

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgra Mariusza Strawińskiego nt. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Analiza stereotypów w obszarze koncesji w sektorze budowlanym* - napisanej pod kierunkiem naukowym ks. prof. dra hab. Henryka Skorowskiego w Instytucie Socjologii Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

### I. Uwagi ogólne

Zaspakajanie zmieniających się i coraz większych potrzeb społecznych wymaga właściwej organizacji działań, właściwego zarządzania nimi przez wszystkie podmioty uczestniczące w procesie dostarczania odpowiednich produktów (materialnych i niematerialnych) wynikających z tych potrzeb. Uważa się że szczególnie istotne dla sprawnego funkcjonowania organizacji w XXI wieku (P. Drucker, A. K. Koźmiński) jest tworzenie sieciowych struktur organizacyjnych zapewniających właściwe i kompetentne współdziałanie pomiędzy różnymi podmiotami (zapewniające osiągnięcie efektu synergetycznego) oraz właściwe wykorzystanie wiedzy, umiejętności, doświadczenia wszystkich pracowników. Jednym z interesujących rozwiązań nastawionych na poprawę jakości działań na rzecz obywateli jest partnerstwo publiczno-prywatne - będące przedmiotem badań Autora. W Polsce rozwiązanie to jest stosunkowo nowe. Formalnie zostało wdrożone ustawą koncesyjną oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym. Stąd przedmiot badań należy uznać za trafny, jednocześnie ważny z punktu widzenia potrzeb społecznych (obywateli, państwa), jednocześnie trudny, wymagający opisu jakościowo-ilościowego skutków wdrożenia tego rozwiązania w Polsce - w aspekcie stereotypy, a rzeczywistość.

## II. Układ i treść rozprawy

Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, spisu tabel, wykresów i rysunków. Łącznie obejmuje 247 stron wydruku komputerowego. Bibliografia zawiera 249 pozycji (w większości polskojęzycznych).

We wstępie Autor podjął próbę zdefiniowania terminu stereotyp, przedstawił uwarunkowania przygotowania i wdrożenia w Polsce ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, określił cel pracy - „wykazanie w jakim stopniu instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego rokuje szanse na rozwój inwestycji i usługi sektora publicznego w Polsce” (s. 11), przedstawił metodę badawczą (analizę dostępnych publikacji) do weryfikacji głównej tezy pracy „iż sektor publiczny pomimo dostrzegalnych zagrożeń, funkcjonujących w postaci stereotypów, postrzega szansę w realizacji powierzonych mu zadań dzięki kontraktom partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W rozdziale pierwszym pracy została przedstawiona charakterystyka sektora publicznego i prywatnego. Omówiono rolę państwa (reprezentowanego przez administrację publiczną) w gospodarce głównie w aspekcie prawnym, socjologicznym, ekonomicznym. Autor wskazał, że zarówno w przeszłości, obecnie, jak i w przyszłości państwo było, jest i będzie powiązane z rynkiem, obrotem gospodarczym, świadczeniem usług użyteczności publicznej. Wspomniał o różnych formach ingerencji administracji publicznej w swobodę działalności gospodarczej, a także o przeciwstawnych poglądach różnych badaczy na temat pożądanego poziomu tej ingerencji. Zdefiniowane zostało pojęcie usług użyteczności publicznej. Odwołano się przede wszystkim do pojęć występujących w prawie wspólnotowym.

W rozdziale drugim przedstawiono podstawowe zagadnienia związane z systemem zamówień publicznych w Polsce. Zarówno samo partnerstwo publiczno-prywatne, jak i instytucja koncesji na roboty budowlane lub usługi w ujęciu polskiego prawa stanowią szczególną formę umów o zamówienie publiczne. O takim charakterze umów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi przesądza zaangażowanie środków publicznych - w postaci pieniężnej lub niepieniężnej (takich jak nieruchomości) - w ramach umowy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w celu realizacji zadania publicznego.

W rozdziale trzecim omówiono miejsce partnerstwa publiczno- prywatnego oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi w polskim systemie prawnym. Znajdują się tu odniesienia do światowych doświadczeń związanych z instytucją partnerstwa publiczno- prywatnego (koncesji). Szczególnie uwzględniona została teoria i praktyka stosowania partnerstwa publiczno- prywatnego w Unii Europejskiej, głównie w aspekcie konieczności implementacji przez Polskę unijnych regulacji prawnych oraz sprawnych rozwiązań organizacyjnych w tym zakresie. Wymieniono zawarte w ustawach o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.) oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.) zagadnienia istotne dla realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno- prywatnego (koncesji).

W rozdziale czwartym przedstawiono jeden z najczęstszych stereotypów na temat partnerstwa publiczno- prywatnego (koncesji), tj. stereotyp „czwartego P”, sugerujący że partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) będzie w sposób nieomalże domniemany przedmiotem zainteresowania instytucji takiej jak prokuratura („czwarte P”). Autor próbuje dowieść, że pogląd ten, choć rozpowszechniony, coraz częściej traktowany jest jako nie mający nic wspólnego z rzeczywistą realizacją przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno- prywatnego (koncesji). Jako podstawowy dowód przedstawia informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącej realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego, w których NIK pozytywnie oceniła podejmowanie przez podmioty publiczne przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego.

W rozdziale piątym Autor próbuje udowodnić, że stereotyp nie przygotowania podmiotów publicznych do partnerstwa publiczno- prywatnego nie posiada tzw. „twardego” potwierdzenia. Wykazuje, że założenie iż w instytucjach publicznych, które podlegają szczególnej kontroli przez powołane do tego organy oraz mają wykonywać zadania publiczne, stereotyp ten neguje ideę racjonalności działań podmiotów publicznych. Do weryfikacji tego zbiorowego przekonania wykorzystuje przede wszystkim wyniki analizy stopnia przygotowania instytucji publicznych do współpracy z podmiotami prywatnymi w realizacji usług publicznych wykonane na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Rozdział szósty dotyczy stereotypu udziału partnera prywatnego (koncesjonariusza) w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno- prywatnego, jako wyłącznego podmiotu rozwiązującego zadania stawiane przed sektorem publicznym.

Autor, na podstawie analizy literatury przedmiotu, dowodzi że o ile podstawowym motywem zaangażowania się w partnerstwo publiczno-prywatne przez podmiot publiczny jest zapewnienie jak najwyższego standardu usług użyteczności publicznej, czy też świadczenie ich w najbardziej wydajny ekonomicznie sposób, o tyle motywem zaangażowania się w dany projekt przez partnera prywatnego jest spodziewany zysk.

Zakończenie zawiera syntetyczne wnioski z badań.

### III. Formalna i merytoryczna ocena rozprawy

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 późn. zm.) „Rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, o którym mowa w art. 20 ust. 7, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej”. Czy spełnia te wymogi ustawowe?

Recenzowana praca jest interesującym rozwinięciem książki *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych* Bartosza Piotra Korbusa i Mariusza Strawińskiego (autora rozprawy), Wydawnictwo LEXISNEXIS, Warszawa 2009. Tak jak książka, szczególnie przydatna może być organom władzy ustawodawczej, wykonawczej, przedstawicielom biznesu, nauki, studentom zainteresowanym problematyką prawa gospodarczego publicznego, nauką o administracji, socjologią. Czy stanowi jednak oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, czy potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej socjologia oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej?

W pracy doktorskiej wymaga się od Autora umiejętności postawienia problemu, sformułowania hipotez, doboru metod badań i materiału badawczego, wyboru właściwych metod opracowania. W recenzowanej pracy występują te wszystkie elementy, są jednak mało uporządkowane. Autor próbuje przede wszystkim udzielić odpowiedzi na pytanie „w jakim stopniu instytucja partnerstwa-prywatnego rokuje szanse na rozwój inwestycji i usług sektora publicznego w Polsce”. Jednak to pytanie traktuje różnie, jako: „temat pracy jako zagadnienie” (s. 6), „cel pracy” (s. 11), „poruszoną w pracy

kwestię” (s. 227). Czy pytanie to można traktować jako problem badawczy? We wstępie brak jest hipotez. Pojawiają się one w formie domyślnej w rozdziałach 4-6. Są one jednak bardziej skorelowane z główną tezą pracy „sektor publiczny pomimo dostrzeganych zagrożeń, funkcjonujących w postaci stereotypów, postrzega szansę w realizacji powierzonych mu zadań dzięki kontraktom partnerstwa publiczno- prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi, niż wcześniej sformułowanym celem pracy.

Mam wątpliwości do poprawności sformułowania tytułu pracy, który nie jest w pełni zbieżny z celem pracy. Zawiera też zbędne sformułowanie „analiza stereotypów”. W badaniach analiza jest jedynie narzędziem do weryfikacji hipotez. Bardziej poprawnym tytułem byłby na przykład: *Wpływ stereotypów w obszarze partnerstwa publiczno- prywatnego i koncesji w budownictwie na rozwój inwestycji i usług sektora publicznego w Polsce.*

Hipotezy, które można odnaleźć w treści pracy (jak wspomniano wcześniej są one w dużym stopniu domyślne) mają następującą postać:

- stereotyp „czwartego P”, sugerujący że partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) będzie w sposób nieomalże domniemany przedmiotem zainteresowania instytucji takiej jak prokuratura („czwarte P”) - nie ma nic wspólnego z rzeczywistością (s. 170).
- stereotyp nie przygotowania podmiotów publicznych do partnerstwa publiczno- prywatnego nie posiada tzw. „twardego” potwierdzenia (s. 171).
- stereotyp udziału partnera prywatnego (koncesjonariusza) w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno- prywatnego, jako wyłącznego podmiotu rozwiązującego zadania stawiane przed sektorem publicznym jest nieprawdziwy. Podstawowym motywem zaangażowania się w partnerstwo publiczno- prywatne przez podmiot publiczny jest zapewnienie jak najwyższego standardu usług użyteczności publicznej, czy też świadczenie ich w najbardziej wydajny ekonomicznie sposób, o tyle motywem zaangażowania się w dany projekt przez partnera prywatnego jest spodziewany zysk.

Czy są one poprawnie sformułowane? Co oznaczana: ”sposób nieomalże domniemany”, „nie ma nic wspólnego z rzeczywistością”, „twarde potwierdzenie”, czy zainteresowanie prokuratury jakimś podmiotem, zdarzeniem, procesem jednoznacznie wskazuje na występowanie czynów zabronionych, zagrożonych karą? Bardziej interesujące są ewentualne wyroki sądowe dotyczące badanego obszaru działalności publiczno- prywatnej.

W procesie badawczym wymaga się aby problem badawczy sformułowany w postaci pytania, czy też pytań, przekształcić na zbiór hipotez (proponowanych odpowiedzi) po to, aby możliwe stało się ich zbadanie. Trzeba stwierdzić, że zbiór hipotez przedstawionych w pracy, w sposób niepełny formułuje odpowiedzi w odniesieniu do problemu badawczego. W zasadzie brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie „w jakim stopniu instytucja partnerstwa- prywatnego rokuje szanse na rozwój inwestycji i usług sektora publicznego w Polsce”? Że rokuje szansę wiemy bez badań (po to ustawodawca wprowadził taką instytucję). Uważam, że odpowiedź ta powinna mieć postać skwantyfikowaną, na przykład w ujęciu procentowym, kwotowym.

Weryfikacja sformułowanych hipotez została dokonana na podstawie przeglądu w miarę dobrze dobranej literatury przedmiotu i opracowań eksperckich. Wnioski mają przede wszystkim charakter jakościowy, w wielu miejscach są dyskusyjne. Stąd szkoda, że Autor mający doskonałe rozeznanie na temat podmiotów uczestniczących w obszarze partnerstwa publiczno- prywatnego oraz koncesji w sektorze budowlanym, nie zweryfikował publikowanych wcześniej materiałów własnymi badaniami empirycznymi (ankietami, wywiadami wśród przedstawicieli administracji publicznej, biznesu, społeczności lokalnej, prokuratury, analizą akt sądowych itd.), które byłyby ściśle ukierunkowane na weryfikację sformułowanych hipotez.

Wnioski zawarte w zakończeniu w zasadzie sprowadzają się do celu i tezy pracy. Mają charakter ogólny. Autor jedynie stwierdza, że nowe rozwiązania podnoszą sprawność, efektywność, jakość, korzystność usług budowlanych. Nie odpowiada jednak na pytanie o ile? Rozumiem, że będzie to przedmiotem badań Autora w przyszłości.

Z punktu widzenia sformułowanego celu pracy dwa pierwsze rozdziały są zbędne.

Rozprawa ma charakter wielodyscyplinarny. Mieści się przede wszystkim w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplinie socjologia. Odwołuje się także do dorobku nauk prawnych i ekonomicznych.

Z punktu widzenia języka, opanowania techniki pisania, odsyłaczy itd. praca została napisana w miarę poprawnie. Występują jedynie drobne błędy redakcyjne oraz literowe. Autor zbyt często wymienia pełną nazwę ustaw będących przedmiotem badań z pełnym podaniem miejsca ich publikacji. W zakończeniu niepotrzebnie zostało powtórzone (ze wstępu) streszczenie rozprawy. Lepiej byłoby, aby zawierało

pełną weryfikację tezy głównej i hipotez - a nie wnioski z poszczególnych rozdziałów rozprawy.

#### IV. Pytania do Autora

1. W jakim stopniu badania ankietowe mogłyby wzmocnić wnioski z badań? Dlaczego ich nie przeprowadzono?
2. Co Doktorant rozumie pod pojęciem sprawność, efektywność, jakość, korzystność robót i usług budowlanych? W jaki sposób można mierzyć sprawność, efektywność, jakość, korzystność?

#### V. Wnioski końcowe

Wybór przedmiotu badań należy uznać za trafny, ważny z punktu widzenia potrzeb nauki, obywateli, państwa, jednocześnie dość trudny. Trudność ta wynika z faktu, iż obszar organizacji i zarządzania usługami budowlanymi jest złożony - szczególnie na styku zreformowanej polskiej administracji publicznej, zreformowanego polskiego biznesu, często zmieniającego się prawa, kultury organizacyjnej charakterystycznej dla Polaków.

Uważam, że mimo krytycznych uwag przedstawionych wcześniej, rozprawa spełnia wymogi ustawowe: została przygotowana pod opieką promotora, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej socjologia oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wnoszę o przyjęcie rozprawy doktorskiej mgra Mariusza Strawińskiego i dopuszczenie jej do publicznej obrony.

Marek Linich