

1. SFERA PUBLICZNA I PRYWATNA - INTERAKCJE

Współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym przyjmuje różnorodne formy. Dla potrzeb niniejszego opracowania chciałam się skupić przede wszystkim na tego rodzaju relacjach międzysektorowych, które wiążą się ze współpracą poszczególnych sektorów przy realizacji zadań z zakresu administracji publicznej. Szczególną uwagę chciałam poświęcić relacjom mającym charakter partnerski.

Odnosząc się do relacji między sferą publiczną a prywatną wydaje się uzasadnione przedstawić definicje charakteryzujące oba pojęcia.

Sektor publiczny (pierwszy sektor) można rozumieć jako zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych oraz nie posiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej (państwowym i samorządowym). Za sektor publiczny uważa się wszystkie te jednostki, które albo stanowią własność Skarbu Państwa, albo samorządową, albo państwowych osób prawnych.

W znowelizowanym art. 4 ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz.2104), do sektora publicznego zalicza się:

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;

2) gminy, powiaty i samorząd województwa - zwane dalej „jednostkami samorządu terytorialnego” - oraz ich związki;

3) jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;

4) państwowe i samorządowe fundusze celowe;

5) uczelnie publiczne;

6) jednostki badawczo-rozwojowe;

7) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;

8) państwowe i samorządowe instytucje kultury;

9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze;

10) Narodowy Fundusz Zdrowia;

11) Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;

12) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Jako podstawowe zadanie sektora publicznego można uznać wykonywanie lub finansowanie zadań, które z mocy obowiązującego prawa stanowią powinności państwa i samorządu terytorialnego. Zadania sektora publicznego można potraktować dwojako:

ZADANIA NIEZBYWALNE:

- polegające na zarządzaniu państwem i jego ochronie (obrona narodowa, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości)
- wykonywane przez organy i jednostki administracji państwowej, samorządowej i wymiaru sprawiedliwości

ZADANIA ZBYWALNE:

- polegające na świadczeniu usług finansowych w całości lub w przeważającej części ze środków publicznych
- zakres tych usług zależy od:
 - a) modelu państwa
 - b) przyjętej polityki społecznej
- istnieje możliwość zlecenia i kontraktowania zadań na zewnątrz (model elastyczny)
- system australijski - wszystko, co się da zakontraktować, to się kontraktuje (państwo nie kontroluje, ale sprawdza parametry).

W przypadku zadań publicznych, które zostały określone jako zbywalne, pojawia się możliwość współpracy z sektorem prywatnym (drugim sektorem), jak również organizacjami pozarządowymi, zwanymi trzecim sektorem.

Sektor prywatny to inaczej sfera biznesu, czyli wszelkie instytucje i organizacje, których działalność jest nastawiona na zysk. Posługując się definicją negatywną można stwierdzić, iż sektor prywatny jest to wszelkiego rodzaju działalność skierowana na osiągnięcie zysku, jednocześnie niebędąca działalnością o charakterze publicznym. Warto również zaznaczyć, że sfera działań sektora prywatnego wiąże się z finansami prywatnymi, aczkolwiek nie jest wykluczone ubieganie się podmiotów prywatnych o środki publiczne, np. dotacje unijne.

Trzeci sektor to ogół prywatnych organizacji, działających społecznie i nie dla zysku, czyli organizacje pozarządowe (organizacje non-profit). Określenie **organizacje pozarządowe** akcentuje niezależność tych organizacji od administracji (rządu)³. Z kolei nazwa **non-profit** odróżnia je od organizacji drugiego sektora i podkreśla, że ich działalność nie jest nastawiona na zysk. Organizacje te określa się też czasem jako **wolontarystyczne**,

3 Serwis „O sektorze” na portalu <http://www.ngo.pl> zawierający informacje o ogólnych zagadnieniach związanych z organizacjami pozarządowymi; tryb dostępu: <http://osektorze.ngo.pl/>

gdyż ich działalność jest w znacznym stopniu oparta na działaniu ochotników, czyli wolontariacie. **Inna nazwa stosowana wobec tych organizacji - to organizacje społeczne lub organizacje użyteczności publicznej.** Te sformułowania podkreślają, że aktywność tych organizacji jest najwyraźniejsza w dziedzinie ochrony zdrowia, szeroko rozumianej pomocy społecznej, akcji charytatywnych i edukacji, czyli krótko mówiąc w działaniu dla dobra publicznego.

Najwięcej jest w Polsce organizacji pozarządowych działających w obszarze „sportu, turystyki, rekreacji i hobby” (38,3% organizacji wskazuje ten obszar jako najważniejsze pole swoich działań). Inne obszary działań wskazywane najczęściej przez organizacje jako ich główne pola działań to: „kultura i sztuka” (12,7% organizacji), „edukacja i wychowanie” (12,8%) oraz „usługi socjalne i pomoc społeczna” (11,2%) i „ochrona zdrowia” (7,7%)⁴.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 roku wprowadziła pojęcie **organizacji pożytku publicznego** w odniesieniu do organizacji, które prowadzą działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie. Coraz popularniejsza staje się jeszcze inna, międzynarodowa nazwa określająca organizację pozarządową: **NGO**, będąca skrótem angielskiego **non-governmental organization** (w odniesieniu do ogółu organizacji: NGOs). W Polsce podstawowymi formami prawnymi prowadzenia działalności społecznej są stowarzyszenia i fundacje. Na I kwartał 2008 roku w rejestrze REGON zarejestrowanych było: 58 237 stowarzyszeń, 9 106 fundacji.

Województwa, w których liczba zarejestrowanych organizacji w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców jest największa, to: mazowieckie (22 organizacje na 10 tys. mieszkańców), pomorskie (20), warmińsko-mazurskie (19), lubuskie (19), dolnośląskie (19), zachodnio-pomorskie (18), małopolskie (18), wielkopolskie (17). Najmniej zarejestrowanych organizacji jest zaś w województwie świętokrzyskim (13), śląskim (14), opolskim (14), lubelskim (15), łódzkim (15), kujawsko-pomorskim (15), podlaskim (16) i podkarpackim (16).

Za Janem Bociem pozwolę sobie przytoczyć najważniejsze, jego zdaniem, różnice między sektorem publicznym a prywatnym. Administracja prywatna tym różni się od publicznej, że:

1. jej cele i zadania są wąskie, a administracji publicznej szerokie;
2. jej zadania są wewnętrzne, podczas gdy administracji publicznej - zewnętrzne,

4 M. Gumkowska, J. Herbst, *Gdzie najczęściej gdzie najmniej*, tryb dostępu: <http://www.ngo.pl>, 19.02.2009 r.

3. główną motywacją działania administracji prywatnej jest ochrona interesu prywatnego, a główną motywacją administracji publicznej jest ochrona interesu publicznego,
4. cele administracji prywatnej wyznacza rynek, cele administracji publicznej - państwo,
5. działalność administracji prywatnej opiera się na prawie cywilnym i handlowym, a administracji publicznej - na prawie administracyjnym, przez co może ona stosować środki władcze,
6. administracja prywatna prowadzona jest w imieniu właściciela, a administracja publiczna - w imieniu państwa,
7. związana z właścicielem i przedsiębiorstwem administracja prywatna ma charakter przejściowy, podczas gdy administracja publiczna jest trwała⁵.

Biorąc pod uwagę tak zarysowane relacje zachodzące między administracją publiczną i sektorem prywatnym postaram się omówić najbardziej istotne, moim zdaniem, tendencje.

Od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku w całej Europie Zachodniej zaczęły się ogromne zmiany w zakresie zarządzania administracją publiczną. Po pierwsze można tu wskazać na tak zwaną orientację administracji na klienta, przy jednoczesnym eksponowaniu jakości, technologii oraz zasad skutecznej organizacji pracy⁶. Przy czym sektor publiczny zaczął czerpać w tym kontekście z ogromnych doświadczeń sektora prywatnego np. w kwestiach związanych z zarządzaniem jakością – normami ISO, informatyzacją, zarządzaniem zasobami ludzkimi.

Druga tendencja to tak zwany menedżeryzm. Koncepcja ta polega m.in. na adoptowaniu przez sektor publiczny reguł sektora prywatnego. Pojawia się tu zatem idea nowego zarządzania sektorem publicznym - *new public management*. Zasadniczym przesłaniem tych reform sektora publicznego stała się m.in. idea przekazania w ręce profesjonalnych menadżerów zarządzania sektorem publicznym, w którego ramach zaczynają funkcjonować administracyjne jednostki organizacyjne kierując się przede wszystkim tzw. rynkową racjonalnością. Chociaż proces „menadżeryzacji” sektora publicznego w różnych państwach przybiera różne formy, można pokusić się o wymienienie elementów wspólnych:

- „fragmentaryzacja” układu organizacji aktywnych w sferze usług publicznych i stworzenie niezależnych jednostek, powiązanych ze sobą siecią porozumień i kontraktów; dążąc do uruchomienia w ra-

5 J. Boć (red), *Administracja publiczna*, kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 67.

6 R. Wiszniewski (red.), *Modernizacja europejskiej administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 11.

mach sektora publicznego rynkowego ducha rywalizacji przekłada się ona na poprawienie usług dostarczanych klientowi,

- wprowadzenie w ramach sektora publicznego stylu zarządzania typowego dla sektora prywatnego co ma m.in. służyć modernizacji procesu dostarczania usług, a więc stworzeniu efektywnych struktur organizacyjnych, bardziej elastycznych i łatwiej dostosowujących się do nowych sytuacji, niż te stosowane w klasycznym modelu administracji publicznej,
- wprowadzenie jasnych i wyraźnie zdefiniowanych reguł oraz standardów oceny efektywności działania sektora publicznego,
- położenie nacisku na zdyscyplinowanie podejmowanych działań, tak by funkcjonowanie sektora publicznego charakteryzowało się znaczną oszczędnością jeżeli chodzi o wykorzystywanie posiadanych zasobów,
- podkreślenie orientacji na klienta, jako ostatecznego odbiorcy dostarczanych usług⁷.

Współcześnie występują innowacyjne metody interpretowania zasad działania sektora publicznego, do których zalicza się np. koncepcję zmiany strategicznej. Jest to podejście dynamiczne, gdyż eksponuje problem adaptowalności organizacji i skoncentrowanie kierownictwa na obserwację zmian zachodzących zarówno w otoczeniu, jak i w samej organizacji, a w konsekwencji twórczą reakcję. Inną stosowaną metodą jest metoda tzw. umiejętności strategicznych. Zwraca się tu szczególną uwagę na element analityczny i planistyczny w administracji. Strategiczna analiza finansowa znajduje obecnie zastosowanie nie tylko w ocenie kondycji finansowej, np. struktur samorządowych, lecz także w badaniu prognostycznym – planowaniu wieloletnich strategii inwestycyjnych i rozwojowych⁸.

Na zmianę relacji między sektorem publicznym a prywatnym ma też wpływ tzw. globalizacja ekonomii, powodująca zmianę roli państwa w zarządzaniu gospodarką. Efektem tego jest wycofanie się państwa z wypełniania różnych funkcji, dotychczas uważanych za funkcje administracji publicznej, a jednocześnie pojawienie się nowych układów instytucjonalnych i funkcjonalnych na poziomie władzy publicznej, ale również przy zaangażowaniu sektora prywatnego. Jeżeli nawet sektor publiczny zachował określone ekonomiczne uprawnienia w zakresie regulacji rynku dóbr publicznych, to i tak

7 R. Herbut, *Proces reformowania administracji publicznej* [w:] R. Wiszniewski (red.) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 27.

8 R. Wiszniewski (red.), *Modernizacja europejskiej administracji publicznej...*, op. cit., s. 11-12.

można zaobserwować zjawisko przekazywania ich niezależnym agencjom regulacyjnym (na poziomie wewnętrznym jak i transnarodowym)⁹.

Ekonomiczne i menadżerskie podejście sektora publicznego do wykonywania zadań publicznych zmusza też współczesną administrację do poszukiwania nowych rozwiązań finansowych. Jednym ze sposobów jest angażowanie kapitału prywatnego w realizowanie usług publicznych.

Angażowanie kapitału prywatnego w zarządzanie i finansowanie inwestycji publicznych (głównie infrastrukturalnych) jest postrzegane jako nowatorskie rozwiązanie zapoczątkowane w drugiej połowie XX wieku. Dane historyczne zaprzeczają jednak temu pogładowi. Uważam za zasadne przedstawienie w tym miejscu zwięzłej ewolucji finansowania inwestycji publicznych przy współpracy z sektorem prywatnym.

Problemy z finansowaniem infrastruktury można obserwować od czasów rewolucji przemysłowej. Budowa urządzeń infrastrukturalnych (kanały wodne, drogi, szlaki kolejowe) w Europie, a później w Ameryce, Chinach i Japonii była finansowana ze źródeł prywatnych. Ze źródeł publicznych pokrywano natomiast wydatki głów państwa na prowadzenie działań wojennych.

W wielkiej Brytanii w połowie XVII w., po oddaniu finansów publicznych z rąk królewskich na stałe parlamentowi, szeroko rozwinęły się inwestycje infrastrukturalne finansowane kapitałami prywatnymi. Pierwsze inwestycje dotyczyły budowy kanałów. W ciągu 70 lat, w latach 1750 – 1820, powstało 3000 mil dróg wodnych, które były eksploatowane przez spółki prywatne uzyskujące dochody z opłat pobieranych od przepływających przez kanały statków lub barek. Odpowiedzialność za utrzymanie tych dróg ponosiły parafie, które do prac konserwacyjnych wykorzystywały miejscową siłę roboczą. Ten sposób zarządzania drogami wodnymi przyczynił się do pogorszenia ich stanu technicznego. W tym samym czasie (w połowie XVIII w.) rozpoczęto intensywny rozwój dróg kołowych. Ich długość w ciągu 20 lat zwiększyła się w Wielkiej Brytanii 5-krotnie – z 3400 mil w 1750 r. do 15000 mil w 1770 r. Na początku lat 90. XVIII w. wprowadzono odpłatność za korzystanie z dróg na mocy decyzji parlamentu angielskiego o tworzeniu parahandlowych spółek mytniczych, które były zawiązywane przez lokalnych właścicieli ziemskich, farmerów i przemysłowców, a ich zadaniem była budowa i utrzymywanie dróg lądowych. Użytkownicy owych dróg – wozy i piesi – wnosili opłaty za korzystanie z nich¹⁰.

9 Herbut, *Proces reformowania administracji publicznej* [w:] R. Wiszniewski (red.) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 26.

10 R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 188-189.

W końcu XVIII w. wielkość inwestycji infrastrukturalnych finansowanych prywatnymi kapitałami znacząco zmniejszyła się, ponieważ dochody publiczne uzyskiwane od podatników były na tyle duże, że władze były w stanie bezpośrednio finansować rosnące inwestycje w zakresie infrastruktury.

Już w połowie XIX w. zaczęto odczuwać niedobory środków publicznych i propagować przedsięwzięcia infrastrukturalne oparte na udzieleniu koncesji podmiotom prywatnym. Pierwszą koncesję przyznano we Francji, a otrzymali ją bracia Perrier w 1792 r. na dystrybucję wody na terenie Paryża¹¹. W Londynie od 1820 r. istniało aż 6 prywatnych firm dostarczających wodę. Najbardziej znaczący rozkwit polityki koncesjonowania nastąpił po 1830 r. obejmując obok Francji także Hiszpanię, Włochy, Belgię i Niemcy. Również w Stanach Zjednoczonych na początku XIX w. z 16 zakładów wodociągowych 15 wybudowano ze środków prywatnych¹².

W tym samym czasie nastąpił okres gwałtownego rozwoju dróg kolejowych. Pierwszą linię kolejową łączącą Liverpool i Manchester wybudowano w Wielkiej Brytanii w 1825 r. Warty odnotowania jest fakt, że do 1850 r. wybudowano ponad 1/4 całej sieci kolejowej¹³. W innych krajach takich jak Francja, Austria, Stany Zjednoczone istniały tylko krótkie linie kolei konnej. Wkrótce jednak w Stanach Zjednoczonych tak rozwinięto inwestycje kolejowe, że wyprzedzono Anglię i rywalizowano z całą Europą. Nakłady inwestycyjne na budowę sieci kolejowej były głównie finansowane z kapitałów prywatnych. W Anglii były to spółki akcyjne, którym parlament bez utrudnień przyznawał przywileje. Natomiast w Stanach Zjednoczonych korzystano z prywatnego kapitału europejskiego oraz środków lokalnych przedsiębiorstw, państwa i samorządów lokalnych.

W Belgii w 1835 r. państwo podjęło inicjatywę wybudowania sieci kolejowej. Inwestycja została zakończona w 10 lat później, a zadanie uruchomienia lokalnych linii przejęli prywatni przedsiębiorcy. W Szwajcarii nakłady na budowę kolei były pokrywane przez kapitał zagraniczny, głównie francuski, natomiast lokalni przedsiębiorcy lokowali swój kapitał w finansowanie rozwoju sieci kolejowej w Stanach Zjednoczonych. W 1825 r. zakończono finansowanie pierwszego alpejskiego tunelu - św. Gotharda. Pod koniec wieku z powodu zbyt wysokich kosztów budowy i eksploatacji

11 Kłopoty finansowe doprowadziły w XIX w. do znacjonalizowania firmy. Powstały wówczas państwowe firmy Compagnie Generale des Eaux i pro-Lyonnaise des Eaux

12 Ch. D. Jacobson, J. A. Tarr, *Ownership and Financing of Infrastructure. Historical Perspectives*, Carnegie Mellon University 1993, maszynopis, s. 11.

13 R. Cameron, *Historia gospodarcza...*, op. cit., s. 219.

kolei oraz zbyt małego natężenia ruchu większość szwajcarskich linii kolejowych była bliska bankructwa¹⁴.

Wiek XIX i początki wieku XX charakteryzują się zwiększeniem interwencjonalizmu państwowego w przypadku rozbudowy i zarządzania infrastrukturą służącą celom publicznym. Po zaspokojeniu potrzeb publicznych w zakresie podstawowej infrastruktury przyznawanie koncesji podmiotom prywatnym zostało zredukowane do minimum. Szybki rozwój transportu, a głównie kolei, zmusił wszystkie rządy do zaangażowania się w ich utrzymanie i eksploatację. Przykładowo w liberalnej w owym czasie Wielkiej Brytanii pozwalającej na budowę i eksploatację kolei przez kapitał prywatny, parlament brytyjski uchwalił ustawy uniemożliwiające prywatnym spółkom wykup gruntów pod linie kolejowe, a także ustawy regulujące wysokość opłat za przejazdy. Ustawa kolejowa z 1844 r. wprowadziła prawo wykupu przez rząd linii kolejowych po wygaśnięciu terminu przyznanej koncesji¹⁵. Prawie równocześnie wprowadzono limit wysokości opłat za zużycie wody i gazu oraz ograniczenie wysokości dywidendy dla spółek zajmujących się obsługą gospodarki wodnej i gazowej.

W 1898 r. rząd szwajcarski wykupił koleje od ich właścicieli za ułamek ich rzeczywistej wartości¹⁶. W Niemczech po utworzeniu Cesarstwa, O. Bismarck utworzył Cesarские Biuro Kolei, którego zadaniem było wykupywanie prywatnych linii kolejowych oraz prowadzenie preferencyjnej polityki gospodarczej. Do końca XIX w. prawie wszystkie linie kolejowe znalazły się w rękach państwa, a do I wojny światowej tylko 5% linii kolejowych o zasięgu lokalnym należało do spółek prywatnych¹⁷. We Francji, mimo ostatecznego zezwolenia na prowadzenie inwestycji kolejowych przez spółki prywatne, po zbankrutowaniu największej z nich rząd przejął linie kolejowe. W Stanach Zjednoczonych po okresie prowadzenia polityki kolejowej przez władze stanowe, a później przez subsydiowane przez rząd spółki prywatne, w 1887 r. utworzono Międzystanową Komisję Handlową w odpowiedzi na zwiększające się skargi ludności. Celem komisji było regulowanie działalności kolejowej¹⁸.

Przez prawie 200 lat, licząc od końca XIX wieku do 1970 r., wydatki na nową infrastrukturę służącą celom publicznym, w krajach uprzemysłow-

14 *Ibidem*, s. 270.

15 *Ibidem*, s. 348.

16 *Ibidem*, s. 270.

17 A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Wydawnictwo Kry Text XIX i XX w., Warszawa 1999, s. 194, 333.

18 R. Cameron, *Historia gospodarcza...*, op.cit., s. 349.

wionych, były pokrywane ze środków budżetowych oraz pożyczek państwowych. Władze odgrywały centralną rolę w określaniu potrzeb, strategii rozwoju, decydując o rodzaju i miejscu inwestycji. Obiekty infrastrukturalne były własnością państwa lub ściśle przez państwo kontrolowanym franchisingiem. Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych ze środków budżetowych było wspierane korzystaniem z papierów dłużnych na poziomie kraju lub samorządu terytorialnego oraz pożyczek zaciąganych w takich instytucjach, jak Bank Światowy, Asian Development Bank czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

W latach 70. XX wieku okazało się, że w wielu krajach występują poważne niedobory fiskalne w finansowaniu prac i inwestycji publicznych. Powoli, ale systematycznie, zaczęto zmieniać politykę odnośnie utrzymania i finansowania infrastruktury publicznej na rzecz włączania podmiotów prywatnych w zarządzanie mieniem publicznym.

Zaangażowaniu sektora prywatnego w zarządzanie i finansowanie infrastruktury publicznej sprzyjała powszechna opinia o nieefektywnym zarządzaniu obiektami publicznymi, braku właściwej kontroli nad kosztami świadczonych usług przez administrację publiczną, podatności na wpływy polityczne oraz uzależnianiu decyzji inwestycyjnych od decyzji politycznych nie zawsze zgodnych z rachunkiem efektywności.

Zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje i świadczenie usług infrastruktury gospodarczej przybiera różne formy - od zarządzania do pełnego przejęcia własności obiektów. Najbardziej popularne są formy franchisingu, czyli koncesji wydawanych przez władze publiczne sektorowi prywatnemu na świadczenie usług infrastrukturalnych.

Biorąc pod uwagę współpracę sektora publicznego z prywatnym można wyróżnić następujące formy realizacji inwestycji:

Kontrakty na wykonawstwo (podwykonawstwo) oraz nadzór techniczny są zawierane między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi na wykonanie określonego zakresu prac projektowo-budowlanych, wykończeniowych, dostaw urządzeń oraz zadań wynikających z obowiązku projektowego i budowlanego. Podmioty reprezentujące sektor prywatny nie angażują swojego kapitału, wykonują jedynie zlecone przez sektor publiczny prace wykonawcze. W umowie zawartej z sektorem publicznym o wykonawstwo danej inwestycji ryzyko sektora prywatnego jest ograniczone do ryzyka zapłaty za wykonane prace.

Kontrakty na świadczenie usług są zawierane między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi na ściśle określone usługi w imieniu władz publicznych. Spółki prywatne nie angażują swojego kapitału, wykonują usłu-

gi infrastrukturalne na rzecz społeczeństwa w imieniu władz publicznych. Za ich wykonanie otrzymują zapłatę z sektora publicznego. W przypadku, gdy świadczone usługi mają charakter odpłatny, korzystający z usług rozliczają się z sektorem publicznym.

Kontrakty na zarządzanie (*O&M Contracts-operations and Maintenance contracts*) zwane kontraktami menadżerskimi - podmioty prywatne ponoszą odpowiedzialność za eksploatację i utrzymanie publicznego systemu infrastruktury lub określonego urzędnictwa na mocy umów zawartych z sektorem publicznym. Za wykonaną pracę zarządcy prywatni otrzymują zapłatę z sektora publicznego, która najczęściej odzwierciedla uzyskane wyniki mierzone w miernikach fizycznych, np. ilość przetworzonej wody w oczyszczalniach ścieków lub standardy jakości wody określone w przepisach o ochronie środowiska. Często również podmioty prywatne ponoszą koszty ryzyka odpowiedzialności prawnej związanej z niedotrzymaniem norm ilościowych i jakościowych. Podobnie, jak w przypadku kontraktów na świadczenie usług, korzystający z usług odpłatnych rozliczają się z sektorem publicznym. Kontrakty na zarządzanie są zawierane na szczeblu władz lokalnych na okres nie przekraczający 10 lat (zwykle 3 - 5) i obejmują świadczenie usług dla społeczności lokalnej. Ich celem jest głównie usprawnienie działalności eksploatacyjnej i usługowej w zakresie infrastruktury gospodarczej. Z uwagi na ograniczone możliwości zwiększenia opłat i zmniejszenia kosztów osobowych kontrakty te są mniej podatne na wpływy polityczne niż inne formy udziału podmiotów prywatnych. Odpowiedzialność prywatnych zarządców sprowadza się do użytkowania istniejących urzędów i obiektów, w sposób gwarantujący odpowiednią wydajność i zapewniający ich odpowiedni stan techniczny, natomiast rozwój infrastruktury i związane z tym nakłady nadal pozostają w gestii sektora publicznego. Kontrakty na wykonawstwo, nadzór techniczny, świadczenie usług oraz kontrakty menadżerskie nie wiążą się z zaangażowaniem kapitałowym sektora prywatnego. Mają charakter umów zleceń lub umów o dzieło.

Kolejne omówione formy zaangażowania podmiotów prywatnych we współpracę z sektorem publicznym są natomiast związane z czasowym lub nieokreślonym pod względem czasu włączeniem kapitału prywatnego w realizację zadań administracji publicznej.

Umowy leasingowe są zawierane między władzami publicznymi a podmiotami prywatnymi. Na ich mocy podmioty publiczne udostępniają podmiotom prywatnym urządzenia infrastrukturalne do czasu użytkowania (na czas trwania umowy) za odpłatnością, uwzględniając część wartości użytkowanych urzędów. Umowy leasingowe są zawierane często wraz

z kontraktami na zarządzanie lub kontraktami koncesyjnymi. W przypadku kontraktów na zarządzanie, z uwagi na kilkuletni okres ich trwania, umowy leasingowe dotyczą leasingu operacyjnego. W przypadku koncesji umowa leasingowa najczęściej ma formę leasingu finansowego. Kontrakty leasingowe w odniesieniu do infrastruktury gospodarczej są często zawierane w krajach przechodzących transformację ustrojową. Przykładem może być Praga, gdzie władze miejskie postanowiły przekazać w leasing na 30 lat wodociągi miejskie spółce, w której miasto ma 100% udziałów. Leasingobiorca zawarł z kolei umowę ze spółką operatorską, która uzyskała długoterminowy kredyt inwestycyjny na przeprowadzenie modernizacji sieci wodociągowej¹⁹.

Koncesje są chyba najpopularniejszą formą włączenia sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury gospodarczej. Przyznawane są najczęściej w drodze publicznego przetargu, co powinno zagwarantować możliwość wyboru wśród konkurujących ze sobą podmiotów z sektora prywatnego optymalnego rozwiązania pod względem ceny i efektów dla społeczeństwa. Koncesje przybierają różne formy, a ich istota polega na wydawaniu przez władze publiczne zezwoleń na inwestowanie i eksploatowanie urządzeń lub całych systemów infrastrukturalnych, zazwyczaj przy zachowaniu przez sektor publiczny prawa do regulowania cen w ustalonym zakresie, najczęściej 20 - 30 lat. W czasie trwania koncesji, koncesjonariusz prowadzi proces inwestycyjny i eksploatację urządzeń we własnym imieniu i na własne ryzyko. Jako najważniejsze cechy umowy koncesyjnej można wymienić:

- przeniesienie odpowiedzialności za prowadzenie procesu inwestycyjnego na sektor prywatny,
- przekazanie eksploatacji usług infrastrukturalnych podmiotom prywatnym, przeniesienie ryzyka technicznego, ryzyka operacyjnego i ryzyka rynkowego na sektor prywatny,
- wynagrodzenie podmiotów prywatnych poprzez opłaty wnoszone bezpośrednio przez użytkowników tych usług.

Na czas trwania koncesji przyznane jest sektorowi prywatnemu prawo do własności aktywów. Władze publiczne uzgadniają z koncesjonariuszem rodzaj i wielkość przyszłych aktywów oraz rodzaje usług. Podmiot prywatny jest dostawcą usług dla konsumentów i wchodzi z nimi w bezpośrednie relacje. To podmiot prywatny ponosi pełną odpowiedzialność za poziom i jakość dostarczanych usług. W trakcie inwestowania dochodzą również

19 T. Kuczborski, M Stańczuk, *Jak zdobyć pieniądze?*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 142, s. B3

inne rodzaje ryzyka, takie jak ryzyko wynikające z wprowadzonych standardów i wskaźników obowiązujących podmiot prywatny w ramach zawartej umowy, a także ryzyko zachowania odpowiedniego poziomu świadczonych usług, za które odpowiedzialny był dotychczas sektor publiczny. Udział kapitału prywatnego w formie koncesji przybiera różne formy. Poniższa tabela przedstawia najczęściej występujące.

Stosowany skrót	Nazwa oryginalna	Tłumaczenie polskie
BOT	<i>Butli-Operate-Transfer</i>	Zbuduj - eksploatuj - przekaz
BOO	<i>Butli-Own-Operat</i>	Zbuduj - przejmij na własność - eksploatuj
BT	<i>Butli-Transfer</i>	Zbuduj - przekaz
BLT	<i>Butli-Leas-Transfer</i>	Zbuduj - weź w leasing - przekaz
CAO	<i>Concract-Add-Operate</i>	Podpisz umowę - uzupełnij - eksploatuj
DOT	<i>Develop-Operate-Transfer</i>	Rozwiń - eksploatuj - przekaz
ROT	<i>Rehabilitate-Operate-Transfer</i>	Odtwórz - eksploatuj - przekaz
ROO	<i>Rehabilitate-Own-Operate</i>	Odtwórz - przejmij na własność - eksploatuj

Sprzedaż dóbr publicznych kapitałowi prywatnemu nie jest tak popularna, jak inne formy. Wynika to z istoty dóbr publicznych.

Przykładem długofalowej współpracy sektora publicznego i prywatnego w realizacji zadań publicznych - zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje infrastrukturalne - jest **partnerstwo publiczno-prywatne**. W rozumieniu *Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* jest to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie²⁰. Innymi słowy

²⁰ *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz. U. nr 19, poz.100 z 2009 r.

– partnerstwo publiczno-prywatne jest długoterminową formą współpracy sektora publicznego i prywatnego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno o wymiarze celów społecznych jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia. Ważnym elementem partnerstwa jest podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia realizowanego przez partnerów. Jeżeli więc podmiot prywatny realizuje umówione cele naturalnym jest, że na partnerstwie powinien zarobić.

Zakłada się, iż partnerstwo publiczno-prywatne aby mogło być uznane za skuteczną formę realizacji inwestycji o charakterze publicznym, powinno spełniać pewne warunki wyjściowe. Po pierwsze powinny zostać zapewnione mechanizmy rynkowe w warunkach konkurencyjnych dla przekonania partnera prywatnego, iż jego zaangażowanie przyniesie odpowiedni zwrot z wyłożonych środków. Ponadto istotne jest zapewnienie stałych ekonomicznych podstaw prowadzenia przedsięwzięcia. Nie mniej ważne jest stabilne otoczenie polityczne sprzyjające innowacyjnym rozwiązaniom w zarządzaniu publicznym. Zasadne jest również przekonanie lokalnych społeczności o zasadności prowadzenia inwestycji publicznych przez sektor prywatny. Z punktu widzenia tradycyjnego administratora publicznego ważne jest przekonanie, iż podmiot prywatny, który realizuje inwestycje (bądź nią zarządza, czy też dostarcza usług publicznych), będzie w stanie ją zrealizować zapewniając zadowolenie społeczeństwa (odbiorców usług, osoby bezpośrednio korzystające z infrastruktury publicznej) gwarantując odpowiednią ilość i jakość. W końcu niebagatelnym zadaniem jest zapewnienie relacji partnerskich między podmiotami publicznymi a prywatnymi²¹. Innymi słowy - implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego powinna przynieść korzyści trzem stronom: społeczeństwu jako ostatecznemu użytkownikowi infrastruktury, podmiotom publicznym odpowiedzialnym za dostarczanie usług publicznych oraz partnerom prywatnym zainteresowanym zwrotem ze swojego kapitału.

Zwiększenie wydajności i wyższa jakość usług świadczonych przez sektor prywatny są najważniejszymi przesłankami przesądzającymi o akceptowaniu przez władze publiczne udziału sektora prywatnego w inwestowanie i eksploatację obiektów infrastrukturalnych. Jednak należy mieć na uwadze fakt, że koszty finansowania inwestycji przez sektor prywatny są z reguły wyższe, niż koszty ponoszone z tego tytułu przez sektor publiczny. Przyczyny tego stanu rzeczy są następujące: po pierwsze - sektor publiczny korzysta z renty państwowej, dzięki której ryzyko finansowania inwestycji państwowej

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

jest dużo mniejsze niż ryzyko finansowania inwestycji z udziałem kapitału prywatnego; po drugie - inwestycje publiczne są zabezpieczone przez Skarb Państwa, a takich zabezpieczeń w większości wypadków sektor prywatny nie ma i nie jest w stanie uzyskać. W ślad za tym idzie wyższa cena kredytów lub pożyczek obciążonych zdaniem finansujących wyższym ryzykiem. W nielicznych przypadkach inwestor prywatny po oddaniu inwestycji do użytku jest w stanie zrównoważyć wysokie koszty inwestycji poprzez wprowadzenie cen za usługi wyższych od stawek pobieranych przez sektor publiczny.

W szerokim znaczeniu partnerstwo publiczno-prywatne można postrzegać jako swego rodzaju związek między władzami lokalnymi (regionalnymi) a innymi organizacjami, w którym wszystkie strony zachowują wolność działania, ale zgadzają się współpracować, by osiągnąć wspólne cele. Tak określone partnerstwo może być brane pod uwagę przy rozwiązywaniu takich zagadnień rozwoju lokalnego jak odnowa wewnętrznych obszarów miast, przekształcenie i renowacja śródmieść, ochrona terenów krajobrazowych czy dynamizacja mieszkalnictwa. Partnerskich działań wymagają sprawy związane z przeciwdziałaniem bezrobociu, a także tworzeniem miejsc pracy²².

Poza wstąpieniem do Unii Europejskiej duże znaczenie w odniesieniu do uregulowania współpracy międzysektorowej miała uchwalona w 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, regulująca m.in. relacje między administracją i sektorem pozarządowym oraz porządkująca formy i zasady wzajemnej współpracy, łącznie z nałożeniem na samorząd obowiązku opracowywania tzw. rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi²³. Na tym tle – obok partnerstwa publiczno-prywatnego – wyróżnia się partnerstwo publiczno-społeczne, które obejmuje właśnie współpracę administracji z organizacjami pozarządowymi (NGOs).

W potocznym rozumieniu organizacje pozarządowe to podmioty niezależne od administracji publicznej. Ustawa o działalności pożytku i o wolontariacie zawiera definicję organizacji pozarządowej. Zgodnie ze wspomnianą regulacją organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne, utworzone na podstawie przepisów ustaw - w tym fundacje i stowarzyszenia z wyłączeniem m.in. partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji, których jednym fundatorem jest Skarb Państwa.

Praktyka partnerstw publiczno-społecznych ma już znaczny dorobek. Po-

22 W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999, s. 93.

23 *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.)

dobnie jak w poprzednich latach organizacje najczęściej utrzymują kontakty z przedstawicielami lokalnej społeczności, w której działają. Jednak robią to rzadziej niż dwa lata temu (ok. 71% organizacji deklaruje, że kontaktuje się z tym partnerem często lub co pewien czas, przy 85% w roku 2006). Wśród tych partnerów szczególne miejsce zajmuje samorząd lokalny na poziomie gminy lub powiatu – 63% organizacji kontaktuje się z nim często lub co pewien czas, zaś kolejne 20% sporadycznie.

Instytucje użyteczności publicznej, takie jak szkoły, szpitale czy muzea, są także ważnym partnerem, z którym kontakty są niemal tak częste, jak z samorządem – 58% organizacji utrzymuje z nimi kontakty, z czego dla co trzeciej (34%) są one częste i regularne. Również w tym wypadku częstotliwość kontaktów osłabła w stosunku do 2006 roku, gdy kontakty z tym partnerem utrzymywało 77% organizacji²⁴.

Organizacje pozarządowe z reguły są lepiej przygotowane do wypełniania określonych zadań, również tych, które leżą w gestii zainteresowań administracji publicznej (ochrona dziedzictwa narodowego i kultury, rozwój sportu i rekreacji, zapobieganie i zwalczanie uzależnień, działalność ekologiczna itp.). Dysponują nieraz odpowiednimi pomieszczeniami, sprzętem, fachową kadrą. Nierzadko w ich działalność zaangażowane są osoby wykonujące pracę z powodu wewnętrznych przekonań, zainteresowań, chęci bezinteresownego niesienia pomocy innym. Dysponują one niejednokrotnie znacznymi zasobami finansowymi oraz mogą pozyskiwać środki na realizację zadań drogami niedostępnymi dla organów j.s.t. Poza tym ich atutem jest lepsze rozeznanie w potrzebach społecznych, mniejsza biurokracja i większa efektywność.

Współpraca j.s.t z organizacjami pozarządowymi winna się opierać na zasadach partnerstwa, pomocniczości, jawności i efektywności²⁵. Z kolei formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a organizacjami pozarządowymi mogą być prowadzone w szczególności poprzez:

1. Zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie.
2. Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków.
3. Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
4. Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,

24 Serwis poświęcony badaniom społeczeństwa obywatelskiego <http://www.civicpedia.ngo.pl/>

25 Szerzej omówione w rozdziale 3.

złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej. Wspólne zespoły doradcze i inicjatywne, składające się z przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej stanowią bardziej usystematyzowany i zinstytucjonalizowany sposób współpracy międzysektorowej²⁶.

Liczba organizacji pozarządowych po 1989 r. stale wzrasta. Ciągle jednak liczba tych organizacji dalece odbiega od standardów krajów wysoko rozwiniętych²⁷. Wydaje się, że jednostkom samorządu terytorialnego powinno zależeć na istnieniu i sprawnym działaniu organizacji pozarządowych, które działają na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, także rozwiązują wiele problemów społecznych zanim dotrą one do odpowiedzialnych za nie urzędników i obciążą budżet.

Administracja samorządowa powinna zatem pomagać w stawianiu pierwszych kroków organizacjom pozarządowym. Chociażby poprzez udzielenie porady prawnej i organizacyjnej, także umożliwienie dostępu do pomieszczeń biurowych z możliwością użycia telefonu, faksu, czy poczty elektronicznej. Dużą pomocą może być również udostępnienie w wybrane dni tygodnia pomieszczeń w urzędzie gminy, w których mogą się spotykać członkowie organizacji społecznych, a członkowie zarządów mogą pełnić dyżury. Tego rodzaju wstępną pomoc samorządu dla organizacji pozarządowych można nazwać swoistym inkubatorem.

Wartościowym rozwiązaniem może być również gminne (powiatowe) centrum organizacji pozarządowych, w którym kilka organizacji korzysta z niezbędnych do funkcjonowania dóbr. Takie centrum może być zarówno gminne jak i powiatowe, ale może być też tylko przez samorząd wspierane, a prowadzone przez organizację pozarządową.

Niemal każda gmina, w jakiś sposób, dofinansowuje organizacje pozarządowe. Istotne jest, aby to dofinansowanie prowadzone było w sposób przejrzysty. Zasady finansowania powinny wykluczać jakąkolwiek możliwość uznaniowego i dowolnego traktowania organizacji przez urzędników. Wspomniana wyżej ustawa o działalności pożytku publicznego przewiduje przede wszystkim jedną drogę dotowania organizacji: otwarty konkurs ofert. Dofinansowane mogą być tylko te działania, które należą do zadań własnych j.s.t.

W deklaracjach administracji publicznej (zwłaszcza samorządowej) organizacje społeczne są chwalonym partnerem. W praktyce jednak orga-

26 Współpraca organizacji pozarządowych z partnerem publicznym, Projekt „KOMPA”, tryb dostępu: <http://www.isp.org.pl/kompas/?v=page&id=451&ln=pl>

27 *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 130.

nizacje pozarządowe bywają traktowane jako uciążliwi petenci. Zdarza się, że wartość organizacji pozarządowej oceniana jest na podstawie tego, czy dużo taniej wykona zadanie z zakresu administracji samorządowej. Partnerstwo nie może jednak polegać wyłącznie na oszczędności. Trzeba również zadać sobie pytanie, czy partner jakim jest organizacja pozarządowa jest w stanie wykonać określone zadanie sprawniej, szybciej, trafniej, bardziej efektywnie. Partnerstwo powinno polegać też na zaproszeniu organizacji do współpracy przy planowaniu rozwiązywania zadań, a ich głos powinien być dobrze słyszany przez lokalnych decydentów już w fazie zastanawiania się nad danym problemem²⁸.

Ignorowanie „głosu” organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych może doprowadzić do zaognienia relacji z administracją publiczną skutkujących np. blokadami inwestycji infrastrukturalnych (blokady budowy dróg przez organizacje ekologiczne), co może narazić administrację na przedłużenie wykonania inwestycji, a również dodatkowe nieprzewidziane koszty. Organizacja społeczna może zacząć funkcjonować jako swego rodzaju grupa nacisku. Kolejnym jeszcze bardziej skrajnym działaniem zainicjowanym przez organizacje społeczne, wcześniej ignorowane przez administrację publiczną, może być inicjatywa referendum lokalnego w celu odwołania organów administracji samorządowej pochodzących z wyborów przed upływem ich kadencji.

Stały dialog między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi w celu rozpoznawania wzajemnych potrzeb wydaje się konieczny dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego.

Pod koniec 2004 r. programy współpracy pomiędzy j.s.t a organizacjami pozarządowymi posiadała mniej więcej połowa gmin, znacznie więcej niż dwa lata wcześniej²⁹. Obecnie programy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi są powszechnymi dokumentami (zgodnie z art. 5 pkt. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Co roku jednostki samorządu terytorialnego podejmują uchwałę w sprawie rocznego planu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Istotne jest jednak, aby ten dokument nie był tylko zbiorem „pobożnych intencji” lub kolejnym wytworem biurokracji (swego rodzaju „sztuką dla sztuki”), ale realnym pomostem służącym współpracy i lepszemu

28 *Ibidem*, s. 129.

29 J. Herbst, *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, [w:] *Trzeci Sektor*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 54.

wykonywaniu zadań publicznych. Obecnie istnienie powszechnie dostępnego dokumentu określającego zasady współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wydaje się być niezbędnym i podstawowym narzędziem dobrze rozumianej współpracy.

Roczne programy współpracy powinny być oparte o następujące zasady:

1. Program współpracy dotyczy organizacji pozarządowych w ogóle, a nie wyłącznie organizacji pożytku publicznego.
2. Program współpracy ma charakter obligatoryjny.
3. Formalnie program współpracy ma charakter roczny, ale powinien być tworzony z perspektywą współpracy wieloletniej.
4. Sam proces budowania programu współpracy powinien być efektem współpracy podmiotów dwojakiego rodzaju: właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych działających na jej obszarze.
5. Program współpracy dotyczyć powinien różnorodnych form współpracy, a nie jedynie zlecenia zadań.

W ostatnim czasie powszechniejsze stały się tzw. partnerstwa trójsektorowe. Są to inicjatywy, w których władze, podmioty gospodarcze i NGOs współpracują w celu rozwiązania złożonych problemów lokalnych i regionalnych oraz zapewnienia odpowiednich usług. W tym kontekście warto zaznaczyć, że wiele gmin czy powiatów opracowało wieloletnie programy trójsektorowego partnerstwa lokalnego, w różnych dziedzinach.

Warto wskazać, że w województwie podlaskim nie ma takich programów czy porozumień zbyt wiele, trzeba jednak wspomnieć o tych, które przynoszą wymierne efekty. W Suwałkach od września 2004 roku do lipca 2005 roku realizowany był projekt *Suwałskie porozumienie na rzecz zatrudnienia*, który miał zbudować trwałe partnerstwo podmiotów działających na rynku pracy Suwałk, takich jak samorząd, pracodawcy, organizacje pozarządowe i inne działające na rzecz ograniczania bezrobocia. W ramach realizowanego projektu w Urzędzie Miejskim w Suwałkach zaprezentowano dokument o tej samej nazwie: *Suwałskie porozumienie na rzecz zatrudnienia*. Do porozumienia przystąpiło 14 suwalskich instytucji, firm i organizacji pozarządowych. Nadrzędnym celem *Suwałskiego porozumienia na rzecz zatrudnienia* jest inicjowanie, a potem koordynowanie działań lokalnych partnerów społecznych na rzecz ograniczania bezrobocia, rozwoju rynku pracy oraz wspierania przedsiębiorczości. Porozumienie wskazuje możliwe formy współdziałania np. współpraca partnerów w celu przygotowania wspólnych projektów i aplikacji do funduszy wspierania przedsiębiorczości, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości ułatwiających start nowym firmom, dostosowanie oferty edukacyjnej szkół i placówek kształcenia do potrzeb lokalnego rynku

pracy, promowanie postaw przedsiębiorczości wśród młodzieży szkolnej, praktyczne kształcenie młodzieży z zakresu aktywności na rynku pracy, uruchomienie i aktualizacja jednolitej bazy danych oraz informacji z zakresu pośrednictwa pracy, w tym również pracy tymczasowej i w niepełnym wymiarze. *Suwalskie porozumienie na rzecz zatrudnienia* może stać się dobrym fundamentem do wspólnego projektowania i realizacji działań dofinansowanych z programów operacyjnych i funduszy strukturalnych. Porozumienie wskazuje 5 podstawowych obszarów współpracy: wspieranie przedsiębiorczości, edukację, wsparcie adaptacji w środowisku pracy absolwentów i bezrobotnych, przyciąganie zewnętrznych inwestorów oraz uczynienie z sektora drzewno-meblarskiego lokomotywy rozwoju gospodarczego Suwałk. W ramach Projektu *Suwalskie porozumienie na rzecz zatrudniania* przy Urzędzie Miejskim utworzono Biuro Porozumienia. Rozwój działalności Biura i jego funkcjonowanie przewidziane jest na kilka kolejnych lat i będzie wspierane przez wszystkich sygnatariuszy porozumienia. Wypracowany i podpisany dokument *Suwalskie porozumienie na rzecz zatrudniania* będzie służyć władzom miejskim, Powiatowemu Urzędowi Pracy oraz wszystkim instytucjom działającym na rzecz rozwiązywania problemów rynku pracy w Suwałkach. Podpisanie porozumienia przez partnerów społecznych zobowiązuje każdego z nich do realizacji określonych zadań w ramach podjętej współpracy. Biuro Porozumienia pełni rolę koordynacyjną, informacyjną na rzecz sygnatariuszy oraz inicjuje nowe przedsięwzięcia na rynku pracy.

Ciekawym i ważnym przykładem dobrych praktyk, jest Partnerstwo Na Rzecz Ziemi Płockiej. Partnerstwo to powołane zostało poprzez podpisanie *Deklaracji Partnerstwa* przez 32 przedstawicieli organizacji i instytucji zainteresowanych współdziałaniem na rzecz rozwoju powiatu. Ma charakter otwarty i mogą do niego przystąpić wszystkie osoby, grupy nieformalne, organizacje pozarządowe oraz instytucje zainteresowane rozwojem dialogu społecznego. Ponadto nie narusza ono autonomii organizacji i instytucji. Jest płaszczyzną dobrej współpracy na rzecz osiągnięcia wspólnych, określonych celów. Uczestnicy Partnerstwa realizują własne, indywidualne strategie, mają często odrębne cele, obszary działań i zainteresowania. Partnerstwo ma, z jednej strony ułatwiać im realizację tych indywidualnych celów, z drugiej zaś - ma być formą ich wspólnego działania na rzecz regionu, do której wnoszą indywidualny potencjał intelektualny, materialny i organizacyjny w takim zakresie, w jakim pokrywa się to z ich własnymi strategiami i potrzebami. Zarząd Partnerstwa na Rzecz Ziemi Płockiej mając na uwadze liczne problemy i zadania do realizacji w społecznościach lokalnych postanowił wspomóc dialog i integrację podmiotów aktywnie działających w gminach

i powiecie (organizacji pozarządowych, przedstawiciele biznesu) z przedstawicielami samorządu terytorialnego. Wspólne zrozumienie wzajemnych problemów tych jednostek jak też wymiana doświadczeń, określenie potrzeb i możliwości wspólnych działań jest bowiem warunkiem koniecznym do rozwoju, poprawy warunków życia i znalezienia rozwiązań licznych i złożonych problemów mieszkańców Ziemi Płockiej. Pierwszym krokiem na drodze do realizacji tego celu było zorganizowanie Forum Organizacji Pozarządowych Powiatu Płockiego. Działania Partnerstwa będą zmierzać do wypracowania modelu partnerstwa polegającego na budowaniu grup wsparcia (grup społecznej solidarności) wokół poszczególnych projektów, aktywność ta będzie koordynowana przez komórkę skupiającą przedstawicieli wszystkich istotnych na obszarze powiatu grup interesów. Rolę tę pełni Rada Programowa, skupiająca wszystkich sygnatariuszy *Deklaracji*.

Przytoczone wyżej przykłady inicjatyw pokazują, że powinno się dążyć do budowy trwałego partnerstwa i współpracy poprzez aktywizację wszystkich instytucji partnerskich oraz społeczności lokalnej na rzecz rozwiązywania na szczeblu lokalnym problemów związanych z przemianami społeczno-gospodarczymi. Akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej niesie za sobą nowe wyzwania, ale również nowe szanse, a efektywność działań w dużym stopniu będzie zależała od umiejętności współpracy. Partnerstwo jest więc tu szansą na otworzenie się nowych dróg finansowania wspólnych działań z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że istnieje obecnie sporo możliwości różnorodnej współpracy podmiotów prywatnych z sektorem publicznym przy realizowaniu zadań publicznych (i to zarówno jeśli chodzi o organizacje pozarządowe (NGOs), jak i przedsiębiorców prywatnych). Zasadniczym celem korelacji między sektorem publicznym i prywatnym jest zwiększenie satysfakcji bezpośrednich odbiorców usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny.

Można założyć, że tendencje związane ze zwiększoną partycypacją sektora prywatnego w realizację zadań publicznych będą się nasilały. W moim przekonaniu odgrywają tu sporą rolę trzy elementy. Po pierwsze presja czynników o charakterze polityczno-ideologicznym - idea neoliberalnego paradygmatu ekonomicznego, która od lat 70/80. dwudziestego wieku postulowała reformy sektora publicznego o wyraźnie rynkowym charakterze. Jasnym stało się, że zbyt daleko idące ambicje państwa, wyrażające się w coraz to nowych sferach aktywności publicznej, oznaczają m.in. wzrost podatków koniecznych dla sfinansowania rozrastającej się biurokracji. Wzrastające długi publiczne powodowały obniżenie poziomu kredytów dla sekto-

ra prywatnego, a co za tym idzie osłabienie jego możliwości inwestycyjnych. Poza tym wzrost biurokracji jest krytykowany z powodu jej niewydajności i trwonienia zasobów publicznych. Tak więc tworzenie modelu biurokracji na zasadach menadżerskich z wykorzystaniem doświadczeń sektora prywatnego odgrywa nadal znaczącą rolę. Drugim elementem wartym podkreślenia jest presja ekonomiczno-finansowa. Problem ten powiązany jest ze zjawiskiem globalizacji ekonomii. Obserwujemy zjawisko tworzenia się globalnego rynku i rywalizacji na skalę znacznie przekraczającą granicę państw. Trzeba tu wziąć pod uwagę usuwanie barier dotyczących przepływu środków inwestycyjnych, obniżanie kosztów transportu, usług telekomunikacyjnych, tworzenie tanich rynków cyrkulacji kapitału, internacjonalizację usług finansowych. W tym właśnie kontekście pojawiają się problemy z administracją koordynującą procesy przepływu zwłaszcza kapitału i usług - zarówno w skali międzynarodowej, transnarodowej i transgranicznej. Kiedyś zadaniem sektora publicznego było jedynie zarządzanie strukturami, procedurami i personelem w ramach państwa, obecnie należy też uwzględnić wymogi międzynarodowe³⁰. Problem ekonomiczno-finansowy nie może być rozpatrywany tylko z perspektywy globalnej, ale również z perspektywy krajowej, gdzie jednym z rozwiązań braku środków publicznych na realizację nowych inwestycji infrastrukturalnych (budowa dróg, mieszkalnictwo komunalne, gospodarka ściekami itp.) mogą być różnego rodzaju mariaże z sektorem prywatnym. Również te w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Trzecim elementem powodującym zmiany w relacjach sektor publiczny - sektor prywatny jest presja wynikająca z procesów integracji europejskiej, gdzie nakładane są na sektor administracji publicznej pewne wymogi w relacjach z sektorem prywatnym, m.in. oparte o zasady partnerstwa i subsydiarności.

30 R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002, s. 18.