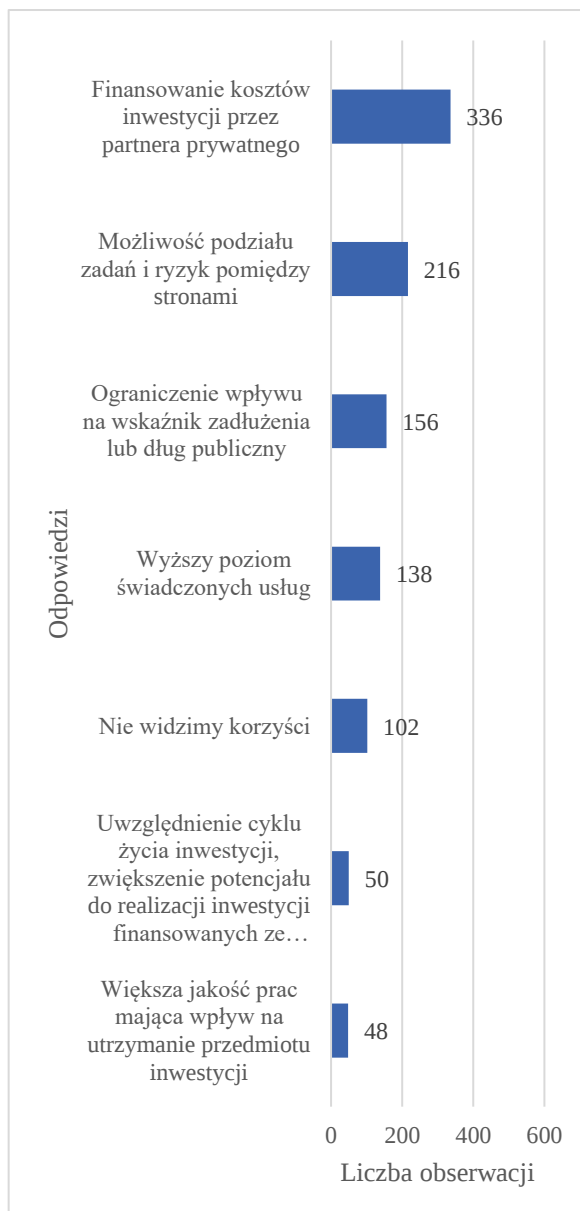
Tym samym stwierdzono, że wśród badanych JST nie występowała przeszkoda w postaci braku znajomości PPP, która mogłaby być uznawana, za determinantę odgrywającą szczególną rolę, przy wykorzystywaniu PPP do realizacji zadań publicznych w sektorze edukacji.

W dalszej części eksploracji PPP w sektorze edukacji, zbadano przeszkody i korzyści płynące z zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze oświaty (wykres 1 i 2).



Wykres 1. Analiza częstości odpowiedzi na pytanie o przeszkody w zakresie stosowania PPP w sektorze edukacji

A. Przeszkody



Wykres 2. Analiza częstości odpowiedzi na pytanie o korzyści w zakresie stosowania PPP w sektorze edukacji

B. Korzyści

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

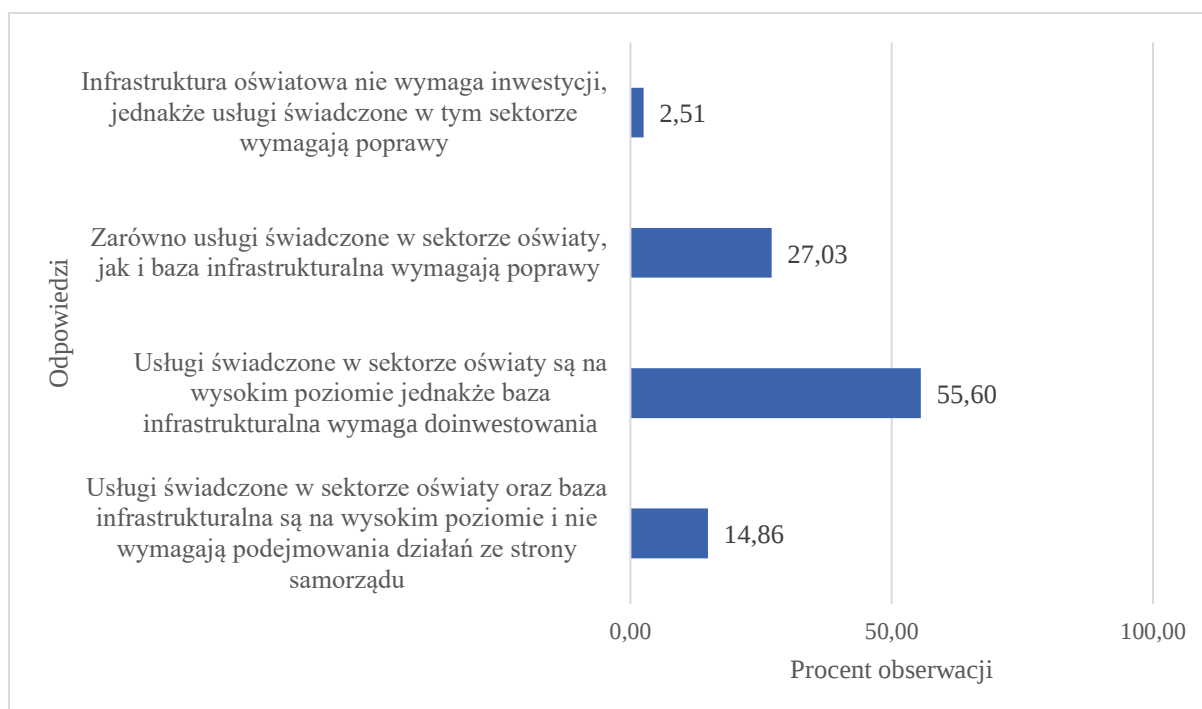
Pośród korzyści JST wskazały najczęściej aspekt **finansowania kosztów przez partnera prywatnego** (336 wskazań), możliwość **podziału zadań i ryzyk** (216 wskazań), **ograniczenia dla wskaźnika zadłużenia długu publicznego** (156 wskazań) oraz wyższy **poziom świadczonych usług** (138 wskazań), co warte uwagi w 102 przypadkach JST wskazało na **nie występowanie korzyści**. „**Brak zainteresowania podmiotu prywatnego**”, był najczęściej wskazywaną przez jednostki samorządu terytorialnego przeszkodą,

w stosowaniu PPP w realizacji zadań publicznych. Na 1036 pozyskanych ankiet zwrotnych, odpowiedź ta została **zaznaczona 407 razy, co stanowi ponad 39%**³⁶. Przy zestawieniu tylko części omówionego w niniejszej dysertacji ryzyka, jakie może potencjalnie ponosić partner prywatny w PPP na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia, tj. na etapie projektowania, budowy i eksploatacji, każdy dodatkowy czynnik zewnętrzny może znacząco wpłynąć na brak zainteresowania strony prywatnej. Autorzy „Raportu rynku PPP 2009 – i kw. 2023” podnoszą np., że: „**Podwyżki stóp procentowych NBP i wzrost kosztów działalności gospodarczej (rosnące koszty surowców, materiałów i wzrost odsetek od kredytów inwestycyjnych) to zjawiska, które zniechęcają do planowania i realizowania długoterminowych przedsięwzięć**”³⁷. Tym samym należy stwierdzić, że dla partnera prywatnego przystąpienie do realizacji zadania publicznego w formule PPP wymaga nie tylko odpowiedniego fundamentu legislacyjnego, lecz także stabilnego środowiska gospodarczego. **Ryzyko zarzutu korupcji** otrzymało 289 wskazań, co również świadczy o potrzebie większej transparentności w zakresie zastosowania kooperacji PPP. **System prawny jako przeszkoda w PPP**, przez badane podmioty został wskazany 257 razy, czyli należy uznać, że co czwarta badana JST za przeszkodę uznaje legislację w obszarze partnerstwa. Może to świadczyć o potrzebie zbadania oczekiwań JST w zakresie kształtu ustawy regulującej partnerstwo publiczno-prywatne, aby móc przedstawić **postulaty de lege ferenda w obszarze ustawy o ppp**.

Obok przedstawionych analiz, aby zrealizować cel niniejszej dysertacji dokonano także, diagnozy w zakresie oceny przez badane JST stanu oświaty, dla której są organem prowadzącym (wykres 3).

³⁶ Analiza własna danych zebranych w kwestionariuszach ankietowych.

³⁷ <https://www.ppp.gov.pl/analiza-rynku-ppp/>, Raport rynku PPP 2009 – i kw. 2023, 10.01.2024 r.

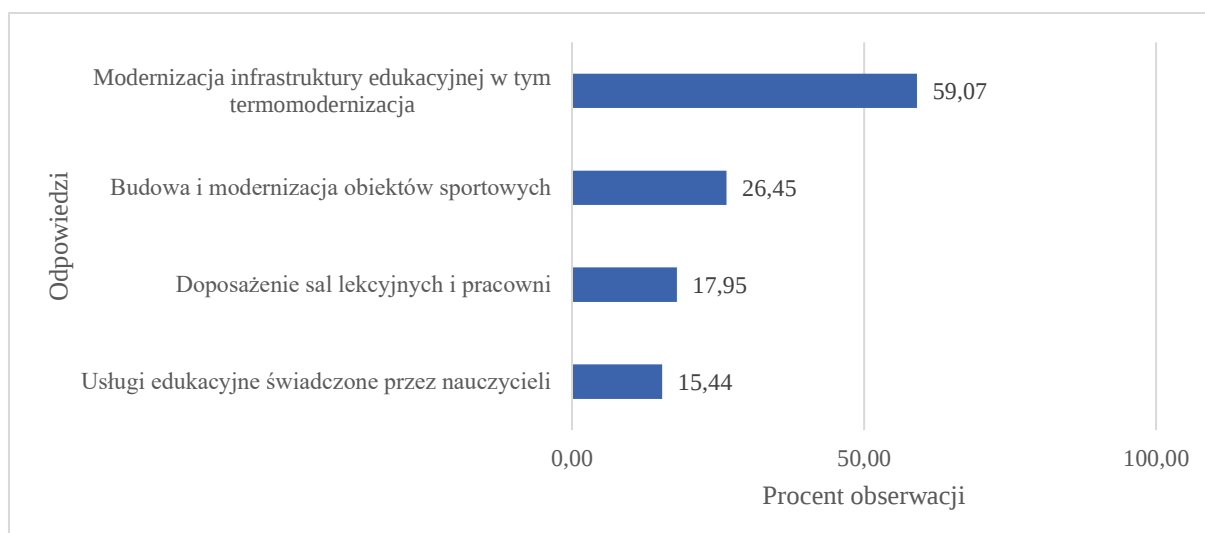


Wykres 3. Ocena stanu oświaty wśród badanych JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Najwięcej, bo ponad połowa jednostek wskazała na aspekt dobrych usług jednocześnie sugerując konieczność inwestowania w infrastrukturę. **Jedynie 15% badanych jednostek określiło, że zarówno usługi jak i infrastruktura pozostają na wysokim poziomie, niewymagającym poprawy.** Zauważyć można także, że **27% jednostek wymieniało, że zarówno usługi jak i infrastruktura wymagają poprawy.**

Uwzględniając fakt, że ponad 80% badanych JST wskazuje, że infrastruktura oświatowa wymaga poprawy, w kolejnym etapie egzemplifikacji dotyczącej oceny stanu oświaty zidentyfikowano, jakie obszary sektora edukacji wymagają podjęcia działań. Z uwagi na fakt, że pytanie to miało formę otwartą, dokonano pogrupowania odpowiedzi na cztery kategorie (wykres 2).



Wykres 2. Obszary sektora edukacji wymagające poprawy w ocenie badanych JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Konieczność termomodernizacji określiła największa liczba badanych jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe wskazania sięgały od 15% do 26% - kolejno, budowa obiektów sportowych, wyposażenie sal i pracowni oraz podniesienie poziomu usług świadczonych przez nauczycieli.

Mając na uwadze realizację celu niniejszej pracy, zasadnym było również dokonanie analizy na temat oceny stanu oświaty szkół i placówek, pod kątem formy administracyjnej JST (tabela 2).

Tabela 2. Analiza częstości odpowiedzi na temat stanu oświaty w podziale na formę organizacyjną JST

Forma organizacyjna	Ocena stanu oświaty									
	A		B		C		D		Ogółem	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gmina	144	16,11	474	53,02	253	28,30	23	2,57	894	100,00
Miasto na prawach powiatu	0	0,00	23	88,46	2	7,69	1	3,85	26	100,00
Powiat	10	8,26	79	68,10	25	21,55	2	1,72	115	100,00

A – Usługi świadczone w sektorze oświaty oraz baza infrastrukturalna są na wysokim poziomie i nie wymagają podejmowania działań ze strony samorządu; B – Usługi świadczone w sektorze oświaty są na wysokim poziomie, jednakże baza infrastrukturalna wymaga doinwestowania; C – Zarówno usługi świadczone w sektorze oświaty, jak i baza infrastrukturalna wymagają poprawy; D – Infrastruktura oświatowa nie wymaga inwestycji, jednakże usługi świadczone w tym sektorze wymagają poprawy.

n – liczba obserwacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

Wyniki analizy potwierdziły, że **badane JST najczęściej wskazują na potrzebę doinwestowania bazy infrastrukturalnej oświaty (ocena B), zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, gdzie wskazanie sięga prawie 90%.** Ocena C określająca potrzebę poprawy zarówno usług, jak i infrastruktury najczęściej wskazywana była przez gminy (28%). Badane miasta na prawach powiatu nie wskazały oceny A, co może potwierdzać, że władze

tego szczebla widzą największe potrzeby inwestycyjne w sektorze oświaty. Ocena **D jest najrzadsza we wszystkich formach JST**, z największym odsetkiem wskazań wśród miast na prawach powiatu, ale i tak nie przekracza 4%. Taki wynik przeprowadzonych badań, w których JST w **82,63% wskazują na potrzebę poprawy infrastruktury albo usług w sektorze edukacji**, świadczył o dużej świadomości decydentów w zakresie niewystarczającego poziomu świadczeń w obszarze edukacji, co powinno przyczynić się do konieczności podjęcia działań inwestycyjnych.

Realizując cel badawczy niniejszej rozprawy, elementem koniecznym oceny wyników była analiza zadłużenia badanych JST (w latach 2009-2022) w podziale na deklarację dotyczącą tego, że zadłużenie jest czynnikiem ograniczającym realizację zadań w sektorze oświaty (tabela 3).

Tabela 3. Analiza różnic poziomu zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w podziale na deklarację, że zadłużenie ogranicza realizację zadań w sektorze oświaty

Poziom zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem		Nie		Tak		<i>z</i>	<i>p</i>	<i>r_g</i>
		<i>N</i> = 502		<i>N</i> = 534				
		<i>M_{rang}</i>	<i>Me</i>	<i>M_{rang}</i>	<i>Me</i>			
	Rok 2009	469,65	15,00	564,42	20,00	-5,09	<0,001	0,18
	Rok 2010	476,57	23,14	557,91	30,00	-4,37	<0,001	0,16
	Rok 2011	477,89	28,00	556,67	33,00	-4,24	<0,001	0,15
	Rok 2012	467,12	27,00	566,80	33,00	-5,36	<0,001	0,19
	Rok 2013	467,64	25,50	566,32	31,00	-5,30	<0,001	0,19
	Rok 2014	459,40	25,00	574,06	31,99	-6,16	<0,001	0,22
	Rok 2015	461,63	22,77	571,96	28,00	-5,93	<0,001	0,21
	Rok 2016	455,15	18,00	578,05	23,24	-6,61	<0,001	0,24
	Rok 2017	446,88	15,22	585,83	22,00	-7,47	<0,001	0,27
	Rok 2018	436,28	18,00	595,80	25,00	-8,58	<0,001	0,31
	Rok 2019	433,11	17,00	598,77	24,44	-8,91	<0,001	0,32
	Rok 2020	429,88	15,00	601,81	23,52	-9,24	<0,001	0,33
	Rok 2021	426,08	13,00	605,38	20,81	-9,64	<0,001	0,35
	Rok 2022	422,79	10,38	608,47	18,26	-9,98	<0,001	0,36

M_{rang} – średnia rang, *Me* – mediana, *z* – wartość testu Manna-Whitney’a, *p* – istotność, *r_g* – wielkość efektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

JST deklarujące, że zadłużenie ogranicza realizację zadań w sektorze oświaty, miały w badanym okresie (2009-2022) wyraźnie wyższy poziom zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem w porównaniu do JST, które nie deklarowały takich ograniczeń. Wartości *p* we wszystkich latach były mniejsze od 0,001, co oznacza przy przyjętym $\alpha = 0,05$ istotność statystyczną różnic w poziomie zadłużenia między tymi grupami. **Efekty dla tego okresu były słabe w latach 2009-2017 oraz umiarkowane w latach 2018-2022**, ale wielkość efektu miała tendencję wzrostową, od 0,18 w 2009 roku do 0,36 w 2022 roku i mogło wskazywać na pogłębiający się problem, gdzie zadłużenie coraz bardziej wpływa na zdolność JST do realizacji zadań w sektorze edukacji.

Wyniki badań potwierdziły, że poziom zadłużenia jest istotnie wyższy w JST deklarujących ograniczenia w realizacji zadań oświatowych z powodu zadłużenia, co może wskazywać na negatywny wpływ zadłużenia na sektor oświaty.

Tożsamer ocenie różnic w poziomie zadłużenia, poddano deklarację jednostek samorządu terytorialnego, że ograniczone środki budżetowe stanowią przeszkodę w realizacji zadań w sektorze oświaty. Analiza pokazała, że jednostki deklarujące, że środki budżetowe (ograniczone w ich ocenie) stanowią czynnik hamujący realizację zadań w sektorze oświaty, **osiągały wyższe wskaźniki zadłużenia w latach 2009-2022**³⁸. Różnice w roku 2009 oraz w latach 2017-2022 były istotne statystycznie³⁹, a efekty były słabe, jednak wykazujące tendencję wzrostową, co mogło potwierdzać, że problem zadłużenia i jego wpływ na ograniczenie realizacji zadań edukacyjnych staje się bardziej wyraźny z czasem. Najwyższe wartości wielkości efektu występowały w latach 2021 (rg = 0,16) i 2022 (rg = 0,18). Statystycznie istotne różnice pojawiły się głównie w ostatnich latach (od 2017 roku), co mogło wskazywać na pogarszającą się sytuację finansową JST i rosnący wpływ ograniczonych środków budżetowych na realizację zadań edukacyjnych. **Na uwagę zasługuje również fakt, że w roku 2017 wprowadzono kolejną reformę edukacji likwidującą gimnazja i przekształcającą szkoły podstawowe.** Reforma ta, nałożyła na organy prowadzące (JST) obowiązek dostosowanie sieci szkół do obowiązujących przepisów, co wiązało się z przeznaczeniem na ten cel publicznych środków finansowych.

Uwzględniając fakt, że poziom zadłużenia i ograniczone środki budżetowe stanowią przeszkodę w realizacji zadań w sektorze edukacji, w kolejnym etapie egzemplifikacji wykorzystania PPP w sektorze edukacji **dokonano porównania zadłużenia JST w podziale na chęć podjęcia realizacji przedsięwzięć oświatowych w partnerstwie publiczno-prywatnym badanych JST w przypadku:**

- 1) braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych,
- 2) braku środków na realizację zadań publicznych w sektorze edukacji,
- 3) bez względu na powód.

Pierwsza analiza pokazała, że jednostki deklarujące chęć podjęcia PPP w sektorze edukacji, w **przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań osiągały wyższe wyniki**

³⁸ W każdym roku Mrang dla grupy "Tak" była wyższa niż dla grupy "Nie", co wskazywało, że JST deklarujące, iż ograniczone środki budżetowe hamują realizację zadań w edukacji, miały wyższy poziom zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem.

³⁹Ogólny trend wskazywał na rosnącą różnicę w poziomie zadłużenia między grupami.

zadłużeń w latach 2009-2022⁴⁰. Różnice te były istotne statystycznie poza latami 2010 i 2011, co sugerowało, że **JST z wyższym poziomem zadłużenia były bardziej skłonne do rozważania PPP jako formy realizacji zadań edukacyjnych**. Efekty dla wszystkich lat oceny zadłużeń były słabe. Zauważono, że efekty wzrastały w kolejnych latach, co mogło oznaczać powiększające się różnice w poziomie zadłużenia między JST chętnymi i niechętnymi do podjęcia partnerstwa. Wzrost wielkości efektu z upływem lat może również wskazywać, na coraz większe znaczenie **zadłużenia jako determinanty** wpływającej na decyzje dotyczące angażowania się w PPP.

Na podstawie wyników przyjęto, że **istnieje zależność między poziomem zadłużenia, a skłonnością badanych jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadań w sektorze edukacji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych**. Wyniki mogą sugerować potrzebę wsparcia JST w zarządzaniu zadłużeniem oraz w rozważaniu alternatywnych form, takich jak PPP, aby umożliwić realizację zadań pomimo ograniczeń finansowych.

Druga z analiz potwierdziła, że jednostki **deklarujące podjęcie realizacji zadań publicznych w sektorze edukacji w PPP, w przypadku braku środków osiągały wyższe wyniki zadłużenia w latach 2009-2022**. Deklaracja chęci podjęcia partnerstwa publiczno-prywatnego w przypadku braku środków na realizację zadań publicznych, była związana z wyższymi poziomami zadłużenia JST w stosunku do ich dochodów ogółem. Różnice te były statystycznie istotne i wykazujące rosnący trend, co mogło odzwierciedlać rosnącą potrzebę poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania przez bardziej zadłużone JST.

Analiza trzecia pokazała, że JST deklarujące chęć podjęcia partnerstwa publiczno-prywatnego w edukacji bez względu na powód, nie różniły się istotnie statystycznie poziomem zadłużenia w latach 2009-2022, a odsetek wskazań, za brakiem chęci podejmowania takiej współpracy, na korzyść realizacji zadań w formule tradycyjnej sięgał aż 94%.

Dla holistycznego ujęcia przedmiotowego obszaru, chęć podjęcia PPP, została również zestawiona z formą administracyjną badanych JST (tabela. 4).

⁴⁰ W każdym roku Mrang dla grupy "Tak" była wyższa niż dla grupy "Nie", co potwierdzało, że JST z chęcią podjęcia PPP miały wyższy poziom zadłużenia.

Tabela 4. Związek między chęcią podjęcia PPP w edukacji w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych, a podziałem administracyjnym JST

Forma administracyjna	Chęć podjęcia PPP w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych					
	Nie		Tak		Ogółem	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Gmina	707	79,08	187	20,92	894	100,00
Miasto na prawach powiatu	13	50,00	13	50,00	26	100,00
Powiat	97	83,62	19	16,38	116	100,00

n – liczba obserwacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

Wyniki pokazały, że **chęć podjęcia partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze edukacji w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań, związana była z formą administracyjną JST** w sposób istotny statystycznie, $\chi^2_{(2)} = 14,59$; $p < 0,001$; $V = 0,12$, jednakże związek ten był słaby. Zauważono, że chęć podjęcia PPP w badanych JST jest na ogół niska, więcej (50%) jednostek o charakterze miast na prawach powiatu deklaroowało chęć współpracy, w porównaniu z gminami (21%) oraz powiatami (16%). Oznacza to, że po realizację przedsięwzięcia w PPP, w **przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych, chętniej sięgną miasta na prawach powiatu niż pozostałe rodzaje samorządów**, a skłonność do podejmowania tego typu kooperacji jest związana z formą administracyjną JST.

Dopełnieniem prowadzonych badań była ocena efektów PPP w sektorze edukacji, wśród JST posiadających doświadczenie w realizacji przedsięwzięć w tej formule. Wszystkie badane samorządy, które zrealizowały partnerstwo publiczno-prywatne w edukacji, na pytanie: „Czy podjęte przedsięwzięcie w sektorze edukacji w formule PPP przyniosło zakładany efekt? odpowiedziały twierdząco. Co oznacza, że przedsięwzięcia te osiągnęły rezultaty, dla których zostały podjęte. Dane te, zestawione z analizą chęci podejmowania PPP w przyszłości pokazały, że pomimo osiągnięcia zakładanych efektów, JST nie są skłonne realizować zadań oświatowych w PPP, o ile nie wystąpią określone okoliczności. **Sześć na dziewięć samorządów**, które zrealizowały partnerstwa w sektorze edukacji sięgnęłyby po nie ponownie, a zaledwie **5 planuje realizację zadań oświatowych w tej formule**. Uzasadnienia dla tego wyboru były następujące:

- redukcja zaangażowania kapitału własnego,
- inwestycja wykonywana kompleksowo przez 1 podmiot – przekraczająca możliwości finansowe miasta,
- mamy pozytywne doświadczenie z PPP,
- gdy brak środków finansowych,

- większa szansa na powodzenie zrealizowania planowanego zadania,
- gwarancja rzetelnego wykonania.

JST, które nie zamierzają ponownie podjąć tego typu kooperacji argumentowały to następująco:

- ryzyko zarzutu niegospodarności,
- obciążenie budżetu w okresie spłaty,
- nie ma takiej potrzeby.

Obecnie żadna z badanych dziewięciu JST nie prowadzi ani nie przygotowuje się do realizacji zadań publicznych w sektorze oświaty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

W dalszej części badania dokonano analizy korzyści stosowania PPP w sektorze edukacji. Największa liczba samorządów uznała za korzyść, która była argumentem za wykorzystaniem PPP w sektorze inwestycji edukacyjnych - **ograniczenie wpływu na wskaźnik zadłużenia lub dług publiczny**. Wśród korzyści jednostki wskazały również **kompleksowość i krótszy czas realizacji projektu w PPP** w porównaniu z innymi formami jego realizacji.

Obok rozpoznania korzyści dokonano także diagnozy głównych przeszkód. Tym samym na podstawie wyników badań ustalano, że wśród przeszkód, badane JST wskazywały najczęściej: **wysoki stopień skomplikowania procedury wyboru partnera prywatnego, koszty przygotowania projektu PPP, nieznajomość stosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego oraz brak zainteresowania podmiotu prywatnego.**

Analiza przedstawionych danych w kontekście Raportu Rynku PPP 2009-2023 oraz Polityki PPP 2030 pozwoliła uogólnić wnioski na temat korzyści i barier w stosowaniu PPP do następujących wskazań:

- **brak rozwiązań systemowych w podejściu do uwzględniania formuły PPP jako sposobu realizacji zadań inwestycyjnych**, (tak jak w przypadku administracji rządowej, gdzie zgodnie z Polityką Zakupową PPP należy traktować jako formułę równoważną tradycyjnym zamówieniom publicznym i wybrać tę, która będzie optymalna do realizacji danej inwestycji)⁴¹.

- **problemy w zarządzaniu realizacją umowy o PPP**⁴²

brak dostosowania struktury organizacyjnej JST do zadań związanych z zarządzaniem tymi projektami,

⁴¹ <https://www.ppp.gov.pl/Polityka-PPP-2030.pdf>, s. 6-15, 15.05.2024 r.

⁴² Raport NIK 2020 - *Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego*, s. 3-5

- **zbyt niski poziom wykorzystania formuły hybrydowej i faworyzowanie finansowania bezzwrotnego,**

JST planując inwestycje nie uwzględniają, że wkład własny potrzebny do aplikowania po środki np. z funduszy UE, często pokrywany z kredytu czy pożyczki, mógłby nie obciążać budżetu, jeśli zastosowano by formułę hybrydową w realizacji przedsięwzięcia, jednak po uzyskaniu dofinansowania większość JST realizuje inwestycje w znanym im modelu tradycyjnym,

- **brak zainteresowania podmiotu publicznego** co wynika m.in. z wysokich kosztów pozyskania finansowania wydatków na realizację projektu PPP,
- **brak pewności po stronie JST w jaki sposób zostanie oceniona polityka budżetowa w zakresie klasyfikacji budżetowej zobowiązań z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego,** ponieważ kontrole Regionalnych Izb Obrachunkowych odbywają się ex post już po zawarciu umowy o PPP,
- **brak systemowych rozwiązań do analizy inwestycji na etapie realizacji pod kątem ich efektywności⁴³.**

7. Wnioski końcowe

Przeprowadzone badania pozwoliły na osiągnięcie celu niniejszej dysertacji oraz przyczyniły się do zweryfikowania hipotezy głównej i hipotez pomocniczych.

Wyniki przeprowadzonych badań pokazały, że poziom zadłużenia w latach 2009-2022 jest istotnie wyższy w **JST deklarujących ograniczenia w realizacji zadań oświatowych z powodu zadłużenia**. Ponadto samorządy deklarujące, że **ograniczone środki budżetowe stanowią przeszkodę w realizacji zadań w sektorze edukacji**, osiągały w badanych latach wyższe poziomy zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem, co mogło uzasadniać, że brak wystarczających środków finansowych zmuszał te jednostki samorządu terytorialnego do zadłużania się w celu realizacji zadań oświatowych. Jednostki deklarujące chęć podjęcia PPP w sektorze edukacji, w **przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań osiągały wyższe wyniki zadłużeń w latach 2009-2022**. Na podstawie wyników analizy stwierdzono istnienie zależności między **poziomem zadłużenia a skłonnością badanych jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadań w sektorze edukacji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych**. W większości analizowanych lat (zwłaszcza od 2012 roku) różnice były

⁴³ <https://www.ppp.gov.pl/Polityka-PPP-2030.pdf>, s. 10-15, 15.05.2024 r.

statystycznie istotne, co sugerowało, że **JST z wyższym poziomem zadłużenia są bardziej skłonne do rozważania PPP jako formy realizacji zadań oświatowych.** Podobnie jednostki samorządu terytorialnego **deklarujące podjęcie realizacji zadań publicznych w sektorze edukacji w PPP, w przypadku braku środków osiągały wyższe wyniki zadłużenia w latach 2009-2022.** Zadłużenie między JST chętnymi do podjęcia współpracy i niechętnymi do współpracy w PPP, zwiększało swoją różnicę w kolejnych latach. Różnice te były statystycznie istotne i wykazujące rosnący trend, co może odzwierciedlać potrzebę poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania przez bardziej zadłużone JST.

Powyższe badania zestawiono z danymi finansowymi, które potwierdzają utrzymujący się w latach 2009-2022 trend zwiększającego się zadłużenia wszystkich JST, przy jednoczesnym spadku wydatków publicznych na edukację w stosunku do PKB. Zarówno gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu sukcesywnie zwiększały swoje wydatki na oświatę. W ślad za zwiększonymi nakładami rosła część oświatowa subwencji ogólnej, pokrywająca coraz mniejszy udział wydatków samorządów na organizację edukacji. Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych oraz analizy finansowej sektora oświaty w Polsce, zaobserwowano, że wyższy poziom zadłużenia jest czynnikiem związanym ze skłonnością do podjęcia realizacji zadań publicznych w sektorze edukacji w PPP, w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych oraz braku środków na realizację zadań publicznych, co pozwoliło pozytywnie zweryfikować główną hipotezę badawczą oraz hipotezę pomocniczą nr 1.

W wyniku prowadzonych analiz pozytywnie zweryfikowano również hipotezę nr 2, wskazującą, że administracyjna forma organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego związana jest ze skłonnością do realizacji przedsięwzięć w formie PPP w sektorze edukacji. Podsumowując analizy danych pod kątem formy administracyjnej JST (gmina, powiat, miasto na prawach powiatu) stwierdzono, że jest dostrzegana ich istotna statystycznie zależność z partnerstwem publiczno-prywatnym. **Skłonność do podjęcia PPP w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań** związana była z formą organizacyjną - **50% miast na prawach, 21% gmin i 16% powiatów** deklarowało chęć współpracy z kooperantem prywatnym. Podobnie zależność istotnie statystyczna wystąpiła w przypadku skłonności **do podjęcia PPP w przypadku braku środków na realizację zadań publicznych.** Zdecydowanie więcej miast na prawach powiatu (54%) deklarowało chęć realizacji PPP w przypadku braku środków niż gmin (30%) oraz powiatów (27%). Zależność ta powtórzyła się podczas badania skłonności **do podjęcia PPP bez względu na powód** – 25% miast na prawach powiatu, 6% gmin i 4% powiatów. Wyniki powyższych badań wskazują

jednoznacznie, że w każdym z badanych kontekstów, miasta na prawach powiatu, wykazujące się dodatkowo wyższą znajomością formuły PPP od gmin i powiatów, są bardziej skłonne do realizacji zadań oświatowych w publiczno-prywatnej kooperacji.

Przeprowadzone analizy wskazały, że w ocenie przebadanych JST, w 82,63% przypadków stan infrastruktury oświatowej, a w 29,54% przypadków stan usług w oświacie wymaga poprawy. JST oceniające stan oświaty jako niesatysfakcjonujący, wskazywały, że przy braku środków własnych i braku zdolności do zaciągania zobowiązań sięgnęłyby po partnerstwo publiczno-prywatne. Zaobserwowano, że istnieje związek między oceną stanu oświaty, określaną jako wymagająca poprawy, a chęcią podjęcia PPP w przypadku braku zdolności do zaciągania zobowiązań oraz braku środków na ten cel. Tym samym zweryfikowano hipotezę pomocniczą nr 3.

Weryfikacja hipotezy pomocniczej nr 4 została zrealizowana w wyniku analizy ankiety skierowanej do JST, które zrealizowały przedsięwzięcia w PPP.

Dane zebrane w ramach kwestionariusza ankiety skierowanej do wszystkich JST w Polsce potwierdziły, że wśród badanych JST w 66,89% (693 JST) znana jest formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozkład samorządów potwierdzających ten fakt był nierównomierny, ale w żadnym z województw odsetek ten nie spadł poniżej 56%. Warto zauważyć, że największa liczba samorządów deklarująca znajomość tej formuły to JST z województwa lubuskiego (78,12%). Mimo posiadanej wiedzy, przeważająca część z nich nie realizowała nigdy PPP w żadnym sektorze. Wśród zbadanych 1036 samorządów różnego szczebla, zaledwie 14 z nich realizowała partnerstwa z kooperantem prywatnym, a tylko 5 JST planuje podjęcie tego typu kooperacji. Ponadto należy zaznaczyć, że żaden z samorządów, który realizował PPP w sektorze edukacji nie realizuje obecnie przedsięwzięcia w partnerstwie. To pozwoliło zweryfikować hipotezę pomocniczą nr 5, że pomimo wysokiego poziomu znajomości PPP, znaczna liczba samorządów nie zamierza realizować zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, preferując tradycyjne zamówienia publiczne.

Wyniki niniejszej dysertacji skłaniają do refleksji nad stanem i perspektywami zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań publicznych w sektorze edukacji. Z przeprowadzonych badań wynika, że czynnikiem skłaniającym JST do wchodzenia w kooperację publiczno-prywatną jest poziom zadłużenia, zestawiony z ograniczoną możliwością do zaciągania zobowiązań finansowych i brakiem środków na realizację zadań publicznych. Uwarunkowania prawne w tym zakresie ograniczają możliwości inwestycyjne w samorządach, a PPP jest przez nie postrzegane jako narzędzie „obejścia” ograniczeń

ustawowych w zakresie limitów zadłużenia. Jest to niewątpliwym atutem dla JST w zakresie inwestowania środków publicznych w długookresowych inwestycjach.

Jeśli przedsięwzięcia publiczno-prywatne osiągają swoje efekty, przy wielu potencjalnych korzyściach tego typu kooperacji, zweryfikowano, jakie przyczyny stoją na przeszkodzie w stosowaniu PPP w realizacji zadań w sektorze edukacji. Jest to istotne z uwagi na fakt, że wydatki na oświatę stanowią znaczny element obciążeń budżetów samorządów i z uwagi na rosnące oczekiwania społeczne będą stale wzrastać. Jako że infrastruktura oświatowa ulega dewaluacji, zaś dochody z części oświatowej subwencji ogólnej rosną nieproporcjonalnie do potrzeb finansowych JST, partnerstwo publiczno-prywatne jest, możliwym narzędziem pozwalającym na poprawę poziomu infrastruktury i podniesienie usług oświatowych w samorządach. Zaobserwowano, że pośród przeszkód przebadane JST wskazywały najczęściej **brak zainteresowania takim partnerstwem ze strony podmiotów prywatnych, ryzyko zarzutu korupcji oraz legislacja regulująca PPP.**

Wśród najistotniejszych ograniczeń w badaniach przeprowadzanych w niniejszej dysertacji należy wskazać wielkość próby badawczej. Ze względu na to, że dobór próby miał charakter celowy (wysłano wnioski o udzielenie informacji w trybie dostępu do informacji publicznej do wszystkich JST), a współczynnik zwrotności ankiet wyniósł 37,12% - 1036 na 2791 wysłanych formularzy ankietowych, wnioskowanie dotyczy wyłącznie jednostek, które wzięły udział w badaniu, a przedstawionych w niniejszej dysertacji badań nie można odnieść do obszaru całej populacji. **Dodatkowo należałoby w ramach komparatystyki prawniczej, podjąć próbę określenia przeszkód w polskim systemie prawnym, regulującym zagadnienie PPP, aby wskazać postulaty de lege ferenda** usprawniające ten obszar realizacji inwestycji publicznych w tak fundamentalnym, dla rozwoju państwa sektorze jak oświata.

Kierunki przyszłych badań, wynikające z pracy badawczej przeprowadzonej w niniejszej dysertacji, wyznacza brak optyki kooperanta prywatnego. **Istotnym elementem dla uzupełnienia wiedzy w obszarze szerokiej implementacji partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań w sektorze edukacji** powinno być pozyskanie m.in. danych finansowych, zdiagnozowanych w praktyce przeszkód instytucjonalnych i opinii **od podmiotów sektora prywatnego, realizującego przedsięwzięcia w PPP w sektorze edukacji.** W swej istocie partnerstwo publiczno-prywatne, ex definitione nie może zaistnieć bez prywatnego kooperanta, a jego perspektywa nie została dotychczas przeanalizowana.

8. Spis treści rozprawy doktorskiej

WSTĘP.....	5
Rozdział 1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego	11
1.1. Historia partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie.....	11
1.2. Partnerstwo publiczno-prywatne, jako sposób realizacji zadań publicznych.....	20
1.3. Modele PPP.....	28
1.4. Korzyści z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego	34
1.5. Rodzaje ryzyka w PPP	36
1.6. Determinanty rozwoju i zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego	49
1.7. Udań partnerstwo publiczno-prywatne.....	54
Rozdział 2. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej	58
2.1. Miejsce i znaczenie sektora prywatnego w inwestycjach użyteczności publicznej w Polsce	58
2.2. Regulacje ekonomiczne i prawne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i w UE	63
2.3. Analiza porównawcza regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i w UE.....	85
2.4. Przykłady realizacji inwestycji w sektorze edukacji we współpracy sektora publicznego z prywatnym w wybranych krajach Europy Zachodniej.....	92
Rozdział 3. Sektor edukacji w Polsce	96
3.1. Reformy szkolnictwa w Polsce	102
3.2. Budżetowe i pozabudżetowe źródła finansowania szkolnictwa w Polsce.....	110
3.2.1. Budżetowe środki przeznaczone na oświatę w latach 2009-2022	110
3.2.2. Pozabudżetowe finansowanie zadań oświatowych.....	122
Rozdział 4. Metodyka badań własnych	128
4.1. Problematyka badawcza.....	129
4.2. Cel pracy	130
4.3. Hipotezy badawcze	130
4.4. Charakterystyka grupy badawczej	131
4.5. Etapy procedury badawczej, metody, techniki i narzędzia badawcze	133
Rozdział 5. Analiza partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze edukacji w Polsce w świetle badań własnych	146
5.1. Rozwój infrastruktury edukacyjnej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w latach 2009-2022 – wstęp do dalszych badań	146
5.2. Legislacja regulująca rynek PPP, a ilość zawieranych umów	151
5.3. Badania ankietowe przeprowadzone na jednostkach samorządu terytorialnego	154
5.3.1. Poziom zadłużenia samorządów, a realizacja PPP w sektorze edukacji.....	155
5.3.2. Znajomość formuły partnerstwa publiczno-prywatnego	167
5.3.3. Analiza kwestionariuszy porealizacyjnych PPP w sektorze edukacji	182
Rozdział 6. PPP w edukacji - studia przypadku.....	190
6.1. Miasto Piastów – budowa obiektu szkolnego w formule PPP	190
6.2. Gmina Miedzichowo - PPP w organizacji edukacji w przedszkolach	200

6.2.1. Przebudowa i eksploatacja budynku przedszkola w Bolewicach	203
6.2.2. Przebudowa i eksploatację piętra budynku przedszkola w Bolewicach	205
6.3. Gmina Krapkowice - PPP w organizacji żłobków i klubów dziecięcych.....	206
6.3.1. Utworzenie żłobka w partnerstwie publiczno-prywatnym	210
6.3.2. Adaptacja obiektu w Krapkowicach na klub dziecięcy wraz z wyposażeniem	213
6.4. Gmina Goworowo - budowa budynku przedszkola i żłobka w PPP	215
6.5. Gmina Wołów - kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych	217
Wnioski końcowe.....	222
Summary	228
Spis tabel	229
Spis rysunków.....	231
Spis wykresów	232
Załączniki.....	234
Bibliografia	242