

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl/rszarf/
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego (wersja z 23.01.06)

Abstrakt

W artykule połączono kilka wątków krytycznego myślenia o trzecim sektorze. Idealizacja zorganizowanej aktywności społecznej jest rozumiana w postetatystycznych czasach przełomu i redefinicji granic między państwem, społeczeństwem i gospodarką. Zrozumiała jest też w świetle krytyki biurokracji i wolnego rynku uprawianej już od stuleci, również w postaci naukowych teorii zawodności państwa i zawodności rynku. Dla sceptycznie nastawionego obserwatora może być to sygnał do niepokoju, uzasadnionego tym bardziej, że trzeci sektor ma swoje własne niedoskonałości w postaci partykularyzmu, paternalizmu, amatorszczyzny, luki odpowiedzialności i niewystarczalności zasobów. Bardziej zrównoważone i realistyczne podejście przedstawia silne i słabe strony wszystkich sektorów, w tym trzeciego. Ostatni wątek krytyczny dotyczy realizacji idei partnerstwa publiczno-prywatnego, a szczególnie zagrożeń wynikających stąd dla sektora publicznego.

Trzy idealne ustroje

Trójpodział na sektor publiczny, rynkowy i pozarządowy wydaje się dobrze zakorzeniony w ogólniejszym podziale na trzy sfery życia społecznego: państwo, gospodarkę i społeczeństwo obywatelskie. Opierając się na tym schemacie, Erik Olin Wright przedstawił trzy wyidealizowane ustroje („makrokonfiguracje stosunków władzy”)¹:

- ekonomistyczny, z dominacją gospodarki nad państwem i społeczeństwem obywatelskim;
- etatystyczny, z dominacją państwa nad gospodarką i społeczeństwem obywatelskim;
- stowarzyszeniowy, z dominacją społeczeństwa obywatelskiego nad państwem i gospodarką.

W tych trzech idealnych (w sensie Weberowskim) ustrojach sfera dominująca ma charakter autonomiczny i jest wyraźnie wyodrębniona, a panujące w niej stosunki władzy wpływają na stosunki władzy w pozostałych sferach, bez silniejszych oddziaływań zwrotnych. Eksperymenty z realizacją ustrojów ekonomistycznych – w postaci liberalnego leseferyzmu – i etatystycznych – w postaci komunistycznego etatyzmu – mamy już za sobą. Przyszedł czas na – jak go nazywa Wright – „wyidealizowany socjalizm”. Transformacja obecnych społeczeństw, które w większym stopniu odpowiadają ustrojowi ekonomistycznemu („wyidealizowany kapitalizm”) będzie miała charakter *socjalizacji kapitalizmu*. Elementami tego procesu mają zaś być:

- wzrost autonomii społeczeństwa obywatelskiego w stosunku do gospodarki;
- wzrost autonomii państwa w stosunku do gospodarki;
- zdominowanie państwa przez społeczeństwo obywatelskie;
- zdominowanie gospodarki przez społeczeństwo obywatelskie.

¹ E.O. Wright: *Taking the Social in Socialism Seriously*, University of Wisconsin, Wisconsin 2004.

Swoją teorię Wright podsumowuje następująco: „Szeroki zakres interesów społecznych zostałby wsparty, gdyby ograniczyć władzę gospodarki do penetracji społeczeństwa obywatelskiego i państwa oraz wzmocnić społeczeństwo obywatelskie w stosunku do gospodarki i państwa”². Wynika stąd, że autor tej koncepcji idealizuje społeczeństwo obywatelskie, dostrzegając w nim główną siłę postępu społecznego. Przypomina to sposób, w jaki w latach dwudziestych XX w. Ignacy Koschembahr-Łyskowski idealizował sferę gospodarki uznając, że „siłą ewolucyjną [...] zdolną do wyłobienia koryta w przyszłych stosunkach społecznych i gospodarczych [są] Związki Zawodowe pracowników wszelkiego rodzaju, a zatem pracobiorców i pracodawców”³. Analogie można też dostrzec z idealizacjami państwa i administracji państwową niegdysiejszych myślicieli: „Administracja czuwa nad odwróceniem wszelkiego złego w społeczeństwie” pisał w 1810 r. Stanisław Węgrzecki w *Rozprawie o profesjach i profesjonalistach*⁴. Parafrazując tych autorów w kontekście socjalizmu stowarzyszeniowego Wrighta można stwierdzić, iż główną siłą ewolucyjną w obecnych czasach jest społeczeństwo obywatelskie, które czuwa nad *odwróceniem wszelkiego złego* w gospodarce i w państwie.

Idealizacja trzeciego sektora

Mówi się więc, że jedynie w sektorze obywatelskim mamy do czynienia z motywacjami altruistycznymi i prospołecznymi, a pozostałe sektory są zdominowane przez interesy własne polityków, urzędników, przedsiębiorców i pracowników oraz reprezentujących ich organizacji, czyli partii politycznych, korporacji zawodowych, organizacji przedsiębiorców i związków zawodowych. Organizacje te rzadko zaliczane są do sfery społeczeństwa obywatelskiego, chociaż na pierwszy rzut oka wydają się spełniać kryteria organizacji *non-profit* Lestera M. Salamona i Helmuta K. Anheiera⁵. Podobny sposób myślenia pojawił się przy pracach nad *Narodową Strategią Integracji Społecznej*, gdy w analizach trzeciego sektora dokonanych w celu wskazania dobrych praktyk, wyłączono te organizacje, które „formułują swe cele wyłącznie w oparciu o kryteria żądań naprawiania krzywd”⁶. Zaryzykuję wniosek będący parafrazą opinii Michaela Hilla o kontrowersyjności zakresu polityki społecznej⁷: poglądy na temat granic trzeciego sektora mogą być otwarcie kwestionowane.

Podkreślanie znaczenia trzeciego sektora może być powiązane z szerszymi zmianami, które Peter F. Drucker opisuje następująco: „porządek gospodarczy, w którym wiedza, a nie praca, surowce czy kapitał jest zasadniczym zasobem; porządek społeczny, w którym nierówności związane z wiedzą są głównym wyzwaniem; i porządek polityczny, w którym rząd nie może już rozwiązywać problemów społecznych i gospodarczych”⁸. W wyniku tych zmian mamy do czynienia z nowymi wyzwaniami i *nową kwestią społeczną*, na którą „właściwą odpowiedzią [...] nie jest ani rząd, ani firma (employing organization).

² *Ibidem*, s.26.

³ I. Koschembahr-Łyskowski: *Cele i zadania polityki społecznej*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Warszawa 1927.

⁴ Za: M. Janowski: *Polska myśl liberalna do 1918 r.*, Znak, Kraków 1998, s. 35.

⁵ Kryteria te to: formalna organizacja, prywatność, samorządność, niedystrybuowanie zysków, dobrowolność. Por. L.M. Salamon, H.K. Anheier: *The International Classification of Nonprofit Organizations*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore 1996.

⁶ Pełny cytat: „Nie wszystkie działania społeczne, choćby były podejmowane z inicjatywy oddolnej, można uznać za obywatelskie. Te z nich bowiem, które wpisują się w kontekst roszczeniowości, tzn. formułują swe cele wyłącznie w oparciu o kryteria żądań naprawiania krzywd, jakie spotkały naturalnie niezasłużenie ich członków, nie mają cech organizacji, które określono powyżej jako >>dobra praktyka<<”. Raport Grupy 4. Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej: *Działalność organizacji pozarządowych w Polsce. Najlepsze praktyki. Szanse i zagrożenia*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

⁷ M. Hill: *Understanding Social Policy*, Blackwell Publishing, Oxford 1995, s.3.

⁸ P.F. Drucker: *The Age of Social Transformation*, „The Atlantic Monthly”, listopad 1994. s.1.

Odpowiedzią jest odrębny i nowy sektor społeczny⁹. Z kolei Michael Walzer tak opisywał sytuację w latach dziewięćdziesiątych XX w.: „wielu ludzi spogląda dziś na społeczeństwo obywatelskie z nadzieją na rozwiązanie problemów, którego pierwotnie oczekiwano od państwa – przede wszystkim problemów ubóstwa, bezrobocia i wykluczenia”¹⁰. Wątki poruszane przez Druckera i Walzera dość mocno wiążą się z tym, co na Zachodzie nazywano „kryzysem państwa opiekuńczego”. Możemy nawet pokusić się o następującą *megaperiodyzację*:

- wiek XIX to wiek zawiedzionych nadziei na to, że rynek rozwiąże kwestię społeczną;
- wiek XX przyniósł falę rozczarowania projektami rozwiązywania głównych problemów przy pomocy planującego państwa, które zatrudnia profesjonalistów;
- wiek XXI przyniesie kolejny zawód na tej drodze, o ile ktoś zechce uwierzyć, że organizacje non-profit są remedium na bolączki społeczne.

W polskim dyskursie akademicko-publicystycznym także zdarzają się przykłady idealizacji trzeciego sektora. W książce Mirosława Grewińskiego znajdujemy stwierdzenie, że usługi społeczne produkowane w tym sektorze są „często wielokrotnie lepsze i tańsze”¹¹. Takim przekonaniom towarzyszy agresywna retoryka wyrażająca niechęć do polityków i urzędników. W artykule zatytułowanym *Jak zrobić społeczeństwo obywatelskie?* Jacek Kochanowski postulował: „[...] zlikwidujmy Senat, ograniczmy liczbę posłów, urzędników kancelarii premiera, Kancelarii Prezydenta, ministerstw, liczbę doradców, członków gabinetów politycznych i całej tej menażerii, z których mrówczej pracy nic nie wynika. Przeznaczmy te pieniądze na pobudzanie aktywności lokalnej, na szkoły liderów lokalnych, na kursy zakładania spółdzielni i spółek. Przeznaczmy je na tanie kredyty dla firm, których działalność może przyczynić się do poprawy sytuacji w jakimś miasteczku, do rozwiązania jakiegoś lokalnego problemu”¹². Wątpliwości dotyczące roli państwa i trzeciego sektora skumulowały się w dyskusji nad projektem nowej *Ustawy o pomocy społecznej*¹³.

Antyetytyzm jest w Polsce prawdopodobnie dużo silniejszy niż w tych społeczeństwach, które nie doświadczyły ani długiego okresu podporządkowania obcym państwom, ani wszechogarniającej dominacji państwa oraz jego polityki nad gospodarką i społeczeństwem obywatelskim. Antyetytyzm jest tradycyjnym wątkiem w wypowiedziach gospodarczych liberałów, dlatego zrozumiałą był sojusz Jerzego Hausnera i społecznikowskich aktywistów. W tle takich sojuszy dostrzec można zapewne ideał społeczeństwa rynkowo-obywatelskiego, w którym państwa jest tylko tyle, ile niezbędne, a

⁹ *Ibidem* s.14.

¹⁰ Za: J. Soss: *Welfare Provision, Civil Society, and Democracy in the United States*, referat przygotowany na The World Project on Civil Society Authors Conference, Center for the Study of Voluntary Organizations and Service, czerwiec 1999, s. 2.

¹¹ M. Grewiński: *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 138.

¹² J. Kochanowski: „Jak zrobić społeczeństwo obywatelskie”, *Gazeta Wyborcza*, 30 grudnia 2003.

¹³ Druk sejmowy nr 2012 z 4 września 2003. Zilustruję tę dyskusję dwoma cytatami z 67 posiedzenia Sejmu IV kadencji (29.01.2004): „Obecne zapisy przywracają stary model, w którym organizacje pozarządowe są dodatkiem do aparatu państwowego. Pozostawia się im do realizacji jedynie te zadania, których administracja rządowa i samorządowa nie chce realizować lub na które nie ma środków” (poseł Maria Nowak z PiS); „Myślę, że pod tymi państwa hasłami tak naprawdę kryje się coś innego. Kryje się pewien slogan wynikający z bardzo niebezpiecznego stereotypu, stereotypu, który w sposób dosyć bezmyślny przejmując państwo od niektórych kreatorów wizji państwa zminimalizowanego, którego wszystkie problemy społeczne załatwi trzeci sektor; taką wymowę mają państwa poprawki i taką wymowę miała ta retoryka. Otóż chcę powiedzieć, że ja wiem, skąd państwo czerpiecie przekazywane tutaj informacje - często z opracowań tych osób, które w trzecim sektorze, w minimalizacji państwa i w konkurencyjności trzeciego sektora wobec państwa widzą rozwiązanie kwestii społecznych” (Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Jolanta Banach). O ile w projekcie ustawy zawartym w druku 2012 pomoc społeczna jest tylko „instytucją polityki społecznej”, to w ostatecznie uchwalonej ustawie powrócono do zapisu, że jest ona „instytucją polityki społecznej państwa”.

zasada pomocniczości jest absolutna, w wyniku czego coraz więcej kompetencji i pieniędzy publicznych ma władza samorządowa. Francis Fukuyama interpretował to zagadnienie w kategoriach gry o sumie zerowej – im mniej państwa, tym więcej przedsiębiorczości i społecznikostwa¹⁴. Drogi antyetatystów zaczynają się jednak rozchodzić, gdy pojawia się hasło ekonomii, gospodarki czy przedsiębiorczości społecznej. Przymiotnik „społeczny”, tak krytykowany przez Friedricha A. von Hayeka, pojawia się w najmniej oczekiwanym miejscu – w sercu tego, co ma być tylko i wyłącznie *gospodarcze i ekonomiczne*.

Mamy tu do czynienia z podobnym zabiegiem retorycznym jak zastosowany przez Davida Osborne’a i Teda Gaeblera, gdy z pasją pisali o tym, że rząd może być *przedsiębiorczy*¹⁵, czyli mniej biurokratyczny i efektywniejszy. Retoryka rodem ze sfery gospodarki została tam zastosowana do sfery państwa. Niektórzy ekonomiści wyśmiewają termin „gospodarka społeczna” (jako sytuację, w której ktoś *dokłada do własnego interesu*), inni skłonni są przyjąć dość przewrotny sposób myślenia. Jako ilustracja takich poglądów niech posłuży artykuł Witolda Kwaśnickiego¹⁶, w którym autor pyta, czy zwykłe przedsiębiorstwo nie jest w gruncie rzeczy *społeczne*, skoro przecież zaspokaja najlepiej jak tylko można, ważne ludzkie potrzeby. Taki punkt widzenia pozwala zepchnąć na dalszy plan motyw maksymalizacji zysku, który prezentuje się wówczas jedynie jako *uboczny skutek* społecznej działalności przedsiębiorcy. Poza tym, skoro nie ma różnicy między *zwykłą* przedsiębiorczością a przedsiębiorczością *społeczną*, nie ma też powodów, aby zakłócać mechanizmy rynkowe przywilejami dla tych ostatnich. Granice międzysektorowe przekraczane są zatem coraz częściej zarówno w teorii, jak i w praktyce¹⁷.

Zawodność rynku i państwa

Zanim te granice zostaną ostatecznie rozmyte, spójrzmy na rozważania teoretyczne, w których podjęto próbę usystematyzowania odstępstw od idealnego modelu gospodarki rynkowej i idealnego modelu administracji publicznej. Mowa o koncepcjach zawodności rynku (*market failure*) oraz zawodności państwa (*government failure*)¹⁸.

W teorii zawodności rynku¹⁹ jako punkt wyjścia przyjmuje się model rynku doskonale konkurencyjnego, a interwencję państwa uzasadnia się tym, iż rzeczywiste rynki z różnych powodów nie są tak efektywne, jak to wynika z modelu. Źródłami niesprawności rynku są m.in. dobra publiczne (nie opłaca się ich produkować, a są potrzebne), efekty zewnętrzne (negatywne i pozytywne skutki uboczne działalności rynkowej) oraz asymetria informacji (problem najczęściej podnoszony w kontekście działania rynku usług medycznych i rynku ubezpieczeń). Interwencja państwa jest jednak uzasadniona nie tylko tym, że poprawia efektywność działania rynków, ale również tym, że – po pierwsze – może także otwierać

¹⁴ F. Fukuyama „Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu”, PWN, Warszawa 1997. s. 403. Jest to może zbyt mocna interpretacja jego twierdzeń na temat wpływu centralizacji władzy na „osłabienie lub zniszczenie struktur społecznych” nie tylko w krajach byłego bloku wschodniego, ale również w USA.

¹⁵ D. Osborne, T. Gaebler: *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 1994, 2005.

¹⁶ Por. W. Kwaśnicki: *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

¹⁷ Por. wymianę poglądów między Ryszardem Szarfenbergiem i Witoldem Kwaśnickim na łamach kwartalnika: R. Szarfenberg: *Liberalna recepta na gospodarkę społeczną (polemika)*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3; W. Kwaśnicki: *To nie jest recepta (odpowiedź na polemikę)*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3 (przyp. red.).

¹⁸ Obie koncepcje bywają kwestionowane. Podejście krytyczne do teorii dóbr publicznych i efektów publicznych prezentuje T. Cowen. Por. T. Cowen (ed.), *The Theory of Market Failure. A Critical Examination*, George Mason University Press, Fairfax 1988. Warto dodać, że współwydawcą tej książki był Cato Institute – *think tank* o dość wyraźnym mocno liberalnym profilu ideologicznym. W obronie biurokracji patrz np. Ch.T. Goodsell, *The Case For Bureaucracy. A Public Administration Polemic*, Chatham House Publishers, Chatham 1985 (kolejne wydania 1994 i 2003).

¹⁹ Por. D.L. Weimer, A.R. Vining: *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River 1999, s. 58–252.

rynki, a – po drugie – istnieją również inne ważne cele społeczne poza efektywnym wykorzystaniem ograniczonych zasobów (np. sprawiedliwość).

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. wiele czynników sprawiło, że na Zachodzie zaczęto dostrzegać coraz więcej problemów z interwencją państwa, co dało też impuls do wskazywania ogólnych przypadków i źródeł zawodności państwa²⁰. Przykładowe zagadnienia omawiane w tych teoriach to problemy z bezpośrednią demokracją, z demokracją reprezentacyjną, z państwową podażą czy z decentralizacją. Konstatacje te, wraz z upadkiem etatyzmu w państwach bloku wschodniego, prowadziły często – z pominięciem tego, co wynikało z refleksji nad zawodnością rynku – do radykalnego wniosku, że interwencję państwa należy ograniczyć do minimum. W raporcie Banku Światowego zatytułowanym *Państwo w zmieniającym się świecie* wyrażono już pogląd mniej skrajny: „[...] rozwój wymaga skutecznego państwa, które odgrywa rolę katalityczną i ułatwiającą, zachęcając i uzupełniając działalność prywatnego biznesu i jednostek [...] Bez skutecznego państwa zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny nie jest możliwy”²¹. Od tego czasu karierę robi koncepcja „państwa umożliwiającego” (*enabling state*): „Ludzie nie oczekują starych i paternalistycznych sieci bezpieczeństwa. Szukają sposobów ekonomicznego upodmiotowienia się. Chcą oni rządu, który wyposaży ich w nowe narzędzia zabezpieczenia i sukcesu”²².

Jak wynika z tych skrótowych uwag, sfera społeczeństwa obywatelskiego pozostawała raczej na marginesie takich rozważań, była zapewne traktowana jako część składowa szeroko rozumianej aktywności pozarządowej czy niezależnej od rządu. Pierwszy krok ku konceptualnemu wyodrębnieniu trzeciego sektora w społeczeństwach postetatystycznych wymaga bowiem założenia, że jest to działalność pozarządowa, którą da się odróżnić od biznesu i którą można potraktować jako odrębną sferę zbiorowej aktywności ludzi. Idealizacja trzeciego sektora ułatwia dokonanie tego kroku, ponieważ podkreśla tożsamość i autonomiczność tej sfery. Zakładając, że społeczeństwo obywatelskie – zarówno konceptualnie, jak i w praktyce – uzyskało samodzielność i autonomię w stosunku do pozostałych sfer (założenie znacznie *na wyrost* w naszych warunkach), nadchodzi czas na refleksję nad ograniczeniami i niepowodzeniami w tym zakresie.

Słabości trzeciego sektora

Lester M. Salamon uznał, że pierwotną reakcją na niepowodzenia rynku jest aktywność społeczna, a dopiero po rozpoznaniu jej ograniczeń oczekuje się interwencji państwa²³. W jednym z późniejszych tekstów napisanych z jego udziałem²⁴ wyróżniono cztery kategorie potencjalnych słabości i ograniczeń organizacji *non-profit*. Świadczą one o zawodności trzeciego sektora (*voluntary failure*)²⁵.

²⁰ Bardzo interesujący przegląd i krytyka tych teorii por. J. Wallis, B. Dollery: *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, Macmillan Press, London 1999.

²¹ Raport Banku Światowego: *World Development Report 1997 : The State in a Changing World*, Oxford University Press, New York 1997, s. III.

²² *From Welfare State to „Enabling State”*, Business Week Online z 16 maja 2005 <http://www.businessweekasia.com>. Kilka lat temu byłem świadkiem interesującej dyskusji z udziałem Anthony’ego Giddensa w ramach inicjatywy Progressive Government; uznano wtedy, że *enabling state* to za słaby sygnał polityczny i przyjęto hasło *ensuring state* (państwo zapewniające lub zabezpieczające).

²³ Za: B. Dollery, J. Wallis: *Economic Approaches to the Voluntary Sector: A Note on Voluntary Failure and Human Service Delivery*, Working Paper Series in Economics 2001, nr 16, University of New England, London.

²⁴ L. M. Salamon, L.C. Hems, K. Chinnock: *The Nonprofit Sector: For What and For Whom?*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore 2000.

²⁵ Por. L. Salamon: *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government*, „Journal of Voluntary Action Research” 1987, nr 16 (1).

Pierwsza z nich została nazwana **partykularyzmem**. Organizacje *non-profit* realizują głównie interesy grupowe, a te niekoniecznie muszą być zgodne z *dobrem wspólnym*. Wiele organizacji działa na zasadzie wyłączności świadczeń dla członków pewnych zbiorowości (etnicznych, wyznaniowych, kulturowych), są więc przejawem *zamknięcia społecznego* w sensie Weberowskim. Ponadto zróżnicowanie organizacji pod względem zasobów i władzy podtrzymuje nierówności społeczne (np. grupy silniejsze społecznie i ekonomicznie obsługiwane są przez bardziej zasobne i prężne organizacje społeczne). Paradoksalnie więc, istnienie dużego i zróżnicowanego sektora *non-profit* może się potencjalnie przyczyniać do pogłębiania nierówności i wykluczenia społecznego.

Drugim rodzajem słabości jest **paternalizm**. Organizacje *non-profit* nie mogą ustanawiać praw, które są podstawą roszczeń, w związku z tym użytkownik ich usług nie może się niczego domagać, ale tylko prosić; świadczone usługi mają więc charakter uznaniowy. Jeżeli usługi te są żywotnie istotne dla potrzebującego, a nie ma on żadnej alternatywy, to znajduje się w sytuacji zależności, która może być wykorzystana do indoktrynacji (np. religijnej lub politycznej) nawet do różnych form wyzysku i ograniczania wolności. Państwo, jako gwarant roszczeniowych praw obywatelskich, może być postrzegane jako zabezpieczenie przed pozarządowym paternalizmem. Z drugiej jednak strony, dla wielu komentatorów, którzy roszczeniową mentalność podopiecznych, klientów czy pracowników najemnych uznają za poważny problem społeczny, wspomniana uznaniowość nie jest słabością, ale raczej siłą organizacji *non-profit*. Należy też zaznaczyć, że zarzut paternalizmu sformułowany jest również wobec służb publicznych, choć paternalizm państwowy wydaje się mieć inne źródło (władztwo wynikające nie z uznaniowości działań, ale z zajmowanej przez urzędników pozycji w hierarchii władzy).

Kolejna grupa słabości wiązać się ma z **amatorszczyzną** i/lub – paradoksalnie – **nadmiernym profesjonalizmem**. Działania organizacji *non-profit* opierają się na specyficznych, unikatowych umiejętnościach ich przywódców i członków, które trudno powtórzyć i wykorzystać w działaniach na większą skalę. Dlatego organizacje *non-profit* okazują się często nieskuteczne w sytuacjach, które wymagają powtarzalnych umiejętności i działania na większą skalę, a w przypadku działań o ograniczonym zakresie rodzi się ryzyko nadmiernej specjalizacji i profesjonalizacji.

Chyba najbardziej oczywistym i wielokrotnie empirycznie stwierdzanym problemem jest **niewystarczalność zasobów**. Organizacje *non-profit* nie są w stanie zapewnić sobie takiego poziomu zasobów, który byłby zarówno odpowiedni, jak i wystarczająco pewny, aby skutecznie rozwiązywać problemy społeczne. Może być tak z wielu powodów. Na przykład Milton Friedman zwracał uwagę na to, że dobroczynność jest dobrem publicznym, a więc narażona jest na *problem gapowicza*²⁶. Zakładając, że aktywność organizacji *non-profit* jest najbardziej potrzebna w czasie stagnacji gospodarczej i kryzysu (zarówno patrząc na problem w skali narodowej, jak i regionalnej), należy się spodziewać, że właśnie wtedy będą maleć wpływy z darowizn i innych zasobów finansowych. W efekcie, prawdopodobnie tam, gdzie potrzeby są największe, będą najmniejsze zasoby na ich zaspokojenie. Dodatkowo problem ten zaostrza konkurencja między organizacjami o ograniczone zasoby udostępniane przez sponsorów czy grantodawców. Duże organizacje zajmujące się mało kontrowersyjnymi sprawami (np. pomocą dzieciom czy ratowaniem zwierząt) zazwyczaj są w stanie zgromadzić więcej środków niż małe organizacje zajmujące się grupami najbardziej stygmatyzowanymi (np. osobami chorymi na AIDS czy więźniami lub byłymi więźniami).

Ostatnią kategorią problemów jest **luka odpowiedzialności** (*accountability*). Organizacjom *non-profit* brakuje wystarczających mechanizmów odpowiedzialności przed

²⁶ Celny komentarz podważający tezę o tym, że dobroczynność jest dobrem publicznym na podstawie faktu, że przykłady hojności sprzyjają wzrostowi donacji, a nie odwrotnie – por. R.E. Goodin: *Reasons for Welfare*, Princeton University Press, Princeton 1988, s. 156–157.

opinią publiczną. W sektorze rynkowym odpowiedzialność jest oparta na zadowoleniu akcjonariuszy i klientów oraz jest obiektywnie wyrażana w postaci zysku. Odpowiedzialność władzy realizuje się głównie poprzez mechanizmy wyborcze, ale także przez dobrze utrwalone instytucje równoważące i kontrolne. W przypadku organizacji *non-profit* pozostaje nam jedynie wiara w to, że ich przywódcy i członkowie działają uczciwie. Jednak w sytuacji, gdy w grę wchodzi możliwość czerpania korzyści materialnych z działalności tych organizacji, jest to zdecydowanie za mało. Dodatkowy problem stanowi brak bodźców do tego, by zarządy organizacji monitorowały wyniki ich działania (w odróżnieniu do zarządów firm nastawionych na zysk), dlatego duże jest prawdopodobieństwo braku rzetelnej informacji o rzeczywistych rezultatach prowadzonych działań. Informacje takie pozostają głównie w gestii samych organizacji, a w sytuacji konkurencji o sponsorów powstają silne bodźce do dramatyzowania problemów, którymi zajmuje się dana organizacja, oczerniania innych organizacji, które zajmują się tym samym problemem, a także akcentowania wyłącznie swoich sukcesów.

Nad luką odpowiedzialności warto się chwilę zatrzymać. W latach 1990–2000 prasa w Stanach Zjednoczonych i w innych krajach zachodnich odnotowała co najmniej trzydzieści większych skandali dotyczących organizacji trzeciego sektora (defraudacje, przywłaszczenia, poboczna działalność biznesowa, oszustwa, unikanie opodatkowania, niewłaściwe wykorzystanie funduszy, łapówki, straty w wyniku błędnych inwestycji, fałszerstwa, znikające donacje, zmowy złodziejskie, pranie brudnych pieniędzy, konflikt interesów, błędy w księgowaniu, a nawet molestowanie seksualne). Zapoczątkował je tzw. skandal Aramony, nazywany tak od nazwiska Williama Aramony, który przez 22 lata był przewodniczącym United Way of America, organizacji zbierającej fundusze dla trzeciego sektora w Stanach Zjednoczonych. Oskarżenie dotyczyło wykorzystywania środków organizacji do prywatnych celów. Skandal ten był na ogół komentowany jako ostrzeżenie dla trzeciego sektora, gdyż spadek zaufania do działań pozarządowych szybko wpłynął na obniżenie wysokości donacji.

Problem dotyczył zarówno małych, pojedynczych organizacji, jak i ich federacji narodowych. W większości przypadków przyczynami nadużyć i przestępstw były błędy w zarządzaniu, takie jak niesprawność nadzoru, niewłaściwa delegacja władzy, zaniedbania w gospodarowaniu majątkiem, brak rotacji wśród członków zarządu, brak nadzoru nad dyrektorami wykonawczymi, niemożność wdrożenia kontroli wewnętrznej, brak systemu zapobiegającego nadużyciom władzy, izolacja członków zarządu od pracowników i klientów. Autorzy przeglądu tych skandali podsumowali całość zagadnienia w następujący sposób: „Ekscesy i nieprawości związane z prywatnym przedsiębiorstwem i rządem są tradycyjnym i bardzo płodnym obszarem działalności dla prasy. Jednak w przypadku trzeciego sektora zaufanie publiczne jest zasadniczym elementem. Gdy zostanie ono narażone, koszty dla pozycji, reputacji i funduszy mogą być znaczące”²⁷. Stwierdzili oni ponadto, że w krajach, w których trzeci sektor dopiero się rozwija „nie utrwaliło się jeszcze nawet samo pojęcie odpowiedzialności organizacji pozarządowych przed opinią publiczną (*accountability to the public*)”²⁸.

Na koniec rozważań nad słabościami trzeciego sektora warto zaznaczyć, że omówione słabe strony organizacji *non-profit*, a zwłaszcza partykularyzm i paternalizm, charakteryzują także wiele podmiotów komercyjnych i instytucji państwowych. Także ograniczoność zasobów, choć bardziej widoczna w sektorze *non-profit*, jest czynnikiem ograniczającym wszelką działalność. Pojawia się też pytanie, kto miałby kompetentnie wyznaczać poziom

²⁷ M. Gibelman, S.R. Gelman: *Very Public Scandals: An Analysis of How and Why Nongovernmental Organizations Get in Trouble*, referat przygotowany na International Society for Third-Sector Research (ISTR) Fourth International Conference, która odbyła się w lipcu 2000 r., s.26.

²⁸ *Ibidem*, s.27.

wystarczalności i w jaki sposób?²⁹ Innymi słowy, teorie zawodności rynku, zawodności państwa i zawodności organizacji obywatelskich wskazują, że żaden sektor nie jest doskonały, co jest antidotum na naiwny idealizm przyjaciół poszczególnych sektorów i nieprzyjaciół innych.

Trzeci sektor na tle pozostałych

Wspomniani wyżej Osborne i Gaebler przedstawili porównanie silnych i słabych stron sektora społecznego na tle oceny innych sektorów³⁰. Ich książka jest manifestem nowej koncepcji zarządzania publicznego i koncentruje się głównie na przytaczaniu argumentów na rzecz innowacji w sposobach działania władzy publicznej. Większość wzorcowych przykładów pochodzi z sektora rynkowego, a nad całością unosi się duch prywatyzacyjnego entuzjazmu lat osiemdziesiątych XX w. Z drugiej strony, autorzy ci wyrażają głęboką wiarę w rząd i państwo, a ich podstawową intencją nie jest zmniejszanie sfery publicznej do minimum, ale jej reforma. Z podsumowania książki wynika, że takie cechy jak:

- stabilność;
- zdolność do zajmowania się sprawami nie mieszczącymi się w głównej misji;
- zdolność dostosowywania się do szybko zmieniających się warunków;
- zdolność do innowacyjności;
- skłonność do powielania działań, które odniosły sukces;
- skłonność do wycofywania się z działalności przestarzałej lub nieudanej;
- gotowość do podejmowania ryzyka;
- wiedza profesjonalna;

a przede wszystkim:

- uodpornienie na protekcję;
 - zdolność tworzenia kapitału;
 - zdolność do gromadzenia oszczędności uwarunkowanych wzrostem skali działalności
- nie należą do silnych stron sektora społecznego. Przedstawiona wyżej lista zawiera za to silne strony sektora publicznego i prywatnego, przy czym najwięcej ma ich oczywiście ten ostatni. Poza tym Osborne i Gaebler wyliczyli szesnaście zadań, w których realizacji ocenili następnie skuteczność poszczególnych sektorów. Sektor społeczny nie wywiązywał się najlepiej z następujących zadań:

- kierowanie strategią działania;
- regulacje prawne;
- zapobieganie dyskryminacji;
- zadania ekonomiczne;
- zadania inwestycyjne;
- wypracowywanie zysków (szczególnie nieskuteczny);
- pobudzanie samowystarczalności.

Za zadania, z których najlepiej wywiązuje się sektor publiczny – choć skuteczność w tym zakresie autorzy przypisali również sektorowi społecznemu – uznano m.in. przestrzeganie zasady równości, zapobieganie wyzyskowi i umacnianie spójności społeczeństwa. W świetle problemów wskazanych przez Salamona (partykularyzm i paternalizm) takie stanowisko można próbować podważyć.

Jak wspomniałem, *Rządzić inaczej* to perspektywa nowego zarządzania publicznego, w której rząd traktowany jest jak menedżer, kierujący społeczeństwem w celu osiągnięcia

²⁹ Ch.H. Hamilton: *Of Voluntary Failure and Change*, The Philanthropic Enterprise, 2004 (artykuł został napisany w 1996 r.), s. 16. <http://www.thephilanthropicenterprise.org/main/library.php/89>

³⁰ D. Osborne, T. Gaebler: *op. cit.* s. 464–465.

zysku społecznego, czyli utylitarnie rozumianego dobra wspólnego. Ta biznesowa metafora wiąże się z założeniem, że rząd sam nie produkuje oraz nie dostarcza dóbr i usług, ale jedynie pośrednio oddziałuje na sektory publiczny, rynkowy i społeczny, aby móc osiągnąć główny cel. Rząd powinien zarządzać społeczeństwem w sposób racjonalny, tzn. opierając się na wiedzy na temat silnych i słabych stron rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Realistyczny obraz wszystkich sektorów pozwala na projektowanie bardziej efektywnego, skutecznego i sprawiedliwego porządku społecznego. Słuchając takich opowieści, można dojść do wniosku, że inżynieria społeczna będzie w XXI w. odnosiła nowe sukcesy i ponosiła nowe porażki. Ruch intelektualny wywołany przez koncepcję tzw. *nowego zarządzania publicznego* wydaje się jednak odchodzić w przeszłość pod wpływem rosnącej przez lata krytyki, skoncentrowanej na nieudanych projektach prywatyzacyjnych. Przyszedł czas rządzenia bez rządu, zarządzania sieciami oraz różnego rodzaju partnerstw międzysektorowych.

Partnerstwo publiczno-prywatne

Salamon uznał ostatecznie, że najlepszym rozwiązaniem problemów trzeciego sektora jest partnerstwo publiczno-społeczne³¹. W Polsce o wiele więcej słyszymy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W ustawie regulującej tego typu przedsięwzięcia³² do partnerów prywatnych zaliczono również organizacje pozarządowe, wprowadzając przy tym odpowiednie zmiany w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³³. Należałoby się zastanowić jakie ma to konsekwencje dla modelu partnerstwa publiczno-społecznego wypracowanego już w systemie pomocy społecznej, szczególnie jeżeli ktoś zechce uznać tego rodzaju partnerstwo za przeciwwagę dla komercjalizacji sektora społecznego. Idea partnerstwa może być jednak wykorzystywana do innych celów, np. do pobudzania współpracy wewnątrz sektora publicznego (mam tu na myśli partnerstwo publiczno-publiczne między podmiotami, które z różnych powodów dotąd ze sobą nie współpracowały).

Partnerstwo publiczno-prywatne zostało pomyślane jako rozwiązanie problemów i zaradanie niepowodzeniom państwa, ale samo stwarza wiele problemów zarówno dla sektora publicznego, jak i dla sektora prywatnego. Niektóre z nich – głównie w kontekście pytania o korzyści i niekorzyści płynące z rozwiązań partnerskich dla trzeciego sektora ze wskazaniem *zagrożeń dla Polski*, których uosobieniem ma być *upaństwowienie* – opisała Agnieszka Rymśza³⁴. Dla mnie dużo istotniejsze są zagrożenia płynące ze strony partnerstwa publiczno-prywatnego dla sfery publicznej i raczej to bym uznał za problem dla Polski, gdyż sferę publiczną identyfikuję głównie z państwem i sektorem publicznym. Podczas gdy dla Rymśzy problemem jest możliwość upaństwowienia tego, co społeczne, dla mnie jest nim niebezpieczeństwo sprywatyzowania tego, co publiczne. Z pierwszego punktu widzenia państwo jest zagrożeniem, a Polska to zorganizowana aktywność obywatelska. Z drugiego – państwo jest dobrem wspólnym i Rzeczpospolitą, czyli właśnie Polską, a zorganizowana aktywność obywateli to sfera grupowych interesów prywatnych. Poniżej streszczę główne

³¹ Za: B. Dollery, J. Wallis: *op. cit.*, s. 14.

³² *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1420.

³³ *Ibidem* art. 42, który dodaje nowy punkt do art. 11 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „Wspieranie oraz powierzanie zadań, o których mowa w ust. 1, może nastąpić na zasadach i w trybie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym”.

³⁴ A. Rymśza: *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

zagrożenia dla sektora publicznego płynące z jego hybrydyzacji, wynikające z upowszechnienia rozwiązań publiczno-prywatnych³⁵.

Tradycyjne argumenty *przyjaciół rynku* dotyczą tego, że pomieszczenie publiczno-prywatne powoduje nadmierne wydatki publiczne i nadprodukcję dóbr prywatnych przy dodatkowych problemach z produkcją dóbr publicznych. Kolejny argument – przytaczany przez obie strony starego sporu – mówi o możliwości zawłaszczania tego, co publiczne przez interesy prywatne i – odwrotnie – dominacji państwa związanej z uzależnieniem od finansowania (głównie ten argument akcentowała Agnieszka Rymsza).

W związku z reformami *spod znaku przedsiębiorczego rządu i menedżeryzmu publicznego* służba cywilna przestaje być jakąś szczególną kategorią pracowników, a zatrudnienie kontraktowe w stylu menedżerskim ma stanowić odpowiedź na złożoność partnerstwa publiczno-prywatnego. Sytuacja urzędników publicznych staje się z gruntu schizofreniczna – w coraz większym stopniu muszą stosować instrumenty sektora prywatnego, za którymi przecież stoją wartości tego sektora. W tym kontekście trudne do utrzymania staje się tradycyjne zróżnicowanie płac menedżerów w obu sektorach, a samopoczucie urzędników konsekwentnie się pogarsza.

Partnerstwo publiczno-prywatne sprawia, że cały system usług publicznych staje się dużo bardziej złożony. Wprowadzanie – gdzie tylko jest to możliwe – stosunków umownych i zlecenia zewnętrznego powoduje wzrost kosztów transakcyjnych związanych z kontrolą i nadzorem wykonywania umów, przy znacznej asymetrii informacji. Jest to też problem dla obywateli, którzy mają korzystać z całej sieci rozmaitych organizacji, co ma niby – pod hasłem poszerzania wyboru – poprawić ich sytuację. Problemem okazuje się jednak nie brak „pola wyboru”, ale skuteczne „załatwienie sprawy” i w ogóle dostęp do usługi, stąd też ciągle reformy mające na celu ułatwienie dostępu do usług społecznych.

Rozproszenie władzy jest kolejnym wymogiem funkcjonalnym sprawnego zawiązywania partnerstw. Napędza to reformy decentralizacyjne, w których władza zaczyna odpływać z centrum w kierunku samorządu (uzasadnienia ideologiczne? – patrz: zasada pomocniczości). Pomijając już to, że władza lokalna może mieć równie nieprzyjemne oblicze, jak władza centralna (wystarczy przypomnieć nieustanne narzekania społeczników na polityków i urzędników samorządowych), trzeba pamiętać, że władza rozproszona oznacza władzę mniejszą, czyli mniejsze możliwości wpływu na sprawy wspólne oraz większe zróżnicowanie praktyk regionalnych i lokalnych. W tym kontekście upodmiotowienie obywateli, czyli ich większy wpływ na politykę w sprawach wspólnych – nie musi być jednoznacznie pozytywny, gdyż obywatele z natury rzeczy mają różne interesy.

Partnerstwo jest czymś, co wydaje się jednoznacznie pozytywne. Jednak wzajemne skrępowanie już tak pozytywne nie jest, zwłaszcza, gdy dotyczy to strony reprezentującej sprawy wspólne. Umowy o partnerstwie wymagają negocjacji i przetargów, a związana z tym presja jest silniejsza na stronę publiczną, gdyż to ona jest odpowiedzialna za dostępność usług dla obywateli. Ponadto wspólne finansowanie może w dużym stopniu ograniczyć autonomię sektora publicznego, a patrymonialne relacje z sektorem prywatnym podważają racjonalno-prawną istotę państwa. Pomieszczenie tego, co publiczne z tym, co prywatne wywołuje wiele niejasności co do wartości, celów, odpowiedzialności, własności i źródeł finansowania. W takiej sytuacji większą szansę na wygraną mają interesy partykularne i prywatne, a możliwości kontroli zasadniczo się zmniejszają.

Sektor publiczny może być postrzegany przez opinię publiczną jako symbol tego, co wspólne, wyraz solidarności i równości obywateli³⁶. Są to zatem podstawy jego legitymizacji.

³⁵ Wyrażone przez Vincenta Wrighta w: *Blurring the Public-Private Divide*, w: B. Guy Peters, D.J. Savoie (eds.): *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing Public Service*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston 2000, s. 164–172. Książkę firmuje też Canadian Centre for Management and Development, kanadyjska agencja rządowa.

W pogoni za zmniejszaniem kosztów inwestycji i usług publicznych poprzez partnerstwo publiczno-prywatne (z obsesją obniżania podatków w tle) strona publiczna podważa więc swoją własną pozycję w oczach obywateli, nie mówiąc już o tym, co się dzieje, gdy w usługach publicznych zasadniczą rolę zaczynają odgrywać koszty (patrz służba zdrowia).

Rozmycie odpowiedzialności i rozproszenie władzy nie musi prowadzić do zmiany mentalności obywateli, którzy nadal mogą uważać, że za sprawy wspólne odpowiedzialny jest rząd i obwiniać go za wszystkie – domniemane i rzeczywiste – problemy publiczne. Jednocześnie rząd ma coraz mniejszą kontrolę nad politykami publicznymi i próbuje ją odzyskać. Stare metody kontroli, oparte na tradycyjnym odseparowaniu sektorów i Weberowskim modelu biurokracji okazują się już jednak bezużyteczne, a nowe mogą przybrać postać politycznego klientelizmu.

Sądzę, że z takich argumentów wynika przynajmniej jedno: jako obywatele mający na względzie dobro wspólne powinniśmy bardziej się obawiać o stan sektora publicznego niż o stan sektora obywatelskiego czy sektora przedsiębiorstw. Na tak sformułowane stanowisko można by odpowiedzieć następująco: prawdziwym wyrazem tego, co wspólne jest zorganizowana działalność obywatelska, a więc to ona powinna być przedmiotem naszej troski. Z góry replikuję: *naszej, czyli czyjej?*

*

Zdaję sobie sprawę z obaw, że wskazywanie słabości sektora społecznego może zostać wykorzystane do ideologicznych ataków ze strony *etatystów starej daty* lub *gospodarczych leseferystów* na – i bez tego bardzo słaby – polski trzeci sektor. Tych pierwszych jest jednak coraz mniej i ich wpływy polityczne systematycznie się zmniejszają, chociaż retoryka Prawa i Sprawiedliwości może zwiastować odzyskanie sił przez zorientowaną etatystycznie stronę debaty nad uzdrowieniem państwa. Ci drudzy mogą natomiast zasadnie liczyć na to, że trzeci sektor, przynajmniej w wersji gospodarczo-społecznej (zakładającej funkcjonowanie organizacji pozarządowych w warunkach rynkowej konkurencji), będzie się upodabniał do biznesu, nie będzie zatem żadnym zagrożeniem dla dominacji „gospodarczych stosunków władzy” nad państwem i społeczeństwem obywatelskim.

³⁶ W tym przypadku opinię publiczną wspiera nawet Robert Nozick, znany z poparcia dla państwa ultraminimalnego, który zrewidował swoje poglądy w: R. Nozick: *Examined Life*, Simon and Schuster, New York 1989.