

JOLANTA Blicharz

Uniwersytet Wrocławski

ROLA PARTNERSTWA TRÓJSEKTOROWEGO W RAMACH NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO A PROBLEM BIUROKRACJI

Zakres problematyki sformułowanej w tytule obejmuje dwie podstawowe kwestie. Pierwsza związana jest z rolą partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego. Druga dotyczy biurokracji, jej wpływu na rozwój instytucji zarządzania uczestniczącego (trójsektorowego) w Polsce. W podsumowaniu zawarte są uwagi na temat skuteczności i efektywności modelu zarządzania uczestniczącego.

Pytanie o rolę partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego to pytanie o celowość i użyteczność budowania mechanizmów zarządzania uczestniczącego. Problematyka ta jest ściśle uwarunkowana modelem ustrojowym państwa. Tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga od administracji publicznej dostosowania jej działania do konieczności rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku. Bez wątplenia bowiem jest fakt, że dzisiejszą administrację publiczną cechują: wzrost zadań administracyjnych, wkraczanie prawa prywatnego w dziedzinę tradycyjnie należąca do prawa publicznego, wprowadzanie elementów rynkowych do administracji publicznej, a także budowanie mechanizmów zarządzania uczestniczącego w ramach partnerstwa trójsektorowego.

Partnerstwo trójsektorowe jest jednym z procesów charakteryzujących nowe zarządzanie publiczne. Termin „nowe zarządzanie publiczne” opisuje typ reform administracyjnych podejmowanych w myśl działania mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego¹. Dla niektórych teoretyków integrowanie działań wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego, pozarządowego) na rzecz realizacji odpowiednich usług stanowi kryzys legitymacji państwa. Argumentuje się bowiem, że oparcie systemu zlecenia i realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne może spowodować redukcję zakresu funkcji państwa jako bezpośredniego wykonawcy rozmaitych funkcji.

¹ Szerzej w tej kwestii: S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 58 i n.

Należy zauważyć, iż w ostatnim okresie stosowane w ramach polskiej gospodarki rynkowej tzw. partnerstwa trójsektorowe, odpowiadające programowi *Public-Private Partnerships* nawiązują do systemu zakładającego współpracę sektora publicznego i prywatnego przy finansowaniu wielkich inwestycji. W trybie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym² przez partnerstwo publiczno-prywatne rozumie się współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego (np. przedsiębiorcy, organizacji pozarządowej). Oparta ona jest na ustawie, w której partner prywatny zobowiązuje się wobec podmiotu publicznego do wykonania przedsięwzięcia za wynagrodzeniem polegającym na: wypłacie sumy pieniężnej lub na prawie pobierania pożytków czy odnoszeniu korzyści z wykonanego zadania (art. 4 pkt 7). Partner prywatny ma też ponosić w całości lub w części nakłady na wykonanie zadania – art. 2.

W ustawie zastrzeżono, że partnerstwo publiczno-prywatne jest możliwe wtedy, gdy przyniesie ono korzyści dla interesu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z tych sposobów realizacji zadań. Korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności: oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług, a także obniżenie uciążliwości dla otoczenia (art. 3). Ogólnie można przyjąć, że prywatni inwestorzy angażują się długoterminowo w realizację publicznych inwestycji, a także biorą udział w świadczeniu publicznych usług. Strony dzielą się odpowiedzialnością, kosztami i zyskami.

Wspólną cechą koncepcji zarządzania trójsektorowego jest przekonanie, że instrumenty zarządzania stosowane w prawie prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane również w sektorze publicznym (podejście rynkowe). W szczególności takie podejście może budzić wątpliwości, jeśli się zważy odmienny charakter obu sektorów. W odróżnieniu od sektora prywatnego, którego istota leży w generowaniu zysku, cele administracji publicznej (sektora publicznego) determinowane są interesem publicznym (dobrem ogółu). W literaturze wskazuje się na negatywne konsekwencje zastosowania instrumentów rynkowych w sektorze publicznym. Podnosi się, iż mogą one przyczynić się do obniżenia poziomu usług i ograniczenia ich dostępności. Nadto przyjmuje się, iż każda działalność zorientowana na osiąganie zysku, nawet wtedy, gdy jej celem jest osiągnięcie efektywności w sferze realizacji zadań publicznych jest po prostu interesem, a nie partnerstwem w ścisłym tego słowa znaczeniu. Kwestią sporną pozostaje również to, czy rozwijanie partnerstwa w duchu nowego zarządzania publicznego nie będzie prowadziło do zachowań korupcyjnych, a przynajmniej nieefektywności przedsięwzięć. Ponadto udział organizacji pozarządowych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego może upodobnić je do biznesu w warunkach rynkowej konkurencji.

² Dz.U. Nr 169, poz. 1420.

Niemniej jednak można także przytoczyć argumenty wskazujące na pozytywny wpływ instytucji partnerstwa trójsektorowego w systemie świadczenia dóbr i usług. Po pierwsze, instytucja partnerstwa trójsektorowego stwarza możliwości podziału odpowiedzialności między sektor publiczny, prywatny i pozarządowy w zakresie rozwiązywania kwestii społecznej. I pozwala też wykorzystać w toku współpracy mocne strony tych partnerów, a zarazem uniknąć ich słabości. Po drugie, współpraca wielosektorowa może przyczynić się do pokonania tych wszystkich niedogodności związanych z usługami świadczonymi przez sektor publiczny, przy jednoczesnym zagwarantowaniu pewnych podstawowych zadań sektorowi publicznemu. Po trzecie zaś, dla sektora organizacji pozarządowych taka współpraca jest korzystna, gdyż przyczynia się do ich organizacyjnej dojrzałości i pomaga przezwyciężyć takie zasadnicze mankamenty, jak: filantropijna nieskuteczność, niedostatek profesjonalizmu, paternalizm oraz partykularyzm działania. Wydaje się jednak, aby tak pojęta forma współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi mogła przynosić pozytywne w odbiorze społecznym skutki działania w sferze realizacji zadań publicznych, a także by sfera grupowych interesów podmiotów i zbiorowa użyteczność nie pozostawały względem siebie w sprzeczności, wymagana jest większa precyzyjność przepisów dotyczących sprawowanej kontroli przez sektor publiczny nad podejmowanymi w danym zakresie działaniami przez podmioty prywatne i egzekwowanie ich odpowiedzialności prawnej.

Niewystarczające ramy ustawodawcze i prawne związane z kontrolą ze strony instytucji publicznych działalności instytucji rynkowych i organizacji pozarządowych w sferze realizowanych przez nie usług publicznych nie są jedyną niedogodnością w ramach nowego zarządzania publicznego. Model rynkowy w postaci „podziału pracy” między sektorem publicznym, prywatnym i pozarządowym rodzi też problemy wynikające z kontaktów partnerów prywatnych z administracją (np. nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej) oraz skomplikowanych formalności związanych z pozyskiwaniem, zwłaszcza przez organizacje sektora pozarządowego – dofinansowania ze środków sponsorów, programów publicznych, funduszy unijnych. Prowadzi to oczywiście do radykalnego ograniczenia innowacji i spontanicznej aktywności tych podmiotów w sferze realizacji niektórych przedsięwzięć. Kwestię tę dodatkowo potęguje fakt, iż biurokracja nie kocha organizacji pozarządowych ze względu na ich swobodę i spontaniczność działania, co utrudnia ogład oraz nadzór w sytuacji ich współpracy z podmiotami administracji publicznej.

W modelu rynkowym, w którym stosunki między podmiotami publicznymi, instytucjami rynkowymi i pozarządowymi reguluje kontrakt, krytyce poddaje się nie tylko działania sektora publicznego (administracji publicznej), które bywają obarczone niezręcznością, brakiem właściwych rozwiązań i biurokracją, ale też jakość świadczonych usług przez podmioty sektora prywatnego i pozarządowego. Na znaczeniu zyskuje orientacja określana jako „nowa filozofia w dziedzinie

efektywnego świadczenia usług³. Postuluje się m.in., aby kontrakty podmiotów publicznych z instytucjami komercyjnymi i organizacjami pozarządowymi poprzedzać udokumentowaną analizą ich dokonań, w szczególności, w jaki sposób są przez nie świadczone i z jakim skutkiem. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia ze względu na konieczność ograniczenia wydatków publicznych, które mogłyby wesprzeć działania tych podmiotów w sferze realizacji niektórych usług.

Podsumowując rozważania na temat roli partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego, należy podkreślić, iż po pierwsze: mimo że współczesna administracja odchodzi od tradycyjnego Weberowskiego modelu biurokracji zorientowanej na sprawne wypełnianie tych samych prostych zadań, a w coraz większym stopniu staje się organizacją zorientowaną na współdziałanie z instytucjami rynkowymi i organizacjami pozarządowymi, które dostarczają usług służących zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, to jednak współpraca ta wymaga od sektora publicznego (administracji publicznej) zdolności do sprawnego wdrażania innowacyjnych programów publicznych trafnie adresujących problemy obsługiwanej społeczności, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywnego ekonomicznie świadczenia usług publicznych.

Po drugie: w zależności od tego, w jakim kierunku będzie podążała ewolucja systemu zarządzania uczestniczącego (wielosektorowego), w takim zakresie kształtować się będzie model współczesnej polskiej administracji publicznej. Oczywiście nie można kwestionować nurtów kryjących się pod pojęciem prywatyzacji zadań publicznych, promowania kontraktowania usług publicznych czy integrowania działań wszystkich sektorów celem budowania mechanizmów zarządzania uczestniczącego. Jednakże działania te nie mogą prowadzić do osłabienia autonomii administracji w sferze bezpośredniego świadczenia usług publicznych.

Po trzecie: w warunkach nowego modelu zarządzania publicznego idea partnerstwa trójsektorowego nie może być swoistego rodzaju wytrychem w pogoni za zmniejszeniem kosztów inwestycji i usług publicznych. W zakresie relacji administracji publicznej z sektorem prywatnym i pozarządowym pożądanym jest model współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Misją władz publicznych jest stworzenie pola do inicjatywy i możliwości działania innowacyjnego partnerów prywatnych na rzecz osiągnięcia właściwej jakości usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych, co wymaga budowania struktury otwartej na inicjatywę i motywację.

³ *The Report of the Deakin's Commission on the Future of the Voluntary Sector*, National Council for Voluntary Organizations, London 1996, s. 52–53.