

Marek Tkaczuk

Partnerstwo publiczno-społeczne jako etap ewolucji podmiotów polityki społecznej w Polsce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 42,
321-330

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MAREK TKACZUK

*Partnerstwo publiczno-społeczne jako etap ewolucji podmiotów
polityki społecznej w Polsce*

Public-social partnership as a stage in the evolution of social policy entities in Poland

Abstrakt: W artykule przedstawiono, na tle ewolucji znaczenia podmiotów polityki społecznej, stosunkowo nową formę współpracy administracji publicznej z sektorem *non-profit* w realizacji zadań prospołecznych, określaną mianem partnerstwa publiczno-społecznego. Omówiono przy tym przesłanki poszukiwań tego typu rozwiązań, jak i zastrzeżenia dotyczące ich przyszłego funkcjonowania w polskiej rzeczywistości.

WPROWADZENIE

Introduction

Polityka społeczna to świadoma działalność szeregu podmiotów organizowanych i pobudzanych przez państwo lub struktury ponadpaństwowe w celu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania istotnych problemów społeczeństwa, a pojawiających się w sferach: bytu, pracy i niematerialnej. Podmioty te wywodzą się z trzech sektorów:

- ♦ Administracji publicznej (sektor I),
- ♦ Biznesu (sektor II),
- ♦ Pozarządowego (sektor III).

Podmiotem polityki społecznej coraz bardziej staje się sama ludność, zmierzając do ideału społeczeństwa obywatelskiego.¹

¹ Zob. *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. E. Balawajder, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

Jednak traktowane osobno te trzy sektory wykazują szereg mankamentów utrudniających bądź wręcz uniemożliwiających skuteczne przedsięwzięcia prospołeczne. Sektor publiczny współcześnie najsilniej utożsamiany i lobbowany przez obywateli w kwestiach socjalnych wykazuje często:

- ♦ skłonność do onnipotencji,
- ♦ biurokracyzm i nadmierną formalizację,
- ♦ bezduszność urzędniczą,
- ♦ schematyzm działania,
- ♦ nadmierną rozrzutność (cele partykularne) lub przesadną oszczędność (cele społeczne),
- ♦ poddawanie się naciskom grup społecznych bądź zawodowych, przedkładanie interesów politycznych, koniunkturalizm, niekonsekwencję w działaniu.

Sektor prywatny jest w tym względzie ofiarą zawodności rynku w kwestiach społecznych, kiedy:

- ♦ wykazuje brak zainteresowania wytwarzaniem dóbr publicznych,
- ♦ generuje niekorzystne, również społecznie efekty zewnętrzne,
- ♦ posiada ograniczoną zdolność przewidywania,
- ♦ pogłębia dysproporcje dochodowe jednostek,
- ♦ powoduje asymetrię informacji (na rynkach usług medycznych i ubezpieczeń),
- ♦ rejestruje tylko te potrzeby, za którymi stoi siła nabywczą,
- ♦ nie jest w stanie uchronić ludności przed negatywnymi skutkami monopolizacji.

Dodatkowo okazuje się nieskuteczny ze względu na odmienną realizowanych celów podstawowych, co w kwestiach społecznych często oznacza:

- ♦ pogoń za zyskiem za wszelką cenę,
- ♦ egoizm,
- ♦ wspieranie wyłącznie własnych pracowników,
- ♦ skłonność do autoreklamy,
- ♦ chęć skorzystania z przywilejów podatkowych.

Wady te łagodzi ciągle jednak dość rzadka postawa niektórych firm określana jako społeczna odpowiedzialność biznesu.²

Sektor społeczny mimo dużego entuzjazmu, elastyczności zachowań (ale nie zawsze), maksymalnego zbliżenia do społeczeństwa, oszczędnego wydatkowania środków, indywidualizacji działań itp. budzi też szereg zastrzeżeń i nie najlepiej wywiązuje się z niektórych zadań.

² Społeczną odpowiedzialność biznesu określa się jako koncepcję, dzięki której przedsiębiorstwa na etapie budowania strategii dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy.

Wśród krytyków III sektora przede wszystkim panuje przekonanie, że organizacje społeczne wiele tracą w oczach społeczeństwa i generują obawy administracji publicznej z uwagi na³:

- ♦ słabość ekonomiczną, kadrową i niewystarczalność zasobów,
- ♦ niski profesjonalizm postępowania,
- ♦ nieprzejrzystość finansową,
- ♦ atomizację działań,
- ♦ roszczeniowe postawy,
- ♦ łamanie reguł prawnych (afery),
- ♦ problem luki odpowiedzialności,
- ♦ niekiedy partykularyzm zachowań (np. w stosunku do własnych członków),
- ♦ słabą konsolidację,
- ♦ ograniczoną skuteczność w warunkach powtarzalności i działania na większą skalę.

Ocena ich skuteczności najgorzej wypada w przypadku⁴:

- ♦ kierowania strategią działania,
- ♦ regulacji prawnych,
- ♦ zapobiegania dyskryminacji,
- ♦ zadań ekonomicznych,
- ♦ zadań inwestycyjnych,
- ♦ pobudzania samowystarczalności,

Słabości analizowanych sektorów mogą być łagodzone poprzez współpracę, łączenie działań, w końcu przedsięwzięcia partnerskie (prywatnego i społecznego, publicznego i prywatnego oraz publicznego i społecznego).

DETERMINANTY PROCESU EWOLUCJI PODMIOTÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ

Determinants of the evolution in social policy entities

Rola podmiotów polityki społecznej podlega znaczącej ewolucji. Można się spotkać z opiniami dokonującymi swoistej megaperiodyzacji, w której⁵:

- ♦ wiek XIX to czas straconych złudzeń co do roli rynku w kwestiach społecznych (*market failure*),

³ Por. L. M. S a l a m o n, *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami non-profit*, IPiSS, z. 3(41), Warszawa 1994.

⁴ D. O s b o r n e, T. G a e b l e r, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1995, s. 76.

⁵ R. S z a r f e n b e r g, *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, <http://www.lewica.pl/?id=11449>.

- ♦ wiek XX przyniósł rozczarowanie interwencjonistyczną rolą państwa, również tego, które w sposób planowy i przy pomocy specjalistów chce rozwiązywać problemy społeczne (*government failure*),
- ♦ wiek XXI ma w tym względzie zawieść oczekiwania w zakresie roli organizacji społecznych (*voluntary failure*).

Ma to prowadzić do tezy, iż społeczeństwo musi coraz bardziej liczyć na własne siły w komplikującej się rzeczywistości, ewentualnie zmusić do poszukiwania nowych rozwiązań systemowych w łonie polityki społecznej.

Sięgająca swymi źródłami do nauki społecznej Kościoła katolickiego⁶ zasada pomocniczości (subsydiarności), mówiąca, iż „tego co są w stanie realizować struktury niższego rzędu nie powinny zastępować struktury nadrzędne”⁷, ma również swoje odniesienia do podziału ról w polityce społecznej. Jej współczesna interpretacja nie ogranicza się do oznaczenia sfery zadań publicznych oraz rozdziału tych zadań między poszczególne szczeble władzy (w kierunku decentralizacji), ale staje się swoistą dyrektywą decydującą o sposobach wykonywania ról prospołecznych. W swoim aspekcie poziomym (horyzontalnym) zmierza do powierzania zadań instytucjom niepublicznym (prywatnym, społecznym) zamiast tworzenia kolejnych czy powiększania zakresu działań istniejących już agend publicznych. „Pomocniczość horyzontalna opiera się na współdziałaniu i komplementarności obywateli i instytucji publicznych; jej celem jest usprawnienie i ulepszenie dobra publicznego, a nie tylko przeniesienie działalności z sektora publicznego do sektora prywatnego (społecznego)”⁸.

Ewolucja w krótszym okresie dotyczy więc stopniowego zarówno decentralizowania zadań społecznych, jak i etapowego dowartościowywania sektora III w systemie polityki społecznej kraju.

Aby nie pojawiać się bałagan kompetencyjny, aby w sposób czytelny można było egzekwować realizację zadań społecznych – niezbędny jest podział ról między partnerami życia publicznego. Wiodąca rola władz publicznych (np. samorządu terytorialnego) w kwestiach regulacyjnych sprowadza się do tworzenia warunków, zasad, form współpracy partnerów, uczestniczenia bezpośredniego i respektowania przejrzystych reguł. W podziale tym powinno się znaleźć również miejsce dla społecznie odpowiedzialnego biznesu. Trzeba również stworzyć wizję koniecznych zmian w środowisku organizacji społecznych.

Żeby społeczny partner administracji publicznej mógł podołać oczekiwaniom, konieczne są działania wzmacniające sektor *non-profit* w Polsce. Ważna

⁶ Zob. K. Chojnicka, *Nauka społeczna Kościoła katolickiego*, Collegium Columbinum, Warszawa 2001.

⁷ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, www.nowytarg.pl/dok/ngo/komentarz_ustawa.pdf.

⁸ Ch. Roffaen, *Rethinking the principle of subsidiarity*, „Brussels report” (March) 2003 (Active Citizenship Network), s. 7.

jest również walka ze stereotypami i uprzedzeniami szkodzącymi wizerunkowi tego podmiotu polityki społecznej. Działania wzmacniające – to przede wszystkim coraz istotniejsze i trwalsze upodmiotowienie organizacji pozarządowych, powiększanie ich potencjału wewnętrznego i pobudzanie sfery organizacyjno-rzeczowej, podnoszenie profesjonalizmu. Środkami zmierzającymi do tego celu są:

- ♦ akty prawne sankcjonujące status, przyznające prawa, przywileje, ale również wymuszające niezbędne dostosowania⁹,
- ♦ dostęp do środków publicznych oparty na przejrzystych kryteriach i programach współpracy,
- ♦ cele działania wynikające z dokumentów o znaczeniu strategicznym.¹⁰

Dodatkową szansę rozwoju stwarzają również środki strukturalne Unii Europejskiej (np. z Europejskiego Funduszu Społecznego).

KONCEPCJA PARTNERSTWA PUBLICZNO-SPOŁECZNEGO

Idea of public-social partnership

Instytucja partnerstwa publiczno-społecznego czerpie z doświadczeń Partnerstw dla Rozwoju realizowanych przez Inicjatywę Wspólnotową EQUAL szczególnie w Grecji (w celu rozwiązywania problemów związanych z nierównością i dyskryminacją na rynku pracy), partnerstw – lokalnych grup działania programu LEADER + w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (w latach 2004–2006 i kontynuowanych współcześnie). Ważną inspirację stanowią również brytyjskie „kompakty” – porozumienia między sektorem publicznym a organizacjami samorządowymi, zapoczątkowane w praktyce w II połowie lat 90. XX wieku.

Idea partnerstwa publiczno-społecznego w Polsce wyłoniła się po 2002 roku jako alternatywa wobec technokratycznych programów relacji instytucjonalnych. Miała stanowić przeciwagę dla nadmiernego urynkowienia usług społecznych. Oznacza strategię kooperacji i wzajemnego wspierania, a nie wypierania się przez różne sektory z obszarów różnych dziedzin polityki społecznej.

Oprócz zasady pomocniczości, która konstruuje uwarunkowania współpracy różnych podmiotów (prywatnych i społecznych) z administracją publiczną w zakresie realizacji zadań prospołecznych, konieczne jest uwzględnienie i respektowanie szeregu innych zasad regulujących już sam przebieg owej współpracy¹¹:

⁹ Np. Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873).

¹⁰ Np. „Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007–2013”, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

¹¹ Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie

- ♦ zasady suwerenności stron,
- ♦ zasady partnerstwa,
- ♦ zasady efektywności,
- ♦ zasady uczciwej konkurencji,
- ♦ zasady jawności.

Zasada suwerenności stron wymusza respektowanie odrębności organizacji pozarządowych (prawa do określania swych celów, podejmowania własnych autonomicznych działań prowadzących do realizacji tych celów poprzez niezależne konstruowanie tych organizacji), równe ich traktowanie i dopuszczanie do konsultacji reguł prawnych ich dotyczących.

Zasada partnerstwa oznacza przyzwalanie organizacjom non-profit przez administrację publiczną (na określonych zasadach i w różnych formach, aż po partnerstwo publiczno-społeczne) na wspólne identyfikowanie i definiowanie problemów, wypracowywanie sposobów ich rozwiązywania oraz wykonywania (także wspólnego) zadań publicznych.

Zasada efektywności realizuje się poprzez formułę wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych w drodze konkursu ofert. Bierze się tu pod uwagę:

- ♦ możliwość realizacji zadania przez organizację pozarządową lub innego oferenta,
- ♦ kalkulacje kosztów realizacji zadania,
- ♦ wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania.

Najefektywniejsza oferta utożsamiana jest na ogół z rozwiązaniem najtańszym lub tańszym, niż są w stanie to zrobić organy administracji publicznej (idealnie gdy przy zachowaniu najwyższych bądź satysfakcjonujących standardów jakości).

Zasada uczciwej konkurencji sprowadza się do równości traktowania uczestników ubiegających się o możliwość realizacji zadania w obliczu reguł obowiązujących o wyborze najlepszej oferty, a szczególnie:

- ♦ jednakowego dostępu do informacji o zlecanych zadaniach, wymogach i wynikach konkursu,
- ♦ jednoznaczności kryteriów oceny,
- ♦ zbliżania się do realiów wolnego rynku.

Zasada jawności wymusza na administracji publicznej szerokie prezentowanie zarówno intencji, reguł działania, procedur wyboru oraz efektów ich stosowania wszystkim zainteresowanym stronom w taki sposób, aby bez zbędnych utrudnień mogły uzyskać niezbędne informacje, ewentualnie pozbyć się obaw o stronniczość czy zachowania korupcyjne. W odniesieniu do organizacji spo-

Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport końcowy z realizacji projektu badawczego „Monitoring Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 45–62.

łecznych oznacza przejrzystość zachowań, czytelność sposobów pozyskiwania środków, gotowość do rozliczania się z nich przed administracją publiczną i darczyńcami (biznesem i społeczeństwem).

PARTNERSTWO PUBLICZNO-SPOŁECZNE W POLSCE Public-social partnership in Poland

Możliwości tworzenia partnerstwa z udziałem podmiotów: publicznego i społecznego po raz pierwszy uwzględniono w Polsce dzięki zapisom ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.¹² Niezbyt szczęśliwie (z uwagi na odmienną od biznesu specyfikę) wśród potencjalnych partnerów prywatnych umieszczono tu również organizację społeczną oraz Kościół lub inny związek wyznaniowy.¹³

Tworzenie i funkcjonowanie partnerstwa publiczno-społecznego przebiegać będzie mogło w przyszłości prawdopodobnie według zasad zaproponowanych w przygotowanej i skierowanej do prac parlamentarnych nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.¹⁴

Na czas realizacji zadania publicznego (lub ich większej ilości) gminy lub powiaty oraz organizacje pozarządowe będą mogły tworzyć partnerstwo publiczno-społeczne. Muszą jednak spełnić warunek zrzeszenia minimum trzech partnerów, przynajmniej jednego publicznego i jednego społecznego. Organy administracji publicznej zapraszają wówczas do negocjacji podmioty, które zgłosiły chęć realizacji zadania publicznego. Po tych negocjacjach może zostać złożona wybranym organizacjom *non-profit* propozycja utworzenia partnerstwa. Mogą ją otrzymać również inne gminy lub powiaty.

Formą prawną przewidzianą dla takiego partnerstwa ma być związek stowarzyszeń. Konieczne jest w tym przypadku utworzenie funduszu statutowego i niepodjęcie żadnej działalności gospodarczej, gdyż nie jest to konieczne do realizacji celów partnerstwa. Po złożeniu zgodnych deklaracji założycielskich partnerzy zobowiązani są uchwalić statut i wybrać komitet założycielski. W statucie wskazuje się, jakie składniki majątkowe zostały wniesione do funduszu statutowego, aby przyczynić się do realizacji celów partnerstwa.

W strukturze organizacyjnej pojawiają się dwa ważne organy: zebranie partnerów i zarząd partnerstwa. Pierwszy z nich pełnić będzie rolę najwyższej władzy o kompetencjach analogicznych, jak walne zebranie członków stowarzysze-

¹² Ustawa z 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 169, poz. 1420) <http://www.partnerstwopublicznoprywatne.info/docs/Ustawa%20PPP.pdf>.

¹³ Przygotowywana nowelizacja tej ustawy wycofuje się z tak szerokiego traktowania podmiotów prywatnych.

¹⁴ Opinia merytoryczna do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, BAS-WASiG-1594/07 (druk sejmowy nr 186).

nia i przede wszystkim ma za zadanie uchwalić sposoby realizacji zadania publicznego. Role organu władzy wykonawczej spełniać ma zarząd partnerstwa.

Majątek partnerstwa tworzą zarówno wkłady partnerów, ewentualne składki członkowskie, dochody z własnej działalności, jak i z majątku partnerstwa. Aby wspomóc finansowo realizację zadania publicznego, partnerstwo może być odbiorcą dotacji.

Do nadzoru nad zgodnością z prawem działalności partnerstwa powołany ma być wojewoda właściwy ze względu na siedzibę partnerstwa. Po zakończeniu wykonywania przewidzianego w statucie zadania (lub kilku zadań) zebranie partnerów będzie musiało podjąć uchwałę o jego rozwiązaniu.¹⁵

W zaprezentowanym kształcie, a także z uwagi na swoją specyfikę partnerstwo publiczno-społeczne może budzić różnorakie zastrzeżenia:

- ♦ Stosowanie zasady pomocniczości powinno prowadzić raczej do redukcji obszaru działań administracji publicznej, a nie do ich podzlecenia organizacjom społecznym.
- ♦ Pojawia się rozbieżność między tym, kto wykonuje zadanie publiczne (np. organizacja społeczna), a tym, kto ponosi za nie odpowiedzialność (np. wobec społeczeństwa) i ogniskuje na sobie ewentualne niezadowolenie ludności za opieszałość, niską jakość itp. (strona publiczna).
- ♦ Konieczna jest rozbudowa działań kontrolnych, tworzenie dodatkowych struktur, stanowisk, angażowanie dodatkowych pomieszczeń, mnożenie biurokratycznych zachowań (zagrożenie brzytwą Ockhama).
- ♦ Partnerstwo kłóci się z ideą konkursu i rodzi wydatki na procedury konkursowe.
- ♦ Nie unika się groźby ruchów pozornych ze strony administracji publicznej, która bez przekonania realizować będzie idee pomocniczości horyzontalnej.
- ♦ Tworzenie dodatkowych wymogów formalnych (np. status organizacji pożytku publicznego) generuje kolejne koszty dla sektora III i tak niezbyt zasobnego w środki finansowe, lub preferuje tylko wybrane organizacje (np. starsze w związku z planowanym wymogiem 2-letniego stażu lub tylko o określonej formie organizacyjno-prawnej nieuwzględniającej np. spółdzielni socjalnych).
- ♦ Dłuższy okres funkcjonowania partnerstw może wzmagać rozwarstwienie ekonomiczne III sektora i ograniczać konkurencję między organizacjami, bogacąc te wybrane i odcinając na pewien czas inne, które w tym czasie już może stały się bardziej konkurencyjne ze swoją ofertą.

¹⁵ *Partnerstwo publiczno-społeczne dla organizacji pozarządowych? Omówienie projektu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Gospodarka Społeczna” 2007, biuletyn nr 9, s. 10–12.

- ♦ Pojawia się też obawa, że w przypadku konfliktów silniejsza strona (administracja publiczna) może wymuszać uległość i pokazywać, kto naprawdę rządzi.
- ♦ Nie zmniejsza się zagrożenie klientyzmem instytucjonalnym i traktowaniem strony społecznej jako sektora zleceniobiorców niechcianych zadań publicznych.
- ♦ Suwerenność stron jest mitem, gdy głównie jedna ze stron jest dysponentem istotnych środków finansowych pozwalających na realizację zadań przez stronę drugą, tą biedniejszą.
- ♦ Mimo wyraźnie większego upodmiotowienia organizacji społecznych, nadal brak gwarancji zwiększenia w ten sposób racjonalności społecznej i ekonomicznej realizowanych zadań publicznych.
- ♦ Istnieje daleko posunięta dowolność wyboru co do korzystania z tej formy realizacyjnej przez organ samorządowy, co grozi przykładowo ograniczeniem stosowania tylko do najmniej atrakcyjnych dla sektora społecznego przedsięwzięć prospołecznych.

Mimo tych zastrzeżeń polityka społeczna jest skazana na dalsze poszukiwania optymalnego w aktualnych warunkach modelu działań prospołecznych. A czy nadzieje pokładane w roli sektora III i partnerstwie publiczno-społecznym są słuszne – pokaże przyszłość.

PODSUMOWANIE

Conclusion

Sektory uczestniczące jako podmioty w działaniach polityki społecznej wykazują się szeregiem mankamentów w wypełnianiu takiej roli. Panaceum na ich ograniczenia mogą się stawać działania, w których pojawia się nie tylko wola czy wymóg współpracy międzysektorowej, ale i bardziej sformalizowane jej formy – partnerstwa.

Partnerstwo publiczno-społeczne ma być przede wszystkim inicjatywą korzystną zarówno dla administracji publicznej, jak i (z określonymi zastrzeżeniami) dla sektora III, lecz nie jest wolne od wad i zagrożeń. Jednak polityka społeczna zmuszona jest poszukiwać nowych rozwiązań realizacyjnych w warunkach coraz bardziej komplikującej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, kreując poczucie odpowiedzialności za losy obywateli zarówno po stronie odpowiedzialnego biznesu, jak i społeczeństwa coraz bardziej obywatelskiego.

SUMMARY

The initiatives of sectors acting as social policy entities demonstrate numerous shortcomings. Projects called partnerships, which promote formalized forms of cooperation in public service delivery, may serve as a remedy for the existing limitations.

Although public-social partnership brings benefits both to the public administration as well as the Third Sector, the potential risks should not be underestimated. However, it is apparent that social policy is bound to search for innovative solutions in increasingly complicated socio-economic reality. As a consequence, partners from the business sector and the civil society may gradually learn to share the responsibility for people's welfare.