

Eulalia Skawińska

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2020.173>

ORCID: 0000-0002-4532-6835

e.skawinska@wez.uz.zgora.pl

Uniwersytet Zielonogórski

Cytowanie: Skawińska, E. (2020). Recenzja książki Katarzyny G. Sobiech-Grabki pt. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, 2019, ss. 232. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 12, s. 125-130.

Recenzja książki Katarzyny G. Sobiech-Grabki

pt. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, 2019, ss. 232

Review of the book by Katarzyna G. Sobiech-Grabka

***Public-private partnership as a method of internalizing intergenerational responsibility*,
Warszawa: Publishing House CeDeWu, 2019, pp. 232**

Uwagi ogólne

Swoją wypowiedź w tej recenzji traktuję jako powinność. Mam wewnętrzną potrzebę przedstawienia monografii, której treść dotyczy związku między publicznymi decyzjami inwestycyjnymi a odpowiedzialnością międzypokoleniową, opracowanej przez młodą, utalentowaną ekonomistkę o znaczącym już dorobku naukowym. Pragnę zwrócić uwagę, że Autorka jako przedstawicielka pokolenia „refleksji” napisała swoją książkę sercem, uchylając czytelnikom drzwi przed kategorią rzadko docenianą w współczesnej literaturze ekonomicznej, a mianowicie ideą dobra wspólnego. Katarzyna Sobiech-Grabka przeciwstawia się bezrefleksyjnej pogoni podmiotów gospodarczych za zyskiem, do bezmiaru (bez umiaru wg G. Kołodko). W swojej intelektualnej dyskusji na podjęty temat Autorka podążała za wybitnymi autorytetami nauki filozofii, ekonomii, zarządzania i jakości, etyki, Kościoła Katolickiego, socjologii oraz politologii. Praca ma więc po części charakter interdyscyplinarny, ale została przygotowana zdecydowanie w nurcie ekonomii instytucjonalnej i ekonomii zrównoważonego rozwoju. W przekonaniu recenzentki odzwierciedla Ona poglądy nie tylko pokolenia 65+, ale też młodych twórców startupów, młodzieży pokolenia Milenium i tej dopiero zdobywającej wiedzę i doświadczenie zawodowe. To, co „wciąga” czytelnika i zarazem fascynuje, to z jednej strony odważny wybór trudnego problemu badawczego (w warunkach polskich mówimy „ścieżki pod prąd”), z drugiej strony, łagodność myśli i spokojnego, przekonującego stylu interpretacji wyników.

Zauważmy, że problematyka partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce jest mało znana, a projekty realizowane charakteryzują się dużym skomplikowaniem z punktu widzenia prawnego i finansowego oraz wysokimi kosztami transakcyjnymi. Ta odwaga stawiania pytań przez Autorkę książki wynika nie tylko z Jej dogłębnych studiów literatury, ale również z wieloletnich analiz przedmiotu badań i z praktycznych doświadczeń uczestnictwa w projektach dotyczących inwestycji w formule PPP.

Charakterystyka książki

Publikacja składa się ze wstępu oraz czterech rozdziałów. W zakończeniu przedstawione zostały kierunki dalszych badań i zalecenia w stosunku do działań praktycznych. W poszczególnych rozdziałach pracy Autorka pokazuje drogę swojego postępowania w realizacji wyznaczonych celów i sposoby ich osiągnięcia jako receptę na „lek przeciw obojętności”. Każdy z rozdziałów zawiera konkluzje. Przedmiotem rozważań są długofalowe inwestycje infrastrukturalne w formule PPP i ich wpływ na dobrostan kolejnych pokoleń. Na stronie 9 Autorka zadaje ważne pytania, przy okazji rozprawiając się z uproszczoną interpretacją klasyków ekonomii w nurtach ekonomii neoklasycznej i keynesowskiej, przez ekonomistów „płynących z prądem”: czy należy podjąć daną inwestycję publiczną, wiedząc, że jej odsunięte w czasie skutki będą niekorzystne dla kolejnych pokoleń? Czy mamy prawo to robić? Dalej stwierdza, że PPP jako forma realizacji zadań publicznych bywa „traktowane jako metoda wprowadzenia do działania sektora publicznego zobiektywizowanych kryteriów oceny efektywności działania w umowach PPP”, ale „może być także narzędziem internalizacji negatywnych międzypokoleniowych efektów zewnętrznych generowanych przez długookresowe projekty inwestycyjne” (s. 14). Problem badawczy w tej monografii, określony w formie pytania brzmi: „czy władze publiczne podejmując decyzję o inwestycji PPP uwzględniają jej kontekst międzygeneracyjny i czy mają taką powinność?” (s. 16). Dla jego rozwiązania Autorka formułuje poniżej przedstawione 3 tezy, które zostały pozytywnie zweryfikowane poprzez badania empiryczne (rozdz. 4):

- „W procesie decyzyjnym o podjęciu inwestycji PPP administracja publiczna szczebla gminnego nie bierze pod uwagę wpływu tej inwestycji na przyszłe pokolenia, nawet jeśli zobowiązania z tytułu PPP mają charakter międzygeneracyjny” (s. 16).
- „Wraz z rosnącą rolą społeczności lokalnej w zarządzaniu publicznym następuje włączanie aspektów odpowiedzialności międzypokoleniowej w proces decyzyjny władzy publicznej szczebla gminnego” (s. 17).

- „Dychotomia celów podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która jest charakterystyczna dla PPP, pogłębia się w wyniku włączenia przez samorząd lokalny szczebla gminnego kwestii odpowiedzialności międzypokoleniowej za projekt PPP jako jednej ze zmiennych decyzyjnych” (s. 17).

Inspirujące są również cele szczegółowe badań sformułowane i realizowane w kolejnych rozdziałach. W rozdziale 1. pt. „Odpowiedzialność i sprawiedliwość międzypokoleniowa na gruncie filozofii i teorii ekonomii – w poszukiwaniu definicji” cel dotyczył konceptualizacji pojęcia odpowiedzialności międzypokoleniowej (s. 23-58). Autorka sięgając do dorobku filozofii, starożytnej myśli greckiej, omawia różne koncepcje sprawiedliwości i interpretacje tego pojęcia, w tym w trzech normatywnych teoriach sprawiedliwości, Arystotelesa, Benthama i Rawlsa. Zakreśla ramy tego pojęcia do dalszych rozważań. Słusznie przyjmuje, że decyzje wynikające ze strategii rozwoju powinny być osadzone w etyce i filozofii (s. 28). Porusza problem powinności państwa wobec słabszych i dokonuje krytycznej analizy koncepcji dystrybucyjnej z zasadą redystrybucji jako sposobu zapewnienia sprawiedliwości. Zastanawia się, czy koncepcji sprawiedliwości międzypokoleniowej projektów PPP nie należałoby traktować jako sprawiedliwości lokalnej, tzn. innej dla każdego projektu? (s. 35). Następnie przechodzi do dyskusji dotyczącej kategorii umowy społecznej w świetle literatury i jej znaczenia jako fundamentu współczesnego państwa (podrozdz. 1.3.). Ustala, że przyszłe pokolenia nie mają reprezentacji w umowie społecznej, dlatego problem odpowiedzialności obecnych pokoleń za zbiorowości żyjące w przyszłości jest bardzo trudny. Łącząc kwestie sprawiedliwości i odpowiedzialności międzypokoleniowej stwierdza, że każda z teorii sprawiedliwości prezentuje inne podstawy do podejmowania przez władzę publiczną długoterminowych zobowiązań wpływających na przyszłe pokolenia. Dlatego, „możliwe jest prowadzenie analiz dotyczących zasadności podejmowania projektów PPP, przez pryzmat teorii sprawiedliwości” (s. 57).

W rozdziale 2. pt. „Przegląd modeli zarządzania publicznego” (s. 59-104) celem była analiza modeli administracji publicznej stosowanych w praktyce administracyjnej. Autorka już w uwagach wstępnych charakteryzując rodzaje dóbr, biorąc pod uwagę przedmiot książki, uznaje za najważniejsze „skoordynowane zarządzanie globalnymi naturalnymi dobrami wspólnymi celem ich zrównoważonego wykorzystania” (s. 61). Omawia ewolucję zarządzania publicznego, rolę instytucji publicznych i etapy rozwoju administracji, które odzwierciedlają cztery modele zarządzania publicznego, tj. model tradycyjny, model nowego zarządzania publicznego (NPM) z wykorzystaniem PPP, model współzarządzania

publicznego (NPG) i neoweberyzm. Różnią się one zakresem roli administracji publicznej. Autorka przybliżając czytelnikowi te modele (s. 63-94) stawia pytanie, który z tych modeli „lepiej niż inne pozwala na włączenie aspektu międzypokoleniowego do procesu decyzyjnego władzy publicznej”? W odpowiedzi stwierdza, że nie ma jednego uniwersalnego modelu zarządzania publicznego i skłania się do uznania występowania w przyszłości modelu eklektycznego, dostosowanego do „lokalnych uwarunkowań kulturowo-instytucjonalnych” (s. 99). Takie stanowisko w przeświadczeniu recenzentki, uznające rosnące znaczenie wartości niematerialnych w zarządzaniu na poziomie mikro, jest w pełni uzasadnione w świetle nowych nurtów ekonomii.

W rozdziale 3. pt. „Międzypokoleniowe projekty partnerstwa publiczno-prywatnego i ich efekty zewnętrzne” (s. 105-162) celem była prezentacja PPP poprzez pryzmat potencjalnych obciążeń międzypokoleniowych, generowanych przez projekty PPP. Autorka zakłada, że projekty PPP mogą zmniejszać obciążenia międzypokoleniowe z powodu inwestycji długoterminowych (s. 108). Prezentuje wyniki studiów literatury polskiej i światowej w piśmiennictwie ekonomicznym na temat odpowiedzialności międzypokoleniowej w projektach inwestycyjnych, szczególnie w ramach inwestycji publicznych. Definiuje międzypokoleniowy projekt PPP. Na podstawie źródeł prawa regulującego współpracę w ramach PPP w Polsce, diagnozuje najważniejsze części składowe projektów, tj. obciążenia międzypokoleniowe mające potencjalny wpływ na przyszłe pokolenia. Identyfikuje również najważniejsze mechanizmy zmniejszające te obciążenia poprzez internalizację odpowiedzialności międzypokoleniowej. Omawia specyfikę PPP i analizuje na konkretnych przykładach kwestię odpowiedzialności międzypokoleniowej za inwestycje publiczne na etapie realizacji umowy i po jej zakończeniu. W konkluzji treści tego rozdziału stwierdza, że dobrze przygotowane umowy w formule PPP mogą lepiej chronić interesy przyszłych pokoleń niż tradycyjne zamówienie publiczne (s. 162). Treść tego rozdziału ma charakter normatywny i zastosowanie praktyczne zarówno dla zarządów gmin jak i przedsiębiorców prywatnych.

W rozdziale 4. zatytułowanym „Partnerstwo publiczno-prywatne a odpowiedzialność międzygeneracyjna – perspektywa polskich samorządów gminnych” (s. 163-206) celem była weryfikacja świadomości gminnej administracji publicznej, realizującej projekty PPP, nt. generowania obciążeń międzypokoleniowych przez projekty PPP i stwierdzenia, czy w przyszłości podmioty publiczne staną się bardziej wrażliwe międzypokoleniowo.

W dalszej części recenzji więcej miejsca poświęcę charakterystyce badań empirycznych wykonanych przez Autorkę przedstawionych w rozdziale 4 oraz wynikających z tych badań wniosków. Struktura rozdziału stanowi uwagi wstępne nt. metodologii badań empirycznych, 2 podrozdziały i konkluzje. Właśnie w tym badaniu sprawdzane były wymienione we wstępie pracy trzy tezy. Pierwsza z nich była weryfikowana z zastosowaniem metody ankietowej w całkowitej zbiorowości podmiotów publicznych w 2018 roku, które podjęły PPP w latach 2009-2017, a następne dwie tezy sprawdzano poprzez badania fokusowe o charakterze eksperckim, na dobranej celowo próbie badawczej wśród naukowców zajmujących się problematyką PPP w Polsce i pracowników samorządów realizujących projekty międzypokoleniowe. Warto podkreślić, że Autorka podchodzi do osiągniętych wyników z pewnym dystansem i uświadamia czytelnika o zaletach i wadach badania fokusowego (tab. 5., s. 166). Spośród 117 umów PPP, 23 z nich obejmowało okres dłuższy niż 15 lat, przyjęty przez Autorkę za progowy. Do próby badawczej włączono 22 projekty, w których samorząd gminy miejskiej występował jako podmiot publiczny w realizacji umowy PPP (s. 167-169). Dobór próby do badań był celowy z uwagi na przyjęte tezy i cele pracy. Chodziło o zapewnienie w miarę homogenicznej próby. Próba ta w przekroju sektorowym reprezentowała dziewięć sektorów z przewagą infrastruktury transportowej i efektywności energetycznej (s. 169).

Rezultaty badań przedstawiono w pracy w ujęciu uogólnionym w podziale na wnioski wynikające z analizy odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszach ankiet i dotyczące „Motywacji podejmowania międzypokoleniowych projektów PPP przez polskie samorzady” (podrozdz. 4.2.) oraz odrębnie z badań fokusowych na temat „Wrażliwość międzypokoleniowa samorządów gminnych a dychotomia celów w PPP” (podrozdz. 4.3.). Wyniki badań empirycznych w ujęciu uogólnionym wskazują, że w projektach PPP występuje: dominacja celu ekonomicznego, niesprawność instytucji, brak zaufania oraz brak wiarygodności. Natomiast podatność na generowanie obciążeń międzypokoleniowych wiąże się ze specyfiką sektorów.

Wkład Autorki do literatury

Wnikliwy czytelnik zapewne bez trudu dostrzeże, że cała praca poświęcona PPP, jej podstawy zawarte w rozdziałach o charakterze teoretycznym, jak i empiryczne wyniki badań, wpisują się w implementację teorii trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz teorii ekorozwoju, dla których teoria sprawiedliwości jest podstawą. Autorka upatruje wzrostu

racjonalności gospodarowania w nowym nurcie ekonomii umiaru, poprzez realizację zobowiązań wobec środowiska naturalnego i działań na rzecz wspólnego dobra, wynikającego z koncepcji odpowiedzialności międzypokoleniowej. Problem odpowiedzialności międzypokoleniowej za inwestycje w polskiej literaturze ekonomicznej jest praktycznie nieobecny, a tym bardziej w przedmiocie badań PPP „jako szczególnej formy inwestycji publicznych i możliwości internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej z ich wykorzystaniem” (s. 109). Zatem sama idea pracy i jej urzeczywistnienie stanowią *novum* i ważny wkład do literatury przedmiotu.

Przede wszystkim za wkład do istniejącej wiedzy można uznać rozpoznanie, że umowy PPP dobrze zabezpieczają interesy następnych generacji, to znaczy samorządy dobrze internalizują odpowiedzialność międzypokoleniową, ale nie w sposób celowy (s. 193). Wniosek taki podważa istniejącą opinię wśród menedżerów, wyrażoną w kwestionariuszach pytań, że interes przyszłych pokoleń jest poświęcany na rzecz obecnego. Co więcej, Autorka konfrontując zamówienia publiczne samorządów gmin z umowami PPP, określa przewagę tych ostatnich na rzecz neutralizacji międzypokoleniowych efektów zewnętrznych inwestycji (s. 209). Pogląd Autorki, że dzisiejsze wyrzeczenia w imię zachowania dobrostanu przyszłych pokoleń, ma głębokie uzasadnienie etyczne.

Podążając tym śladem Autorka prowadzi czytelnika na trop istnienia związku między odpowiedzialnością w decyzjach samorządów gmin w umowach PPP, a stopniem i jakością kapitału społecznego gmin. Nie było to przedmiotem badań w omawianej pracy i nie zostało w zakończeniu podkreślone. Warto jednak wskazać, że to jest właśnie poszukiwana odpowiedź na brak upowszechnienia PPP w Polsce. Można postawić hipotezę: im wyższy kapitał społeczny gmin i jego jakość, tym większa partycypacja społeczna i reprezentacja różnych pokoleń w procesach decyzyjnych, a zatem i wyższa odpowiedzialność międzypokoleniowa.

Podsumowując należy zauważyć, że Autorka monografii prezentuje dobry warsztat naukowy. Przedstawiła dyskusję w zakresie wprowadzenia tematyki międzypokoleniowej dotyczącą praktycznych działań władzy publicznej i dialogu ze społecznością lokalną, o odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń. Autorka wpisuje się w istniejącą lukę badawczą na podjęty problem naukowy i rzetelnie traktuje badania w dziedzinie nauk ekonomicznych. Treść pracy jest refleksyjna i powinni się z nią zapoznać pracownicy sektora nauki, samorządów gmin i instytucji państwa oraz studenci studiów ekonomicznych,

zarządzania i prawa. Ze względu na jej normatywny charakter polecam ją z głębokim przekonaniem przedsiębiorczym menedżerom i liderom (przywódcom) polskiej gospodarki.