

Poprawa modelu zarządzania w kierunku *good governance*

Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument umożliwiający przekształcanie administracji

Administracja publiczna podlega ciągłym zmianom, a każda zmiana powoduje konieczność odpowiedniego dopasowania się zarówno organizacyjnego, jak i funkcjonalnego samej administracji, by optymalnie mogła wykonywać zadania publiczne. Autorzy artykułu poddali analizie instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które postrzegają jako instrument służący poprawie funkcjonowania administracji publicznej. Tym samym sektor publiczny, w wyniku podejmowanych działań związanych z wykonywaniem nałożonych nań zadań publicznych, sam określa swoją rolę w społeczeństwie. Jak dowodzi przeprowadzona analiza, wykorzystanie PPP może wpływać na przekształcanie się całej administracji publicznej w kierunku administracji odpowiedzialnej za losy społeczeństwa, czuwającej nie tylko nad procesem zaspokajania potrzeb publicznych, lecz aktywnie te potrzeby definiującej.

ANDRZEJ PANASIUK
KATARZYNA SOLECKA

Wprowadzenie

Administracja publiczna nie jest jednorodna, co wynika z różnorodności jej struktury organizacyjnej, jak i celów, do osiągnięcia których musi dążyć, by zaspokajać potrzeby

publiczne. Ta wewnętrzna niejednorodność powoduje jej cykliczną zmienność, która polega na przechodzeniu z jednej skrajności w drugą, czyli od modelu scentralizowanego do modelu zdecentralizowanego. W międzyczasie pojawiają się różne inne koncepcje funkcjonowania administracji publicznej i jej roli względem społeczeństwa¹.

¹ B. G. Peters: *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 5 i n.

Obecna koncepcja nowego zarządzania publicznego² (NPM) również pokazuje, że to, co sprawdza się w sektorze prywatnym, niekoniecznie będzie zdawało egzamin na gruncie publicznym. Za szczególne elementy, wynikające po części z istoty państwa (tzw. niepokorność sfery publicznej), uznalibyśmy: konieczność zapewnienia podstawowych praw obywatelskich, dominację interesu publicznego, wpływ polityki i polityków na formę i zakres realizowanych zadań oraz dynamizm zmian samej administracji publicznej. To wszystko wpływa na cykliczność zachodzących zmian. Kiedy zaczyna przeważać model scentralizowany, wtedy bardziej zaczyna być dostrzegany interes państwa kosztem partykularnych interesów społeczności lokalnych. Kiedy górę bierze decentralizacja, wówczas słabnie postrzeganie interesu ogólnopaństwowego kosztem rozwoju społeczności lokalnych. Najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłoby połączenie tendencji urynkowania sektora publicznego wynikających z NPM z odpowiednim zakresem prawnej ochrony obywateli połączonym z odpowiedzialnością sektora publicznego za państwo. Publiczna infrastruktura musi być definiowana jako niezbędny element funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa współczesnego państwa. Odpowiedzialny za właściwe

funkcjonowanie infrastruktury publicznej jest sektor publiczny. Znane z praktyki rozwiązania wskazują na dwa możliwe sposoby zarządzania infrastrukturą publiczną, zmierzającą do wykonywania usług publicznych dla społeczeństwa; po pierwsze – przez samodzielną realizację zadań publicznych przez sektor publiczny, po drugie – przez zaangażowanie podmiotów sektora prywatnego³. Rozwiązanie takie byłoby możliwe do wprowadzenia przez odpowiednie wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako swoistego rodzaju katalizatora zmian i zdobywania doświadczeń przez sektor publiczny⁴.

W wyniku ewolucji NPM powstała koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*), która współcześnie określa sposób i pożądane efekty sprawowania władzy, ze zwróceniem szczególnej uwagi na sposób działania administracji publicznej, a zwłaszcza jej zdolność do realizowania zadań publicznych. Koncepcja ta opiera się na założeniu konieczności poprawy jakości zarządzania w sektorze publicznym przez wykorzystanie wzorców wypracowanych przez NPM oraz wzmocnienie potencjału administracyjnego. Bank Światowy dowodził, że dobre rządzenie zawsze będzie wynikiem otwartej na rozwój i innowacje polityki

² Koncepcją nowego zarządzania publicznego zajmowali się m.in. S. Borins: *Summary. Government in transition. A new paradigm in public administration*, [w:] *Government in transition. A new paradigm in public administration – the inaugural conference of the Commonwealth Association for Public Administration and Management*, Toronto, s. 3-23 oraz A. jr. Gore: *The new job of the federal executive*, „Public Administration Review” nr 54/1994, s. 317-321.

³ E. R. Yescombe: *Public-private partnerships. Principles of policy and finance*, Butterworth – Heinemann, 2011, s. 20 i n.

⁴ Problematyką współpracy międzysektorowej zajmował się A. Panasiuk: *Zinstytucjonalizowane formy współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi*, Biuro Projektu EFS Wszechnica Polska, Warszawa 2007.

państwa, profesjonalizmu administracji skoncentrowanej na działaniach dla dobra publicznego, funkcjonującej w silnym społeczeństwie obywatelskim⁵. W literaturze przedmiotu pojawiają się również poglądy stawiające znak równości pomiędzy koncepcją nowego zarządzania publicznego a dobrym rządzeniem (*good governance*)⁶. W głównych założeniach NPM koncentruje się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na efektywności zaspokajania potrzeb publicznych społeczeństwa. W tym modelu sektor publiczny koncentruje się jedynie na optymalizowaniu procesu dostarczania usług publicznych, wykorzystując techniki z sektora prywatnego, pomijając zupełnie pewne specyficzne cechy sektora publicznego, jak chociażby silną zależność od wpływów politycznych, jego biurokratyzowanie czy hierarchizację struktur⁷.

Również Komisja Europejska zauważyła potrzebę zaimplementowania *good governance* w działaniach struktur europejskich oraz administracji państw członkowskich, czego wyrazem było przyjęcie 25 lipca 2001 r. białej księgi „European Governance”⁸. W dokumencie tym proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na

opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających politykę. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów. Ponadto biała księga wymienia pięć zasad dobrego rządzenia. Są to: otwartość (*openness*), partycypacja (*participation*), odpowiedzialność (*accountability*), efektywność (*effectiveness*), spójność (*coherence*). Można zatem uznać, że dobre rządzenie oznacza zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w procesy twórczo-decyzyjne, przy jednoczesnym zachowaniu transparentności i legalności podejmowanych działań. Działania te powinny być zgodne z obiektywnymi potrzebami społecznymi, w których uwzględnione są również głosy mniejszości. Ponadto powinny być podejmowane na podstawie osiągniętego konsensusu stron, uwzględniającego zasady odpowiedzialności wobec społeczeństwa.

W założeniach Ministerstwa Gospodarki, głównym celem przyświecającym przedsięwzięciom typu PPP jest optymalizacja wykonania zadania publicznego⁹ czy wręcz możliwość jego realizacji w określonym czasie i warunkach. Należy zgodzić się z szeroko prezentowanym w literaturze stanowiskiem, że partnerstwo publiczno-prywatne to partnerstwo

⁵ G. Schöler, C. Walther: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003, s. 13.

⁶ K. Kernaghan, B. Marson, S. Borins: *The New Public Organisation*, Institute of Public Organisation of Canada, Toronto 2000.

⁷ E. Ferlie, J. Hartley, S. Martin (ed.): *Changing Public Service Organisations. Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management” nr 14/2003, s. 1-10.

⁸ White Paper: *European Governance*, COM(2001) 428, lipiec 2001 r.

⁹ *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, opracowanie Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 3.

między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie realizowanych przez sektor publiczny, gdzie obie strony osiągają korzyści odpowiednie do stopnia wykonywanych przez nie zadań. Dzięki umożliwieniu każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane i dostarczane w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób. Celem partnerstwa jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować¹⁰. W takim ujęciu instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego staje się instrumentem wpływającym na metody i formy działań administracji publicznej, a po części również na kształtowanie katalogu zadań publicznych na rzecz społeczeństwa, ze względu na brak odpowiednich środków publicznych na ich pełną realizację. Powszechnie w literaturze partnerstwo publiczno-prywatne jest traktowane jako metoda realizacji zadań publicznych przez sektor publiczny¹¹. Widzielibyśmy jednak tę instytucję prawną jako instrument wpływający na zmianę modelu funkcjonowania administracji publicznej w państwie, dlatego że partnerstwo jest mechanizmem

wykorzystującym i skupiającym w synergiczny sposób potencjał dwóch sektorów: publicznego i prywatnego¹². Kluczowymi elementami sektora prywatnego są zwłaszcza: dyscyplina – w celu maksymalizacji wydajności, szersze możliwości podejmowania ryzyka, większe skoncentrowanie na wymaganiach i oczekiwaniach klientów, doświadczenie w dziedzinie zarządzania oraz *know-how*. Strona publiczna z kolei, traktując partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie do uzyskania lepszych usług publicznych, a nie jako instrument sam w sobie¹³, pozwoli na lepsze wykorzystanie tej instytucji nie tylko w wykonywaniu zadań publicznych, lecz również w sferze usprawnienia modelu zarządzania publicznego.

Dlaczego akurat PPP?

Zaspokajanie potrzeb społecznych przez władzę publiczną w sposób optymalny dla społeczeństwa jest motorem trwania tej władzy. Administracja publiczna musi ciągle śledzić i podążać za oczekiwaniami społecznymi, by na bieżąco móc podejmować stosowne działania i interwencje. Przystępując do konkretnego projektu ze sfery użyteczności publicznej, strona publiczna musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy nowa usługa jest ekonomicznie

¹⁰ European Commission, *Guidelines for successful public-private partnerships*; B. P. Korbus, M. Strawiński: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. I, Warszawa 2006, s. 19.

¹¹ A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public-Private Partnerships. Policy and experience*, Palgrave Macmillan, 2004, s. 4; E. R. Yescombe: *Public-Private Partnerships. Principles of policy and finance*, Butterworth – Heinemann, 2011, s. 3.

¹² A. Ghobadian, D. Gallear, H. Viney, N. O'Regan: *Future of the Public-Private Partnerships*, [w:] A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public-Private Partnerships. Policy...* op.cit., s. 272.

¹³ A. Smith: *Delivering Better Public Services – PPP as a Means to an End*, Institute for Public Policy Research (IPPR) z 2000 r., s. 127-131.

uzasadniona oraz niezbędna do zaspokajania potrzeb społecznych. Następnie należy wybrać optymalny model budowy i aktywa, za pomocą których będzie świadczona dana usługa – model partnerstwa lub może klasyczne zamówienie publiczne. Odpowiedzi należy poszukiwać w dwóch obszarach. Po pierwsze, czy partnerstwo publiczno-prywatne oferuje lepszy wskaźnik ceny do jakości (*value for money*) w porównaniu z klasycznym zamówieniem publicznym oraz czy projekt realizowany w formule partnerstwa będzie oferował najlepszy wskaźnik ceny do jakości. Przy tak analitycznym podejściu istnieje duże prawdopodobieństwo, że podjęte decyzje będą właściwe. W takim ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne staje się instrumentem zmuszającym władzę publiczną do zwiększonej staranności oraz refleksji nad działaniami realizowanymi na rzecz społeczeństwa. W tym elemencie upatrywalibyśmy wyższości modelu współpracy partnerskiej nad klasycznymi zamówieniami publicznymi. Na rozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego jako szczególnego sposobu wykonywania władzy publicznej, opartego na zasadach nowego zarządzania publicznego wykorzystującego instrumenty charakterystyczne dla sektora prywatnego, zwracano już wcześniej uwagę w literaturze przedmiotu¹⁴. Dominuje jednak podejście rozumienia PPP jako instrumentu umożliwiającego realizację zadań

publicznych w wyniku współpracy zainteresowanych stron¹⁵. Myślimy jednak, że stopniowo będzie następowała w sektorze publicznym zmiana polegająca na traktowaniu PPP również jako instrumentu umożliwiającego zmiany w modelu zarządzania publicznego, prowadzące w konsekwencji do zmiany całej administracji publicznej, aby sprawniej podążała za wyzwaniami współczesności.

Partnerstwo publiczno-prywatne staje się też instrumentem łagodzącym niekorzystne skutki prywatyzacji bezpośredniej. Społeczeństwo, negatywnie oceniając postępującą prywatyzację sektora publicznego, wymusza na władzy publicznej poszukiwanie coraz to nowych metod zaspokajania potrzeb publicznych oraz form sprawowania władzy. Wszelkie formy prywatyzacji sektora publicznego powodują obniżanie pomocy społecznej oraz zabezpieczeń socjalnych pracowników sektora publicznego. Ujemne konsekwencje takich działań mogą być znacznie ograniczone dzięki wykorzystaniu instrumentów związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. PPP nie jest bezbolesne społecznie w działaniach administracji publicznej, gdyż powoduje również redukcję pracowników sektora publicznego, a w ślad za nią zmniejszanie się liczby członków związków zawodowych, przez co następuje ograniczenie ich wpływów w sektorze publicznym¹⁶.

¹⁴ G. Dewulf, A. Blanken, M. Bult-Spiering: *Strategic issues in public private partnership*, Iowa, 2012, s. 3 i n.

¹⁵ W. Heinz, C. Scholz: *Public Private Partnership in Stadtebau. Erfahrungen aus der kommunalen Praxis*, Stuttgart, 1996, s. 25; G. Freiherr: *Public Private Partnership in der Bauleitplanung – Möglichkeiten und Grenzen*, 2000 r., s. 288.

¹⁶ Problematyką tą zajmowali się: A. Panasiuk: *System Zamówień Publicznych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013; D. Corry: *High Noon for the cowboys*, „Public Finance” 2003 r., July 18-24; S. Szymanski: *CCT a clean solution?*, „New Economy”, vol. 1, nr 2, Dryden Press/IPPR.

Jest jednak instrumentem znacznie łagodniejszym społecznie od klasycznej prywatyzacji, mimo że często jest uznawane za instrument prywatyzacji formalnej¹⁷. W szerokich kręgach społeczeństwa jest uważane za formę prywatyzacji, gdyż narusza i zmienia istniejący w sektorze publicznym *status quo*¹⁸. Wykorzystując partnerstwo międzysektorowe, władza publiczna powinna zatem skoncentrować się na właściwej polityce informacyjnej skierowanej do społeczności, dla których usługi publiczne świadczone będą przez partnerów prywatnych. Ważnym elementem dobrze zbudowanego systemu informacyjnego jest odpowiednia edukacja społeczeństwa w zakresie usług publicznych oraz możliwości prawnych ich wykonywania. Pozwoli to na uzmysłowienie potrzeb i sposobów ich realizacji przez władze publiczne. Może to być, z jednej strony, krok do pokonania mentalnej bariery społecznej ograniczającej rozwój partnerstwa w sektorze publicznym. Oczywiście nieodzownym elementem całego systemu musi być również element pozwalający na poznanie potrzeb oraz ocen użytkowników końcowych usług publicznych realizowanych przez

sektor publiczny¹⁹. Z drugiej zaś strony, jasno zaplanowane działania wpływają na pogłębianie zaufania społeczeństwa do władzy publicznej, umacniając tę władzę. Dobrze przygotowane i przeprowadzone przedsięwzięcia, opierające się na współpracy międzysektorowej, również mogą służyć umocnieniu władzy i stać się przez to jednym z instrumentów zarządzania publicznego. Wykorzystanie w praktyce instrumentów partnerstwa publiczno-prywatnego pomoże sektorowi publicznemu skoncentrować się bardziej na jednostce, aby w jak najszerszym zakresie zabezpieczyć jej potrzeby. Ukierunkowanie działań administracji publicznej, by w polu widzenia był obywatel, stanowi jedno z założeń koncepcji *good governance*²⁰.

Wpływ polityczny

Stworzenie modelu najbardziej wydajnej i efektywnej współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym na gruncie realizacji zadań publicznych jest dość trudnym zadaniem²¹. Jednym z elementów zasadniczo wpływającym na model takiej współpracy jest stopień i zakres politycznego uwikłania w wykonanie

¹⁷ C. Greve, G. Hodge: *The challenge of public-private partnership learning from international experience*, Norfolk, 2005, s. 1; U. Schliesky [w:] H. J. Knack, H. G. Henneke: *Verwaltungswertehangsgesetz. Kommentar*, Köln, 2010, s. 1174.

¹⁸ D. Corry: *New Labour and PPPs*, [w:] A. Ghobadin, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public Private Partnerships. Policy and Experience*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 24 i n.

¹⁹ W literaturze przedmiotu problemem tym zajmowali się: A. Gray, *Management, accountability and public sector reform*, [w:] R. Boyle, T. MacNamara: *Governance and Accountability. Power and Responsibility in the Public Sektor*, Dublin Institute of Public Administration, 1998; D. Chandler: *Active citizens and the therapeutic State. The role of democratic participation in local government reform*, „Policy and Politics”, 2000, vol. 29, nr 1, s. 3-14.

²⁰ Patrz szerzej W. Rudolf: *Koncepcja governance i jej zastosowanie. Od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica* 245 z 2010 r., s. 73-75.

²¹ E. Gawel: *Political drivers of and barriers to Public-Private Partnerships. The role of political involvement*, [w:] *Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Faculty of Economics and Management*, „Science Working Paper”, No. 98, September 2011, s. 1 i n.

określonych zadań. Powstaje więc pytanie – jaką rolę odgrywają wpływy polityczne przy realizacji zadań publicznych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego?

Podjmując próbę odpowiedzi, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na różnorodność podmiotów operujących w sektorze publicznym. Powoduje ona, że różne są cele, strategie oraz podejście organizacyjne do wykorzystywania zasobów podmiotów trzecich przy realizacji zadań publicznych. Różnorodność prawno-organizacyjna implikuje również powstawanie różnych kręgów interesów, których zaspokojenie może odbywać się przez określone formy i metody działań sektora publicznego. Tak widziane wpływy polityczne określonych ośrodków władzy (centralnej, jak i szczególnie lokalnej), wsparte mniej lub bardziej formalnymi działaniami lobbystów, oddziałują na projektowanie i wdrażanie rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przede wszystkim na samym początku musi być podjęta polityczna decyzja co do modelu realizacji zadań publicznych przez określony podmiot publiczny, podyktowana oczekiwaniami społeczeństwa, możliwościami finansowania budżetowego oraz prowadzenia sprawnej kontroli wykonania zadań. Partnerstwo publiczno-prywatne, jako swoistego rodzaju instrument realizacji zadań publicznych w sytuacji braku

środków publicznych, jest często wykorzystywane w grze politycznej. Szczególnie jest to widoczne w okresach przedwyborczych, kiedy niezbędne staje się pozyskanie głosów społeczeństwa. Każda forma realizacji zadań staje się wtedy mile widziana, byleby zyskać zaufanie społeczne. Na kwestie wykorzystywania partnerstwa jako środka kampanii wyborczych zwracano już wielokrotnie uwagę w literaturze przedmiotu²².

Duży wpływ na możliwości wykorzystania nowoczesnych instrumentów zarządzania sektorem publicznym ma często słabe polityczne przewodnictwo, motywowane bardziej lokalnymi niż narodowymi interesami²³. Trudno jest w takich okolicznościach realizować duże inwestycje infrastrukturalne, takie jak lotnisko centralne czy kolej dużych prędkości, stosunkowo łatwe jest wdrożenie projektów mających znaczenie lokalne, na przykład lotnisko w Lublinie czy też planowane w Gdyni. Lokalne inwestycje mają to do siebie, że gdy zostaną ukończone, pozostają z mieszkańcami, obciążając budżety lokalne, zatem właściwe planowanie oraz rozpoznanie potrzeb jest kluczowe dla ich powodzenia i zadowolenia mieszkańców. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki, jedną z barier utrudniających zaangażowanie podmiotu publicznego w projekty partnerstwa publiczno-prywatnego jest

²² Patrz S. Byers: *Public Private Partnership and PFI*, Speech to the Social Market Foundation, 3 June 2003, London; S. Parker: *Bleir promises more radical reform of public services*, „The Guardian”, 16 May 2001; D. Corry: *New Labour and PPPs*, [w:] A. Ghobadin, D. Galleary, N. O'Regan, H. Viney: *Public Private Partnerships. Policy...*, op.cit. s.24-35.

²³ Patrz szerzej S. Farrell: *Financing European Transport Infrastructure. Policies and Practice in Western Europe*, Polgrave, London, 1999, s. 18.

brak politycznej akceptacji dla tego typu przedsięwzięć²⁴.

Zaangażowanie decydentów politycznych w wybór metody realizacji zadań publicznych może być, z jednej strony, czynnikiem ułatwiającym wdrożenie projektów opartych na współpracy międzysektorowej, a nie tylko na klasycznych zamówieniach, z drugiej jednak strony, może stanowić pewną barierę. Na pewno będzie się tak działo, jeśli polityczne korzyści wezmą górę nad korzyściami dla interesu publicznego. Polityczna akceptacja realizacji zadań w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego może wynikać z braku faktycznych możliwości wykonawczych z powodu niewystarczających zasobów publicznych (w szczególności środków budżetowych), jak również z możliwości wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego i ich zaszczepienia na gruncie publicznym. Jak widać, sama natura projektów partnerstwa publiczno-prywatnego sprawia, że są one szczególnie podatne na wpływy polityczne. Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne jest traktowane jako odrębna struktura organizacyjna, a nie jako relacje zbiorowe pomiędzy autonomicznymi partnerami²⁵, wtedy można powiedzieć, że w pełni wpływa na działania administracji publicznej. Sprawne zarządzanie sferą publiczną będzie możliwe tylko wówczas, gdy administracja będzie skoncentrowana na optymalnym zaspokajaniu potrzeb

społecznych i akceptowalnym wpływie polityki. Właściwe zdefiniowanie struktury organizacyjnej przedsięwzięć realizowanych we współpracy międzysektorowej pozwoli na stopniowanie wpływów politycznych w sferze dotychczas objętej tymi wpływami, dzięki wprowadzeniu podmiotów prywatnych jako bezpośrednio świadczących usługi dla społeczeństwa. Ponadto umożliwi uzyskanie optymalnego poziomu świadczenia usług publicznych, dzięki pozyskaniu przez sektor publiczny potencjału sektora prywatnego.

Jaki model administracji publicznej?

We współczesnym świecie nie ma obecnie miejsca na czystą postać funkcjonowania administracji publicznej jako administracji scentralizowanej czy zdecentralizowanej. Zwyciężające w ostatnim czasie koncepcje NPM na gruncie administracji publicznej czy też ich twórcza emanacja w postaci *good governance* stopniowo pogłębiają decentralizację w sposobie sprawowania władzy. Ale czy kierunek, w którym zmierza obecnie sektor publiczny jest kierunkiem właściwym? Wydaje się, że zbytne oddalenie się administracji publicznej od liderów politycznych, jak i od faktycznego wpływu na wykonywane zadania publiczne spowoduje pojawienie się tendencji centralizacyjnych, opartych na scentralizowanym strategicznym sposobie zarządzania.

²⁴ Jak wynika z *Raportu o rynku PPP*, na podstawie badania przeprowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki w 2013 r., brak politycznej akceptacji dla PPP stanowi barierę utrudniającą zaangażowanie podmiotu publicznego w tego typu przedsięwzięcia.

²⁵ A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle: *Public-Private Partnerships Managing risk and opportunities*, Blackwell Science, 2003, s. 6.

Choć, jak powszechnie wskazuje się w literaturze, zdecentralizowane formy sprawowania władzy publicznej mają liczne zalety, to nie są one jednak tak skuteczne w strategicznym planowaniu rozwoju państwa, jak to ma miejsce w modelu administracji scentralizowanej²⁶. Centralna administracja publiczna zupełnie inaczej postrzega konieczność wykonania określonych zadań publicznych niż czynią to władze lokalne, dla których priorytetem może być budowa lotniska regionalnego zamiast lotniska centralnego. W pierwszym wypadku bezpośredni splendor udanej inwestycji oraz potencjalne przyszłe apanaże w postaci głosów wyborczych spłyną bezpośrednio na władze lokalne, zaś w drugim wypadku być może potrzeby publiczne bardziej zostaną zaspokojone, ale nie będzie za tym szło poparcie wyborców. Centralna administracja publiczna staje się zatem fikcyjnym podmiotem działającym w celu zaspokojenia ogólnospołecznego interesu publicznego. Z kolei administracja lokalna prowadzi działalność na własny interes, realizując potrzeby nie zawsze społeczności lokalnych, ale na pewno niektórych wpływowych grup interesów.

Pojawia się zatem miejsce dla administracji łączącej w swoim działaniu te dwie formy sprawowania władzy publicznej. Polityka publiczna oparta na prywatyzacji sfery publicznej przyniosła już pozytywne efekty, lecz należy pamiętać, że z drugiej strony, zaczęły pojawiać się obawy

obywateli o bezpieczeństwo rozumiane w kontekście sprawnie funkcjonującej administracji publicznej. W takich okolicznościach partnerstwo publiczno-prywatne staje się instrumentem ograniczającym zakres prywatyzacji sfery publicznej, przy jednoczesnym efektywniejszym zaspokajaniu potrzeb społecznych. Sektor publiczny nie traci przy tym narzędzi sprawowania kontroli poczynań podmiotów prywatnych wykonujących określone zadania na rzecz sektora publicznego. Przedsięwzięcia wdrażane w modelu współpracy partnerskiej łączą zatem w sobie zalety modelu administracji scentralizowanej i modelu administracji zdecentralizowanej.

Administracja zdobywająca doświadczenie

Bardzo często podkreśla się, że głównym powodem nawiązywania współpracy przez sektor publiczny z sektorem prywatnym będzie możliwość wykorzystania wiedzy tego ostatniego oraz skorzystania z jego środków finansowych²⁷. Doświadczenia zdobyte podczas realizacji zadań w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego mogą przyczynić się do lepszego przygotowania sektora publicznego do stojących przed nim wyzwań, jak również oddziaływać na procesy przekształcania się samej administracji publicznej. W tym miejscu postawilibyśmy pytanie, czy partnerstwo publiczno-prywatne może mieć wpływ na reformę administracji publicznej. W literaturze

²⁶ B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj: *Nauka administracji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 565.

²⁷ Patrz J. Delmon: *International Project Finance and Public Private Partnership*, London, 2010, s. 1 i n.; E. Sadka: *Public-Private Partnership. A. Public economics perspective*, New York, 2006, s. 3.

już kilka lat temu zwracano uwagę na korzyści, jakie wnosi współpraca międzysektorowa do rozwoju samej administracji publicznej²⁸. Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma długoterminowej współpracy międzysektorowej, z jednej strony, umożliwi sektorowi publicznemu uzyskanie dostępu do prywatnych zasobów (finansowych, technologicznych, osobowych, doświadczenia), z drugiej zaś służy zdobyciu doświadczenia przez ten sektor, szczególnie w zarządzaniu projektowym. Podkreślić należy, że w tego rodzaju projektach przepływ *know-how* i zasobów będzie następował raczej w jednym kierunku, to jest ze strony prywatnej do publicznej, niż w obu kierunkach²⁹. Mogą zdarzyć się również sytuacje, kiedy to obie współpracujące strony będą uczyć się od siebie i czerpać korzyści na przyszłość³⁰.

Wykorzystując partnerstwo publiczno-prywatne do zadań publicznych, sektor publiczny styka się bezpośrednio z nowymi instrumentami zarządzania, jak i nowymi procedurami, opartymi na podejściu projektowym. Sam fakt zaangażowania się w projekt oparty na współpracy wymaga zmian w myśleniu w administracji publicznej, w którym dominuje

hierarchizacja struktur, a przez to silne zbiurokratyzowanie. Wspólna realizacja zadań publicznych wymaga zmian w myśleniu i samym podejściu administracji publicznej. Na pewno przyczyni się do zmniejszenia zbiurokratyzowanej struktury organizacyjnej podmiotu publicznego, zdefiniowania celu oraz jasnych potrzeb, co będzie prowadziło do ekonomizacji działań administracji, a przez to działania takie będą się wpisywały w tendencje związane z NPM³¹.

Wprowadzenie podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych, dotychczas zmonopolizowanej przez sektor publiczny, wiedzie do polaryzacji stanowisk lokalnych grup interesu oraz lokalnych społeczności w ocenie świadczonych usług publicznych. W konsekwencji prowadzi do pytania: kto jest lepszym wykonawcą – sektor prywatny, czy może sektor publiczny. Taki dylemat może być wykorzystywany w politycznych rozgrywkach, które nie będą służyły promowaniu tego modelu współpracy.

Uważamy, że dzięki stosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego stopniowo zmienia się rola administracji publicznej, dotychczas odpowiedzialnej samodzielnie

²⁸ K. Schedler & I. Proeller: *New Public Management*, Bern: Haupt, 2006, s. 16-17. Przedmiotowa problematyka została również poruszona w wydaniu zbiorowym pt. *Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Auflage Berlin, Ed. Sigma (zus. mit Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Erika Mezger, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann; erste Auflage erschienen, 2004).

²⁹ G. W. Hanss: *Overcoming competitive disadvantages of public-private partnerships and their financing models*, [w:] *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2001, vol. 72, nr 3, s. 393-411.

³⁰ A. Panasiuk: *System zamówień publicznych*, op. cit., s. 238.

³¹ J. Bogumil: *Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung*, [w:] R. Czada, R. Zintl (eds.), *Politik und Markt. Politische Vierteljahresschrift, Special Issue 34*, 2004, s. 209-231; E. Mezger, K. Schneider: *Die Grenzen privater Beteiligung an öffentlichen Aufgaben*, [w:] W. Jann, M. Röber, H. Wollmann (eds.), *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Berlin, 2006, s. 49-59.

przed społeczeństwem, a obecnie zmierzającej w kierunku sprawowania nadzoru nad świadczeniem usług w sposób optymalny oraz zagwarantowania, że dane zadania publiczne zostaną zrealizowane.

Partnerstwo publiczno-prywatne można zatem uznać za instrument służący redefinicji roli i zakresu zadań administracji publicznej. Wydaje się, że dzięki partnerstwu międzysektorowemu można nakreślić nową rolę administracji publicznej, jako administracji nadzorującej wykonanie zadań publicznych przez podmioty trzecie i jednocześnie ponoszącej pełną odpowiedzialność za ich jakość. Tym samym sektor publiczny, w wyniku podejmowanych działań związanych z realizacją nałożonych nań zadań publicznych, sam określa swoją rolę w społeczeństwie. Dyskusja w środowiskach naukowych, jaka miała miejsce w związku z ruchem *new public management*, powoli traci na znaczeniu³², gdyż wszelkie możliwe zmiany w teorii nowego publicznego zarządzania są wynikiem dynamizmu zmian samej administracji publicznej, powodujących jej przekształcanie w kierunku dobrego zarządzania.

Kontrola realizowanych zadań

Czynnikiem wpływającym na sposób i zakres realizacji zadań publicznych przez

sektor publiczny nadal pozostaje interes publiczny. Ponieważ trudno jednoznacznie zdefiniować to pojęcie, pojawiają się możliwości wykorzystywania interesu publicznego w działaniach zmierzających do zaspokajania partykularnych politycznych interesów. Realizacja zadań publicznych w interesie publicznym przez sektor publiczny może następować na podstawie konwencjonalnych instrumentów prawnych, takich jak finansowanie budżetowe, klasyczne zamówienia publiczne, lecz przy braku wystarczających środków finansowych będzie w konsekwencji prowadziła do zaciągania długu. Z politycznego punktu widzenia zadłużanie się podmiotów sektora publicznego jest akceptowalne, ponieważ spłata następuje w przyszłości (być może już przez inną ekipę sprawującą władzę), a korzyści będą poczytywane za zasługę obecnych decydentów. Zapomina się jednak o limitach zadłużenia, a w związku z tym pojawia się potrzeba znalezienia nowej formy realizacji zadań publicznych, która nie zwiększałaby poziomu istniejącego długu. W takich wypadkach modele oparte na współpracy międzysektorowej zaczynają odgrywać coraz większą rolę, jako instrumenty wpływające na sprawniejsze zarządzanie sektorem publicznym. Wykorzystanie

³² Problematyką zajmowali się: F. Naschold: *The Modernisation of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*, Helsinki, 2006; James P. Pfiffner: *Traditional Public Administration versus The New Public Management. Accountability versus Efficiency*, [w:] *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König*, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann (eds.), Berlin, Germany, Duncker & Humboldt, 2004, s. 443-454; B. G. Peters: *The Future of Governing*, 2nd ed., Lawrence KS, University Press of Kansas 2001, s. 3-12; K. König: *Public Administration-Post-Industrial, Post-Modern, Post-Bureaucratic*, [w:] *New Trends in Public Administration and Public Law*, European Group of Public Administration, Budapest University of Economic Sciences, Center for Public Affairs Studies, 1996, s. 39; D. F. Kettl: *The Global Public Management Revolution*, Washington: Brookings, 2000, s. 59.

instrumentów partnerstwa publiczno-prywatnego niesie również ze sobą pewne niebezpieczeństwa związane z pojawianiem się obszarów dających możliwość wystąpienia nepotyzmu i kumoterstwa ze strony politycznych decydentów. Wynika to z tego, że część obszarów dotąd zarządzanych przez sektor publiczny przechodzi na stronę prywatną, gdzie nie występują instrumenty charakterystyczne dla sektora publicznego, takie jak przejrzystość, otwartość, konkurencyjność. Decydenci sektora publicznego muszą również zdawać sobie sprawę z tego, że wykorzystując instrumenty oparte na współdziałaniu międzysektorowym, tracą powoli wpływy i kontrolę nad sferą zadań wykonywanych przez partnerów prywatnych. Jest to kolejny przykład postępującego zmniejszania się roli administracji publicznej we współczesnym państwie.

W związku z powyższym ważną rolę administracji publicznej staje się właściwa kontrola sposobu świadczenia usług publicznych na rzecz społeczeństwa. Na pewno nie można przyjąć założenia, że usługi publiczne świadczone przez podmioty spoza sektora publicznego mogą być kontrolowane w taki sam sposób, jak

w jednostkach sektora finansów publicznych³³. Dlatego też powstaje potrzeba określenia odpowiednich kompetencji administracji publicznej do sprawnego kontrolowania realizacji zadań publicznych oraz świadczenia usług publicznych. Nie należy jednak zapominać, że dobrze zorganizowane przedsięwzięcie wdrażane we współpracy międzysektorowej zawsze pozwala partnerowi publicznemu na kontrolę działań podejmowanych przez partnera prywatnego, stałe monitorowanie zachodzących procesów biznesowych, kontrolę płatności oraz jakości wykonywanych zadań³⁴. Sfera kontroli będzie więc nierozzerwalnie związana z kontraktami zawartymi z podmiotami prywatnymi, a zatem działania administracji publicznej z gruntu publicznoprawnego zaczynają się przesuwać na grunt prywatnoprawny. Widzielibyśmy w takim działaniu bardzo ważny czynnik, wpływający na całą strukturę realizacji i kontroli przedsięwzięcia, a mianowicie pełną odpowiedzialność sektora publicznego za zadania publiczne, który będzie kształtował model wzajemnych relacji partnerskich. To właśnie odpowiedzialność sektora publicznego stanowi bezpiecznik

³³ Na społeczno-polityczny wymiar zmiany działań administracji publicznej wskazywali D. Grimsey, M. K. Lewis (eds.): *The Economics of Public Private Partnerships*, Cheltenham 2005 r.; J.-E. De Bettignies, Th. W. Ross: *The Economics of Public-Private Partnerships*, „Canadian Public Policy” nr 30/2004, s. 135-154.

³⁴ Na potrzebę dobrze zorganizowanego systemu kontroli realizowanych zadań publicznych w projektach PPP zwracano uwagę wielokrotnie w literaturze przedmiotu: J. Tizard: *Diversity and Contestability. The Key to Public Service Modernization*, [w:] A. Ghobadin, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public Private Partnerships. Policy...*, op.cit. s. 139; A. Panasiuk: *System zamówień publicznych. Zarys wykładu. Klasyczne zamówienia publiczne. Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2013; W. Gonet: *Uwagi o umowie o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Przegląd Legislacyjny” nr 6/2006, s. 71; A. Gajewska-Jedwabny, P. Rambold: *Przebieg transakcji PPP*, [w:] A. Gajewska-Jedwabny: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2007, s. 106.; M. Kania: *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2013, s. 322-323.

sprawnego działania państwa, z tego względu, że – jak się podnosi w literaturze – realizacja zadań publicznych przez sektor prywatny może wpływać na suwerenność i ograniczać demokratyczną kontrolę administracji publicznej³⁵. Naszym zdaniem, odpowiedzialność sektora publicznego będzie stymulować powstawanie instrumentów wpływających na zabezpieczanie interesu publicznego. Jest to o tyle istotne, że przy tego typu przedsięwzięciach mamy do czynienia z diametralnie różnymi interesami współpracujących stron, wynikającymi z ich istoty. Przyjęcie idealnego modelu w projektach opartych na współpracy jest bardzo trudne ze względu na istotne różnice (często ideowe), jakie występują między partnerami pochodzącymi z różnych sektorów. Istotą funkcjonowania podmiotów w sektorze publicznym będzie, co do zasady, osiągnięcie celów publicznych urzeczywistniających interes publiczny. W przypadku podmiotów z sektora prywatnego celem funkcjonowania będzie kumulowanie profitów z prowadzonej działalności. Powyższą różnicę można sprowadzić do występowania po stronie publicznej politycznego ryzyka w oczekiwaniach ze strony władzy publicznej lub obywateli, zaś po stronie sektora prywatnego – ryzyka rynkowego w postaci nieosiągnięcia założonych wyników z prowadzonej działalności. Podmioty

sektora publicznego koncentrują się bardziej na unikaniu ryzyka oraz potencjalnej odpowiedzialności, podczas gdy podmioty sektora prywatnego koncentrują się na możliwościach rynkowych, analizie ryzyka oraz podejściu innowacyjnym. W strategicznym podejściu podmiotu publicznego do projektu opartego na współpracy można dostrzec minimalizację oczekiwań oraz niepewność co do kosztów wdrożenia projektu, co w znacznej mierze stwarza barierę mentalnego podejścia do osiągnięcia sukcesu przez ten sektor. Z kolei strategicznym działaniem sektora prywatnego będzie minimalizacja potencjalnego ryzyka politycznego (szeroko rozumianego) i opanowanie kosztów organizacyjnych projektu. Konsekwencją powyższego będzie nacisk przez stronę publiczną na ograniczanie ryzyka w zawieranej umowie, zmierzający do dominacji strony publicznej³⁶. Wracając do kwestii utraty przez sektor publiczny części swoich zadań na rzecz sektora prywatnego w wyniku przedsięwzięć realizowanych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, należy zauważyć również, że w takich projektach kontrola administracji publicznej ulega zawężeniu, a wręcz powiedzielibyśmy, przekształceniu w kontrolę *stricte* kontraktową, na rzecz zwiększenia kontroli rynku. Tym bardziej, że zwiększanie przejrzystości procesu realizacji projektów opartych na partnerstwie

³⁵ Przedmiotową problematykę porusza w swoim opracowaniu E. Grande, L. W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty. On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century*, Toronto 2005; W. Rüger: *Maut und Mehr. Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2004, s. 415-426.

³⁶ A. Panasiuk: *System zamówień publicznych*, op. cit., s. 251-254.

publiczno-prywatnym jest jednym z istotnych czynników ich finalnego powodzenia.

Podstawy działania

Administracja publiczna działa na podstawie i w ramach ustanowionego prawa. Jeżeli dokładnie przyjrzymy się procesowi legislacyjnemu, a zwłaszcza temu, kto najczęściej występuje z inicjatywą legislacyjną, otrzymamy odpowiedź, że to sama administracja publiczna definiuje podstawy i zakres swoich zadań. Zasadniczo zakres zadań publicznych powinien być wynikiem analizy oczekiwań społeczeństwa, ale czy faktycznie tak jest? Możliwość wpływania na kształt rozwiązań prawnych i samodzielne definiowanie zakresu swoich powinności względem społeczeństwa nie oznacza wcale, że będą to powinności w pełni tożsame z oczekiwaniami społecznymi. Na zakres zadań administracji publicznej wpływają bowiem takie czynniki, jak: przyjęte strategie, polityczne ambicje, naciski lokalnych grup interesów. Dopiero na samym końcu zazwyczaj znajdują się potrzeby wyborców. Podstawowym motorem działania sektora publicznego jest chęć utrzymania władzy, co nie zawsze będzie się przejawiać zaspokajaniem niezbędnych potrzeb społecznych, lecz raczej skoncentruje się na działaniach zwiększających zaufanie do władzy publicznej. Dlatego, jak słusznie zauważono już w literaturze, istnieją złożone różnice między zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa przez sektor publiczny a zapewnieniem prawidłowego sposobu sprawowania władzy publicznej. Współpraca międzysektorowa staje się więc łącznikiem między oczekiwaniami społeczeństwa a obowiązkami władzy publicznej. Można jednak dostrzec trudności

we właściwym normatywnym zdefiniowaniu takiej współpracy, gdyż projekty partnerstwa publiczno-prywatnego – w przeciwieństwie do klasycznych zamówień publicznych – wymagają elastyczności kontraktujących stron, która powinna wynikać z przepisów obowiązującego prawa w tym zakresie. To regulacje prawne powinny dawać możliwość wykorzystania odpowiednich instrumentów prawnych przez współpracujące strony, aby ich działania były wystarczająco elastyczne dla wspólnej realizacji określonego przedsięwzięcia. Same zaś instrumenty pozwalające na elastyczne zachowania stron muszą być odpowiednio zdefiniowane w treści kontraktu.

Pewnym niebezpieczeństwem dla władzy publicznej wykorzystującej w swoich działaniach instrumenty współpracy partnerskiej może być nieprzewidywalność ich skutków w perspektywie długookresowej. Kontrakty w terminologii partnerstwa publiczno-prywatnego określane są jako „kontrakty niekompletne”, w treści których nie można przewidzieć wszystkich postanowień istotnych z punktu widzenia ochrony interesów obu stron, jak i osiągnięcia zasadniczego celu danego kontraktu. Ta nieprzewidywalność wynika z długiego okresu trwania takiego kontraktu (zazwyczaj 20-30 lat), jest także wynikiem niemożności określenia i jednoznacznego zdefiniowania potencjalnego ryzyka, które może wystąpić. Nie da się dokładnie przewidzieć w dłuższej perspektywie, jakie usługi publiczne, w jaki sposób i w jakim zakresie muszą być świadczone przez sektor publiczny. Czy wybudowane szpitale, szkoły lub inna infrastruktura publiczna nie okażą się zbędne ze względu na zmiany

demograficzne, rozwój technologiczny, przekształcenia kulturowe. Zatem niezwykle ważnym elementem współpracy partnerskiej staje się zdefiniowanie instrumentów prawnych pozwalających na podział powstającego ryzyka między kontraktujące strony, rozdział pojawiających się strat i nieprzewidzianych zysków w trakcie życia projektu. Miałyby to służyć zagwarantowaniu maksymalnej pewności prawnej stronom przedsięwzięcia, a sektorowi prywatnemu – osiągnięcie zakładanych komercyjnych celów. Dla sektora publicznego istotnym elementem powinno być właściwe zarządzanie ryzykiem niepowodzenia projektu w trakcie jego realizacji, aby jak najbardziej zminimalizować niezadowolenie społeczne, mogące wpłynąć na wyniki przyszłych wyborów.

Podsumowanie

Dyskusje nad znaczeniem i możliwościami partnerstwa publiczno-prywatnego prowadzone są od wielu lat nie tylko w Europie³⁷. Podkreśla się w nich szczególnie rolę, jaką partnerstwo może odgrywać w kształtowaniu polityki sektora publicznego oraz jego udział w związku

z brakiem środków publicznych na skuteczną realizację zadań publicznych. Nawet Unia Europejska w pewnym momencie zaczęła dostrzegać znaczenie PPP dla rozwoju sektora publicznego³⁸. Wzajemne korzyści mogą dotyczyć różnych sfer i aspektów, poczynając od finansowych, materialnych, a kończąc na zdobywaniu doświadczeń i nowej wiedzy. Nie będzie to jednak możliwe bez osiągnięcia synergii obu sektorów, skierowanej na osiągnięcie nakreślonych celów. Konieczność współpracy pomiędzy partnerami była już od wielu lat przedmiotem uwagi przedstawicieli doktryny³⁹. Zaangażowanie sektora prywatnego w świadczenie usług publicznych może przyczynić się nie tylko do zmian w podejściu do tych usług, lecz także może zmienić nastawienie społeczeństwa do władzy publicznej. W wyniku współpracy sektor publiczny otrzymuje możliwość usprawnienia procesów biznesowych dzięki wsparciu i wiedzy osób zarządzających w sektorze prywatnym, a to z kolei może rzutować na wysokość kosztów ponoszonych na realizację określonych zadań, których obniżenie wpłynie na wysokość opłat ponoszonych przez

³⁷ S. P. Osborne: *Introduction: understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena?*, [w:] S. P. Osborne (ed.): *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Routledge Advances in Management and Business Studies, London, 2001, s. 1-15.

³⁸ H. E. Kilian, R.G. Tejsman: *Governing Public Private Partnership. Analyzing and managing the process and institutional characteristics of public private partnership*, [w:] S. P. Osborne: *Public-Private Partnership. Theory and Practice...*, op.cit.

³⁹ M. R. Emmerson: *Power dependency relations*, „American Sociological Review” 1962, vol. 27, s. 31-40; F. W. Scharpf: *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives*, [w:] K. Hanf, F. W. Scharpf: *Interorganizational policy-making*, London, 1978; L. D. Rogers, A. D. Whetten: *Interorganizational Coordination. Theory, Research and Implementation*, Iowa State University Press, 1982; H. E. Kilian, R.G. Tejsman: *Governing Public Private Partnership. Analyzing and managing the process and institutional characteristics of public private partnership*, [w:] S. P. Osborne: *Public-Private Partnership. Theory and Practice...*, op.cit.

społeczeństwo w związku z dostępem do usług publicznych. To podejście projektowe sektora prywatnego może spowodować odbudowę procesów zarządzających usługami publicznymi w strukturach samego sektora publicznego, a w efekcie usprawnić procesy świadczenia usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych. Ponadto doświadczenia obu sektorów mogą przyczynić się do podniesienia kultury pracy oraz usprawnienia procesów zarządczych w instytucjach zajmujących się bezpośrednio wykonywaniem zadań publicznych. Pomimo redukcji kosztów w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego, zawsze z drugiej strony następuje inwestycja w ludzi, którzy zostają w danej strukturze organizacyjnej, co skutkuje w przyszłości podniesieniem jakości pracy, a tym samym wpływa na efektywność całego sektora publicznego.

Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia zatem zmiany w modelu zarządzania publicznego, powodując przekształcanie się całej administracji publicznej w kierunku administracji odpowiedzialnej za losy całego społeczeństwa. Administracji, która ogranicza zakres prywatyzacji sfery publicznej przy jednoczesnym efektywniejszym zaspokajaniu potrzeb społecznych, jak również aktywnie te potrzeby definiuje, a przez to dokładnie wpisuje się w ramy *good governance*.

dr hab. ANDRZEJ PANASIUK
dyrektor Delegatury NIK w Warszawie,
prof. Uniwersytetu w Białymstoku,
KATARZYNA SOLECKA
doktorantka na Wydziale Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, administracja publiczna, model zarządzania, *good governance*, potrzeby społeczne