

UNIwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Zarządzania

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PT.

Znaczenie
Partnerstwa Publiczno – Prywatnego
w realizacji projektów infrastrukturalnych
w gminach województwa małopolskiego

Autor: mgr inż. Joanna Węgrzyn

Promotor: prof. dr hab. Adam Nalepka

KRAKÓW 2014

Znaczenie partnerstwa publiczno – prywatnego w realizacji projektów infrastrukturalnych w gminach województwa małopolskiego

Postępujące przemiany w sferze społeczno-gospodarczej, a także rozwój badań w obszarze infrastruktury sprawiły, iż współcześnie powszechnie uznaje się, że stanowi ona ważną stymulantę wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Wielu badaczy dostrzega również konieczność aktywnego uczestnictwa sektora publicznego w procesie dostarczania usług infrastrukturalnych.

Wobec powyższego można przyjąć, iż jednym z podstawowych celów, którymi kierują się władze publiczne w swoich działaniach jest dążenie do takich zmian w sferze infrastruktury, które będą sprzyjały poprawie poziomu świadczenia usług publicznych oraz ich efektywności. To właśnie zagadnienie stanowić będzie przedmiot podejmowanych w dysertacji rozważań.

Świadczenie usług infrastrukturalnych na oczekiwanym przez społeczeństwo poziomie staje się coraz trudniejsze. Dzieje się tak ze względu na ograniczoność zasobów ekonomicznych i organizacyjnych pozostających w gestii władz publicznych. Koniecznym staje się zatem poszukiwanie nowych rozwiązań umożliwiających władzom publicznym wykonywanie powierzanych im zadań w zakresie zabezpieczenia świadczenia usług infrastrukturalnych. Wraz z zachodzącymi przemianami społeczno-gospodarczymi, coraz większego znaczenia nabiera koncepcja współdziałania sektora publicznego i prywatnego w sferze infrastruktury. Jednym z jej przejawów jest rozwój współpracy sektora publicznego z podmiotami sektora prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

W Polsce, istotny wzrost zainteresowania partnerstwem publiczno-prywatnym nastąpił w 2009 roku. Jednakże dotychczasowe krajowe doświadczenia we wdrażaniu PPP pozwalają przyjąć tezę, iż sektor publiczny nadal napotyka poważne bariery utrudniające nawiązanie współpracy z podmiotami prywatnymi. Dlatego też w naszym kraju projekty infrastrukturalne realizowane w formule PPP nadal odgrywają niewielkie znaczenie w procesie rozwoju infrastruktury.

Zamiarem Autorki jest próba zidentyfikowania i wyjaśnienia współcześnie zachodzących zjawisk w obszarze współpracy publiczno-prywatnej w Polsce.

Należy jednak mieć na uwadze, iż partnerstwo publiczno-prywatne jest niezwykle złożonym zjawiskiem. PPP obejmuje problematykę będącą przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych, również tych spoza kręgu nauk ekonomicznych, jak nauki

o administracji czy też nauki prawne. Ponadto PPP można analizować z perspektywy pojedynczego projektu, przez pryzmat zadań i obowiązków jakie spoczywają na danym podmiocie publicznym. PPP można też opisywać jako specyficzną instytucję, które ukształtowała się w wyniku zmieniających się uwarunkowań historycznych i kulturowych.¹ Konieczne staje się zatem dokładne sprecyzowanie obszaru badań.

Według O. Williamsona ważnym źródłem inspiracji dla współczesnych ekonomistów staje się teoria organizacji.² Dlatego też, dokonując identyfikacji celu głównego oraz celów szczegółowych uznano, iż w pierwszej kolejności należy poddać ocenie instytucje reprezentujące sektor publiczny (prezentowane przez nich interesy, sposoby ich artykulacji i możliwości oddziaływania), które podejmują inicjatywy PPP.

Problematyka ta stanowi punkt wyjścia do dalszych analiz, w których skierowano uwagę na zagadnienia związane z realizacją projektów PPP, wspierając je koncepcjami z zakresu zarządzania projektami. Uzasadniając dokonany wybór, warto wskazać, iż postępująca komplikacja wewnętrznych oraz zewnętrznych warunków funkcjonowania współczesnych organizacji sprawia, że coraz więcej uwagi poświęca się właśnie problemom zarządzania projektami. Można zatem sądzić, iż zarządzanie projektami posiada poważny potencjał poznawczy pozwalający połączyć różne dyscypliny ekonomii i skupić uwagę na wspólnym badaniu projektów PPP.³

Nawiązując zatem do współcześnie rozwijanych koncepcji z zakresu ekonomii oraz zarządzania, a także uwzględniając dotychczasowe krajowe doświadczenia we wdrażaniu formuły PPP, przyjęto następujący cel badawczy:

C0: Identyfikacja warunków sprzyjających nawiązywaniu współpracy sektora publicznego z prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) na przykładzie analizy projektów zainicjowanych w gminach województwa małopolskiego.

Realizacji celu głównego służą cele szczegółowe:

C1: Identyfikacja przesłanek skłaniających władze gmin do przekazywania kompetencji w zakresie świadczenia usług infrastrukturalnych podmiotom sektora prywatnego.

¹ G.Hodge, C. Greve, *Theorizing Public-Private Partnership Success: A Market-Based Alternative to Government?* Paper for the Public Management Research Conference at Syracuse University 2-4 June 2011, Syracuse, NY, USA Themed Panel on 'Market-Based Alternatives to Government' 1st version.

² *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond, expanded edition.* ed: O.E. Williamson, New York: Oxford University Press, 1995.

³ Zob. J. Söderlund, *Building theories of project management: past research, questions for the future.* International Journal of Project Management 22 (2004) pp. 183–191

- C2: Określenie wymogów właściwego definiowania, planowania i realizacji przez gminy projektów infrastrukturalnych w formule PPP.
- C3: Ustalenie czynników sprzyjających nawiązywaniu współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach PPP i zbadanie różnic w ich ocenie przez poszczególne grupy interesariuszy.

Ze wskazanymi celami powiązane są hipotezy badawcze (hipoteza główna oraz hipotezy pomocnicze).

- H0: **Nawiązanie współpracy w formule PPP zależy od ustalenia przez władze gminy trwałych i jednoznacznych zasad zarządzania projektami PPP.**
- H1: Skłonność władz gminy do inicjowania projektów w formule PPP zależy od poziomu wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne w gminie oraz możliwości zrealizowania projektu bez przekraczania ustawowego limitu zobowiązań.
- H2: Nawiązanie współpracy w ramach PPP zależy od przyjętych technik i narzędzi zarządzania projektami.
- H3: Poglądy interesariuszy projektu na temat czynników powodzenia PPP nie zależą od etapu na jakim projekt jest poddawany ocenie ani od roli jaką w projekcie odgrywa dana grupa interesariuszy.

Celom i hipotezom badawczym został podporządkowany układ pracy. Praca obejmuje trzy rozdziały teoretyczne oraz jeden rozdział empiryczny. W pierwszych trzech rozdziałach stworzono ramy teoretyczne dla analizy zjawiska jakim jest rozwój i stosowanie koncepcji PPP w Polsce. Dlatego też, teoretyczne rozdziały pracy skonstruowane zostały w ten sposób, aby zaprezentować problematykę współpracy publiczno-prywatnej w sferze infrastruktury na poziomie lokalnym. Na tak przyjętą konstrukcję pracy miał wpływ fakt, iż w Polsce PPP rozwijane jest przede wszystkim w sferze infrastruktury lokalnej.

W rozdziale pierwszym dokonano przeglądu ekonomicznych koncepcji odnoszących się do zagadnienia infrastruktury. Omówiony został problem infrastruktury jako czynnika wzrostu gospodarczego oraz przedstawiono poglądy na temat roli sektora publicznego w sferze infrastruktury. Powyżej przedstawione problemy stanowią tło dla analizy zagadnienia jakim jest inwestowanie w infrastrukturę na poziomie lokalnym.

Przedmiotem rozdziału drugiego jest partnerstwo publiczno – prywatne w sferze tworzenia i eksploatacji infrastruktury. Przedstawiony został tu najnowszy dorobek naukowy odnoszący się do zagadnień współpracy publiczno-prywatnej w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej. Następnie przedstawiono doświadczenia wybranych krajów w

wykorzystaniu PPP. Dokonany przegląd literatury pozwolił na prezentację i porównanie polskich doświadczeń w tym zakresie.

W rozdziale trzecim starano się wypełnić lukę w literaturze na temat projektów PPP interpretowanych jak specyficzna organizacja. W szczególności zajęto się problematyką zarządzania projektami infrastrukturalnymi i w tym kontekście przedstawiono specyfikę zarządzania projektami realizowanymi w formule PPP. W dalszej kolejności zwrócono uwagę na pozycję i zadania gmin jako interesariusza projektów PPP oraz wskazano okoliczności sprzyjające podejmowaniu decyzji o przystępowaniu gmin do realizacji projektów infrastrukturalnych w formule PPP.

Rozdział czwarty poświęcono badaniom empirycznym projektów PPP podejmowanych w gminach województwa małopolskiego. Badania empiryczne zrealizowano w dwóch etapach, obejmujących badania wstępne oraz badania właściwe.

Celem wstępnych badań empirycznych było zidentyfikowanie inicjatyw PPP podejmowanych w latach 2009-2011 w Polsce. Cel ten został osiągnięty dzięki realizacji następującego zadania badawczego:

ZB 1: Identyfikacja projektów PPP zainicjowanych w Polsce w latach 2009-2012

Dokonany przegląd literatury oraz przeprowadzone wstępne badania empiryczne pozwoliły wyłonić najważniejsze problemy odnoszące się do zjawiska jakim jest rozwój PPP w Polsce. Na tej podstawie sformułowano cele szczegółowe oraz hipotezy badawcze.

Celem badań właściwych była weryfikacja postawionych hipotez. Został on osiągnięty poprzez zrealizowanie trzech zadań badawczych:

ZB 2.1: Identyfikacja przesłanek skłaniających władze lokalne do podejmowania inicjatyw PPP (odpowiada realizacji celu C1)

ZB 2.2: Ocena projektów w formule PPP (odpowiada realizacji celu C2)

ZB 2.3: Ocena czynników sprzyjających nawiązywaniu współpracy w ramach PPP (odpowiada realizacji celu C3).

Na podstawie zaproponowanego modelu badawczego dokonano procesu weryfikacji przyjętych hipotez pomocniczych oraz głównej hipotezy badawczej.

Wnioski

Przeprowadzone badania pozwoliły na pozytywną weryfikację dwóch z trzech postawionych hipotez pomocniczych. Istnieją zatem podstawy aby potwierdzić słuszność hipotezy głównej, iż **nawiązanie współpracy w formule PPP zależy od ustalenia przez władze gminy trwałych i jednoznacznych zasad zarządzania projektami PPP.**

Niemniej, na co wskazuje fakt odrzucenia trzeciej hipotezy szczegółowej, siłę oddziaływania postawionej hipotezy głównej ogranicza wykazana zależność pomiędzy oceną projektu PPP a przynależnością uczestnika projektu do danej grupy interesariuszy. Ponadto wykazano, że oceny dotyczące czynników powodzenia projektów PPP dokonywane przez poszczególnych interesariuszy projektu mogą różnić się w zależności od etapu projektu, który jest poddawany ocenie.

Pozytywna weryfikacja hipotezy głównej nie oznacza również, że wszelkie aspekty związane z problematyką zarządzania projektami PPP zostały wyjaśnione w wyczerpujący sposób. Zdaniem Autorki konieczne są dalsze prace w tym zakresie.

Proponując zagadnienia, które mogą być przedmiotem dalszych analiz, należy zauważyć, iż w przeprowadzonych badaniach nie wykazano zależności pomiędzy poziomem luki infrastrukturalnej a stosowaniem PPP w gminach województwa małopolskiego. Płyną stąd trzy podstawowe wnioski.

(1) Po pierwsze należy się zastanowić nad tym jak interpretować i badać lukę infrastrukturalną – czy jedynie w kategoriach zasobów znajdujących się na terenie gminy – czy dokonywać próby uchwycenia czynników o mniej wymiernym charakterze jak odczucia społeczności lokalnych w zakresie poziomu zaspokajania ich potrzeb infrastrukturalnych.⁴

(2) Kolejna kwestia to problem udoskonalenia stosowanych narzędzi analizy danych – można rozważyć opracowanie modelu, który ujmował by szerszy zakres czynników decydujących o podjęciu inicjatywy PPP oraz przystąpienia do realizacji projektu PPP. Jednak ze względu na fakt, że zgromadzone dane obejmują projekty zainicjowane w latach 2009-2012, uznano, że próba badawcza jest niewystarczająca aby podjąć bardziej szczegółowe badania.

(3) Po trzecie, brak potwierdzenia związku pomiędzy poziomem wyposażenia gminy w urządzenia infrastrukturalne oraz wykorzystaniem PPP skłania do zastanowienia się czy nie

⁴ Pewne próby w tym zakresie zostały poczynione, poprzez pomiar relacji pomiędzy zasobami mieszkaniowymi (ZM), liczbą podmiotów prywatnych prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy(PR) a syntetycznym miernikiem infrastruktury (INF).

warto podjąć badań opierających się na założeniu, iż władze publiczne mogą kierować się, innymi niż tylko racjonalne, motywami działań.

Ponadto poważny potencjał badawczy niesie ze sobą umiejscowienie projektów PPP w kontekście teorii organizacji. Aspekty te poruszone zostały w pracy jedynie w niewielkim zakresie, co wynikało z zakresu prowadzonych badań. Niemniej należy wskazać, że koncepcje rozwijane w ramach teorii organizacji mogą stanowić bogate źródło inspiracji dla dalszych badań nad projektami PPP. Na uwagę zasługuje fakt, iż to właśnie osiągnięcia teorii niepełnych kontraktów oraz teorii agencji pozwoliły O. Hartowi stworzyć teoretyczne zasady opisu zjawiska jakim jest PPP.

Kolejny ciekawy obszar badań pojawia się gdy spojrzymy na organizacje jako na sieci działań, które rozwijają się w danym porządku instytucjonalnym. Pojawia się tu zasadnicze pytanie: *jak budowana jest sieć działań?*⁵

Na zakończenie warto również podkreślić, że przeprowadzone badania potwierdzają pojawiające się głosy krytyki wobec paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego. Ch. Pollitt oraz G. Bouckear zachodzące przemiany opisują następującymi słowami: "dążenie do efektywnej realizacji usług publicznych, sprowadzanej do polityki minimalizacji podatków realizowanej w „spartańskich warunkach”, ogranicza responsywność władz publicznych w obliczu zmieniających się potrzeb społecznych, a także sprawnego wdrażania przyjętych celów."⁶ Jak zatem zauważają J. Nemeč oraz M. De Vries, obecnie jesteśmy świadkami zmiany paradygmatu w zakresie zarządzania publicznego.⁷ Maleje nacisk na osiągnięcie celów krótkookresowych (operacyjnych) na rzecz podejmowania działań o charakterze długoterminowym (strategicznym). Maleje znaczenie oceny działań według kryterium efektywności na rzecz kryterium skuteczności.⁸ Wreszcie, coraz mniejszą wagę przywiązuje się do oceny wyników działań operacyjnych a coraz większą do oceny rezultatów działań na poziomie celów strategicznych.

W przypadku projektów podejmowanych w ramach PPP można uznać, iż rezultatem tym jest poprawa zakresu i jakości świadczonych usług infrastrukturalnych, co wywiera pozytywny wpływ na poziom życia mieszkańców oraz ogranicza koszty prowadzenia działalności gospodarczej.

⁵ Taki punkt wyjścia dla badania organizacji proponuje B. Czaniawska. Por. B. Czaniawska, *Trochę inna teoria organizacji. Organizowanie jako konstrukcja sieci działań*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 27-29.

⁶ Ch. Pollitt, G. Bouckear, *Public management reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, And The Neo - Weberian State*, Oxford University Press, Oxford - New York, 2011.

⁷ Zob. M. De Vries, J. Nemeč, *Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 26/2013, pp.4 – 16.

⁸ Zob. W. Kowal, *Skuteczność i efektywność – zróżnicowane aspekty interpretacji*, Organizacja i kierowanie, nr 4/2013 (157), s 11-22.

