

Marcin Brol

**Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu**

PRZYCZYNY TRUDNOŚCI WE WSPÓŁPRACY SEKTORA PUBLICZNEGO I PRYWATNEGO

Wprowadzenie

Funkcjonowanie sfery gospodarki publicznej i sfery podmiotów prywatnych wiąże się z wieloma problemami i uciążliwościami dla obu stron. Przenikanie się sektorów często prowadzi do nieefektywności lub wręcz patologii. Jednakże istnienie sektora publicznego jest ściśle powiązane z sektorem prywatnym i uzależnione od niego. I odwrotnie – możliwość rozwoju przedsiębiorczości i wolnego rynku ściśle zależy od sektora publicznego. Nie chodzi tu jednak o sferę fiskalną i przymus podatkowy, ani też o regulacje natury prawnej określające odpowiedzialność i obowiązki obu stron wobec społeczeństwa. Przedmiotem rozważań jest współpraca w zakresie realizowania podstawowych celów publicznych i prywatnych – z jednej strony jak najlepszego gospodarowania kolektywną własnością i przysparzania społecznych korzyści, z drugiej maksymalizacji zysku. Teoretycznie podmioty reprezentujące oba te światy powinny być zainteresowane współpracą i w jej konsekwencji osiągnięciem obopólnych korzyści.

Ze względu na ową współzależność i wspomniane wcześniej uprzedzenia interakcje pomiędzy państwem lub samorządem terytorialnym a przedsiębiorcą są ściśle regulowane. Przejawem tego są m.in. przepisy dotyczące prawa zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego czy też przekształceń własnościowych. W debatach dotyczących współpracy obu sektorów podkreśla się konieczność umożliwienia swobodnego rozwoju przedsiębiorczości, ograniczenia roli państwa i biurokracji, ale także likwidacji nadużyć, ograniczenia korupcji i uszczuplania majątku publicznego. Należy zatem odpowiedzieć na następujące pytanie: jakie są przyczyny trudności we współpracy sektora publicznego i prywatnego? A także: jak można im przeciwdziałać? W opracowaniu postawiono tezę, że rozwój współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi wymaga jasno i precyzyjnie określonych procedur regulujących wszystkie możliwe interakcje. Implikacją tak postawionej tezy jest konieczność rozrostu regulacji prawnych i biurokracji. Konsekwencja ta przeczy powszechnemu przekonaniu

o konieczności ograniczania biurokracji i ograniczania roli państwa w gospodarce. W pracy przedstawiono także autorską koncepcję systematyzacji stosunków między państwem i sektorem prywatnym.

1. Specyfika sektora publicznego

Jedną z charakterystycznych cech sektora publicznego jest niedochodowy charakter działalności podmiotów go tworzących. Choć występują pewne specyficzne formy działalności publicznej, związane z odpłatnym świadczeniem usług lub produkcją dóbr, to nie należy traktować ich jako reprezentatywnych dla całego sektora. Odpłatność zazwyczaj ma w tym przypadku skłaniać do ograniczenia nadmiernej konsumpcji lub prowadzić do uzyskania wpływów zmniejszających wysokie koszty stałe. Możliwe jest także łączenie obu tych funkcji. Dotyczy to głównie usług komunalnych, takich jak wodociągi, zaopatrzenie w wodę, miejskie kąpieliska itp. Kolejną cechą omawianego sektora jest możliwość dysponowania przymusem, która wynika z faktu, że sektor publiczny tworzy podmioty, których działalność na rzecz urzeczywistniania celów i wartości społecznych jest zinstytucjonalizowana¹. Pojęcie instytucji odnosi się do bardzo trwałych elementów ładu społecznego, uregulowanych i usankcjonowanych form działalności, uznanych sposobów rozwiązywania problemów współpracy i współżycia oraz niektórych organizacji formalnych pełniących w społeczeństwie określone funkcje. Instytucjonalizacja organizacji państwowych jest inna niż ich odpowiedników w społeczeństwie obywatelskim. Państwowy sektor publiczny jest bardziej skrępowany przez prawo, czyli zbiurokratyzowany i upolityczniony. Mówiąc inaczej, urzędnik musi być wierny przepisom, a nie „sercu”.

Najpełniej sektor publiczny można ująć jako zbiór wszystkich podmiotów państwowych i samorządowych organizacyjne podległych organom władzy publicznej. W takim ujęciu cechą sektora publicznego jest demokratyczna procedura wyborcza oraz możliwość dysponowania środkami przymusu². Nadrzędnym celem funkcjonowania sektora publicznego jest zatem zaspokajanie potrzeb zbiorowych, zidentyfikowanych w procesie wyboru publicznego. Efektywność ekonomiczna nie jest w tym przypadku priorytetem jednostek publicznych. Wysłuchanie „głosu ludu” może bowiem prowadzić do alokacji mniej efektywnej niż w przypadku wyboru polegającego na analizach ekonomicznych. Reguły powszechnie stosowane w tym procesie bazują na zasadzie optimum Pareta i Kaldora-Hicksa. Zatem nie zakładają najlepszego wykorzystania zasobów, lecz jedynie taką ich alokację, która nie pogarsza niczyjej egzystencji lub też pogarsza ją, ale tylko wtedy, gdy możliwa jest rekompensata za utracone korzyści.

¹ A. Matysiak: *Zakres przedmiotowy sektora publicznego w gospodarce rynkowej*. W: *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Red. M. Brol. Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 12.

² *Ibid.*, s. 11.

Inną ważną cechą różnicującą sektor publiczny i prywatny jest odmienny mechanizm alokacji zasobów. Głównym regulatorem działalności w sektorze prywatnym jest mechanizm rynkowy, ponieważ determinuje on decyzje o przeznaczeniu zasobów na konkurencyjne cele i od niego zależy podział korzyści z tytułu wymiany rynkowej. W sektorze publicznym mechanizm ten nie działa, co przejawia się w atrofii wymiany rynkowej. Wbrew pozorom teza mówiąca o nierynkowym charakterze sektora publicznego nie jest oczywista, gdyż w niektórych dziedzinach należących do sfery publicznej występują kategorie rynku, jak choćby ceny. Dobrym przykładem takiej dziedziny jest komunikacja miejska.

Podsumowując dotychczasowy wywód można stwierdzić, że domeną sektora publicznego jest zinstytucjonalizowana działalność na rzecz społeczeństwa, polegająca na nierynkowej alokacji posiadanych zasobów. Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, działalność sektora prywatnego charakteryzuje się działaniem na korzyść indywidualnych jednostek, bazującym na rynkowej alokacji czynników wytwórczych i wytworzonych dóbr.

2. Rodzaje interakcji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym

Na podstawie charakteru kontaktów pomiędzy oboma sektorami wyróżnić można następujące rodzaje interakcji:

- sektor publiczny reguluje działalność sektora prywatnego;
- sektor publiczny wytwarza dobra publiczne na rzecz sektora prywatnego;
- sektor publiczny dostarcza odpłatnie dobra sektorowi prywatnemu;
- sektor prywatny dostarcza odpłatnie dobra prywatne sektorowi publicznemu (lub inaczej – sektor publiczny kupuje dobra prywatne wytworzone w sektorze prywatnym);
- sektor publiczny i prywatny wspólnie wytwarzają dobra;
- sektor prywatny dostarcza dobra publiczne;
- sektor prywatny wpływa na regulacje publiczne.

Pierwsze trzy z wymienionych zależności dotyczą wpływu sektora publicznego na sektor prywatny, przy czym wpływ ten może zależeć od zakresu ingerencji sektora publicznego w wymianę rynkową poprzez regulacje oraz od rodzaju dóbr w nim wytwarzanych. Samo pojęcie regulacji jest wieloznaczne. Nie można go utożsamiać z samoregulacją rynkową, czyli podstawową metodą koordynacji działań podmiotów rynkowych w sektorze prywatnym. Celem regulacji nie jest koordynacja działań, gdyż tę funkcję pełni rynek. Inaczej rzecz ujmując, regulacja nie zastępuje rynku, tylko koryguje jego rezultaty lub działania jego uczestników. Podmiotem regulacji jest podmiot usytuowany poza rynkiem, czyli państwo, które działania swoje wspiera przymusem. Uczestnicy rynkowej gry nie mają uprawnień władczych i dlatego ich działania są zdeterminowane

przez władzę ekonomiczną. Natomiast dobra publiczne charakteryzują się fizyczną niepodzielnością. Innymi słowy, nie mogą być dzielone na dowolnie małe części stosownie do preferencji nabywców. Jednocześnie należy dodać, że z powodu wysokich kosztów transakcyjnych nie istnieje możliwość wykluczenia z ich konsumpcji. Produkcją tych dóbr nie jest też samoistnie zainteresowany sektor prywatny, ponieważ kieruje się w swoim działaniu kryterium zysku³.

Kolejne dwie zależności nazwać można partnerskimi. Podmioty publiczne zmuszone są do nabywania dóbr, które zapewniają ciągłość ich funkcjonowania, a także są niezbędne do realizacji zadań publicznych. W praktyce kontakty między sektorami są ściśle regulowane, a procedura zakupu dóbr określona za pomocą przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych. Można powiedzieć, że państwo i przedsiębiorcy są w tym ujęciu partnerami wymiany handlowej. Nieco innym rodzajem współpracy jest partnerstwo publiczno-prywatne. Ta specyficzna forma umowy stanowi pogodzenie interesów państwa i przedsiębiorstwa, ponieważ jej zawarcie umożliwia realizację z jednej strony podstawowych celów funkcjonowania sektora publicznego, a z drugiej zaspokojenie chęci zysku podmiotów prywatnych. Wszelkie dyskusje dotyczą zazwyczaj przenikania się sfery publicznej i prywatnej i koncentrują się w głównej mierze na wspomnianych aspektach. Skupienie się na tych dwóch ważnych, lecz nie jedy-nych przejawach współpracy międzysektorowej, a tym samym pominięcie wszystkich pozostałych nie może prowadzić do konstruktywnych wniosków. A te dotychczasowe należy uznać za niepełne i wypaczone.

Ostatnie dwie zależności cechuje większa aktywność sektora prywatnego. Przedsiębiorcy mogą z własnej inicjatywy wytwarzać i dystrybuować dobra publiczne, choć nie są to działania powszechne. Działania przedsiębiorstw mogą mieć bowiem charakter prospołeczny. Kwestią zasadniczą jest tutaj motywacja, którą się kierują. Sektor publiczny wytwarza te dobra, aby zapewnić funkcjonowanie społeczeństwa i zaspokajać pojawiające się potrzeby kolektywne. Przedsiębiorstwo może dostarczać dobra publiczne, licząc na społeczne poparcie lub wdzięczność, które w dalszej perspektywie przynieść mogą wymierne korzyści w postaci wzrostu dochodów i udziału w rynku, a niejednokrotnie przychylności administracji publicznej. Podmioty szeroko pojętego sektora prywatnego nie mają kompetencji do stanowienia regulacji, jednak mogą wpływać na ich kształt. Przedsiębiorstwa są bowiem uczestnikiem procesu wyboru publicznego i mogą pośrednio lub bezpośrednio wpływać na kształt rozwiązań prawnych.

³ Por. *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Op. cit.

3. Źródła problemów w kontaktach pomiędzy sferą publiczną i prywatną

Zasadniczą przyczyną wszelkich tarć pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi są odmienne cele realizowane przez jednostki wchodzące w skład obu sektorów. Ich osiągnięcie w przypadku przedsiębiorstw prywatnych wsparte jest przez system rynkowej alokacji dóbr i zasobów. Rynek wspiera indywidualny egoizm i czyni z niego podstawowy czynnik rozwoju gospodarczego. Można zatem stwierdzić, że w przypadku sektora prywatnego koegzystuje naturalny dla człowieka pęd do bogacenia się z potrzebą wymiany rzadkich dóbr i zasobów. Zależności te, wsparte przez ustanowione prawa własności, stanowią mieszanekę, której wynikiem jest funkcjonowanie samonapędzającego się mechanizmu akumulacji bogactwa.

W przypadku sektora publicznego wyznaczone cele są jedynie w części powiązane z naturalnymi dążeniami ludzkimi. Co prawda wytworzenie dóbr publicznych przynosi korzyści wszystkim członkom społeczności, jednak ich produkcja wymaga poniesienia kosztów, które w wymiarze indywidualnym są łatwe do uniknięcia. Ilustracją tego zjawiska jest powszechnie znany problem gapowicza. Jak pisał Adam Smith, „jakkolwiek egoistyczny może wydawać się człowiek, w jego naturze ewidentnie leżą pewne zasady, które każą mu interesować się szczęściem innych i sprawiają, że szczęście jest dla niego konieczne, choć nie czerpie z niego żadnych zysków, poza przyjemnością oglądania go”⁴. Ludzie są więc skory do współpracy, mają potrzeby, które zaspokoić może tylko sektor publiczny, jednakże nie działa żaden mechanizm, który nazwać by można samonapędzającym. Pozarynkowy charakter działań publicznych musi zatem zostać wsparty przymusem państwa. Konsekwencją tego jest tworzenie regulacji publicznych, zmuszających do określonych działań.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulacje publiczne, wpływające na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Regulacja jest kategorią niejednorodną, ponieważ przedmiot jej oddziaływania jest zróżnicowany. Najczęściej wyróżnia się regulację społeczną i ekonomiczną⁵. Ta pierwsza obejmuje działania odnoszące się bezpośrednio do zagadnień ochrony zdrowia, bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska. Natomiast regulacja ekonomiczna dotyczy rynku, czyli procesów cenotwórczych i praktyk monopolistycznych. Należy jednak zauważyć, że podział ten jest nieprecyzyjny, ponieważ każda regulacja ma charakter społeczny. Dlatego trafniejsza jest inna klasyfikacja, według której wyróżnić można regulacje sfery realnej gospodarki oraz regulacje

⁴ A. Smith: *Teoria uczuć moralnych*. PWN, Warszawa 1989.

⁵ A. Surdej: *Determinanty regulacji administracyjno-prawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*. Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2006, s. 35.

procesów ekonomicznych, czyli procesu wymiany rynkowej⁶. Najogólniejszym celem regulacji sfery realnej jest realizacja ważnych wartości społecznych, takich jak bezpieczeństwo i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. Ma ona charakter bezpośredni, ponieważ precyzyjnie formułuje obowiązujące parametry produktów, technologii za pomocą norm technicznych, standardów, procedur i zakazów. Regulacja ekonomiczna ma charakter pośredni, gdyż jej przedmiotem są procesy dualne wobec sfery realnej. W przeciwieństwie do poprzedniej regulacji te nie określają celów ostatecznych gospodarki narodowej. Przedmiotem regulacji są czynniki, które determinują procesy rynkowe. Dlatego regulacja ekonomiczna obejmuje też proces kreacji pieniądza i kredytu, dostęp do informacji oraz podejmowanie decyzji, które mają wpływ na strukturę rynku.

Z punktu widzenia państwa regulacje stanowią uporządkowanie działań indywidualnych i kolektywnych w przestrzeni publicznej, wprowadzających do życia społecznego reguły postępowania na tej samej zasadzie, jak rynek porządkuje zachowania przedsiębiorstw. Natomiast z punktu widzenia przedsiębiorstw regulacje mogą prowadzić do zwiększenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, zmniejszać możliwość ekspansji i zmuszać do udostępniania niektórych danych ekonomicznych. Choć należy też zauważyć, że znaczna część regulacji publicznych stymuluje rozwój przedsiębiorczości, szczególnie poprzez regulacje struktur monopolistycznych i oligopolistycznych. Naturalnym odruchem podmiotów prywatnych jest zatem wywieranie, czasem w sposób zgodny z prawem, a czasem nielegalnie, wpływu na publiczne podmioty decyzyjne. Działania legalne określa się najczęściej zbiorczo mianem lobbingu, natomiast nielegalne wiążą się z korupcją. Pojęcia te są często wzajemnie mylone lub traktowane równoważnie. W społecznym odczuciu lobbying jest równoznaczny korupcji najprawdopodobniej dlatego, że przyjęto uważać, iż zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku ktoś płaci za to, żeby osiągnąć zamierzony i co najważniejsze – korzystny dla siebie skutek. Istnieje wiele definicji lobbingu. Zazwyczaj przez lobbying rozumie się każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy w procesie stanowienia prawa⁷. Działalność taka prowadzona jest na rzecz osób trzecich, utożsamianych z grupami interesu. Można je zdefiniować jako grupę jednostek połączoną więzami wspólnych interesów i korzyści, której członkowie mają świadomość istnienia tych więzów. Jednocześnie grupy te wyrażają zainteresowanie określonym abstrakcyjnym czy też materialnym celem oraz dążą do jego osiągnięcia poprzez świadomy wpływ na politykę publiczną⁸. Porównując definicje lobbingu i korupcji, należy wskazać na dwie podstawowe różnice. Po

⁶ A. Matysiak: Op. cit., s. 9.

⁷ L. Graniszewski, C. Piątkowski: *Grupy interesu w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 9.

⁸ Ibid., s. 9-10.

pierwsze, lobbying, w przeciwieństwie do korupcji, jest jawny i w związku z tym lobbyści poddawani są społecznej kontroli. Po drugie, zarówno osoba biorąca, jak i wręczająca łapówkę działa tylko i wyłącznie w swoim interesie, natomiast lobbyści reprezentują interes grupy, w imieniu której występują. Dzięki społecznej kontroli i wymuszonej (przepisami prawa) przejrzystości lobbying stanowi może ważny kanał informacyjny pomiędzy prawodawcą a poszczególnymi grupami społecznymi. Powiązanie tego narzędzia z korupcją jest wynikiem niejasnego i nieprecyzyjnego prawa, braku społecznego zainteresowania procesem stanowienia prawa oraz niedostatecznej (choć wciąż rosnącej) transparentności państwa.

Kolejna zależność związana jest ze szczególnymi umowami regulującymi stosunki pomiędzy sferą publiczną i prywatną, czyli partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) oraz z zamówieniami publicznymi. Te dwie formy kontaktów określić można godzeniem rynku i państwa. Przy czym partnerstwo jest mariażem skoncentrowanym na wspólnym wytwarzaniu dóbr, natomiast zamówienie jest umową mającą na celu nabycie konkretnych dóbr. niesprawności sektora publicznego występujące przy tego typu kontaktach dotyczą zazwyczaj sposobu gospodarowania majątkiem i informacją publiczną. A efektem nieprawidłowości może być korupcja i niska efektywność alokacji środków pieniężnych. Urzędnik publiczny wykorzystać może posiadane zasoby i informacje w celu maksymalizacji indywidualnych korzyści. Może też sprywatyzować posiadaną informację publiczną, ograniczając do niej dostęp. Jej przekazanie może być uwarunkowane wręczeniem wynagrodzenia w postaci łapówki. Jako przykład można tu przytoczyć ustawianie przetargów, czyli właściwie sprzedaż informacji dotyczącej procedury przetargowej. Podobnie stać się może w przypadku majątku publicznego, który potraktowany może być przez urzędnika jako prywatny i przekazany innej osobie lub podmiotowi w zamian za łapówkę. Połączenie sektora publicznego i prywatnego w formie partnerstwa publiczno-prywatnego miało wyeliminować te nieprawidłowości. W wielu opracowaniach podkreśla się wręcz, że połączenie publicznego z prywatnym doprowadzić może do przewyciężenia wad rynku i państwa. Jak pisze M. Gasz, „z punktu widzenia interesu publicznego zaletą partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka między partnerów i przeniesienie znacznej jego części na podmiot prywatny, jak również oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego i podniesienie standardu świadczonych usług”⁹. Z kolei D. Hajdys wśród wielu korzyści płynących z PPP wymienia m.in.: przyspieszenie terminów uruchomienia inwestycji, wprowadzenie rywalizacji kapitału prywatnego w sferę dostarczania usług publicznych, podniesienie efektywności i jakości świadczonych usług publicznych, transfer

⁹ M. Gasz: *PPP jako instrument realizacji zadań publicznych*. W: *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*. Red. R. Przygodzka. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, s. 253.

technologii, złamanie monopolu samorządu terytorialnego na świadczenie usług publicznych¹⁰. W podobnym tonie wypowiada się na ten temat wielu innych autorów. Niestety, nie wszystkie wady funkcjonowania sektora publicznego da się w ten sposób wyeliminować, a optymistyczne założenia autorów publikacji związanych z funkcjonowaniem PPP nie muszą się ziścić. Podstawowym problemem, który nie zostanie z całą pewnością rozwiązany poprzez mechanizmy PPP, jest kwestia efektywności gospodarowania majątkiem publicznym. Instytucje publiczne w dalszym ciągu pozostają bowiem podmiotami dysponującym nie swoim majątkiem. Zaangażowanie podmiotów prywatnych w procesie inwestycyjnym nie gwarantuje poprawy rezultatów. Firma zaangażowana w projekt dbać będzie o własne interesy i nie będzie zainteresowana altruistycznymi motywami. Swoją postawą nie będzie więc wpływać na zachowania urzędników. Również współpraca pomiędzy partnerami nie musi odbywać się w sposób bezproblemowy. Asymetria w przekazywaniu informacji może skomplikować ich wzajemne relacje. Dzieje się tak, ponieważ cele partnerów są diametralnie odmiennie. Podmiot prywatny dąży do osiągnięcia jak największego zysku, może więc wymuszać swoimi działaniami zmiany warunków zapisanych w umowie, zawyżając koszty inwestycji lub domagając się dodatkowych środków pieniężnych w celu pokrycia ewentualnych strat, które mogą powstać na przykład w wyniku przeszacowania skali popytu. Ilustracją takich działań mogą być spory prowadzone pomiędzy Ministerstwem Transportu oraz koncesjonariuszami obsługującymi płatne odcinki autostrad.

Podsumowanie

Problemy w kontaktach pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym są skutkiem fundamentalnych różnic wynikających z odmiennych celów i mechanizmów kształtujących sposób ich funkcjonowania. Prawa rynku stanowią naturalny katalizator działań przedsiębiorstw, których ostatecznym celem jest zysk. Z powodu atrofii wymiany rynkowej konieczne stało się ściśle regulowanie sfery publicznej. Jakość tych regulacji zależy od ich precyzji, przejrzystości i społecznej akceptacji. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność stworzenia silnych instytucji państwa, zapewniających sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, który to z kolei jest fundamentem zaufania społecznego. Działania takie skutkować muszą rozrostem kompetencji i uprawnień aparatu urzędniczego, a zatem biurokracji. Paradoksalnie droga do wyeliminowania nieprawidłowości w kontaktach między sektorami prowadzi jednocześnie do

¹⁰ D. Hajdys: *Perspektywy wykorzystania PPP przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Sektor publiczny...*, op. cit., s. 276.

zwiększenia biurokracji i rozrostu aparatu państwa, które w powszechnym mniemaniu stanowią barierę rozwoju gospodarczego.

CAUSES OF DIFFICULTIES IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

The aim of this paper is to answer the questions: What are the reasons of difficulties in public-private partnership? And also: How to avoid this difficulties? The author presents a thesis, that further development of this partnership require more transparency and trust between both sectors and also exact procedures and regulations. So raised problem implicates need for more bureaucracy and regulations.