

*Ewa Kotecka**

EKONOMIZACJA DZIAŁAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

1. PRZESŁANKI EKONOMIZACJI

Ekonomiczność oznacza zmniejszanie rozchodów, zwiększanie dochodów i unikanie tych wydatków, które nie służą do realizacji wytyczonych celów. Dążenie do podnoszenia ekonomiczności to ekonomizacja. Polega ona na wyborze najskuteczniejszego (najlepszego) spośród możliwych działań ze względu na założony cel oraz warunki, jakie cel ten ograniczają. Także w administracji publicznej zachodzą procesy „ekonomizacji”, gdzie głównym narzędziem staje się analiza kosztu świadczenia usług. Działania mniej ekonomiczne zastępowane są przez warianty oszczędnościowe.

J. Wygański uważa, że nie można utożsamiać pojęć ekonomizacji i działalności gospodarczej¹. Należy pamiętać, że j.s.t., działając w granicach ekonomizacji, nie powinny funkcjonować na zasadzie przedsiębiorstw nastawionych na zysk, a jedynie podejmować takie działania, które pozwolą pozyskać własne środki. Dlatego samorządy terytorialne, w celu pozyskiwania dodatkowych dochodów, korzystają z szeregu możliwości ekonomizacji np. komercjalizacji, prywatyzacji czy partnerstwa międzysektorowego. J.s.t., mając do wykonania szereg zadań² publicznych (wynikających z regulacji przepisów prawa), realizują potrzeby wspólnot samorządowych, jak również zadania z zakresu administracji rządowej, przekazane w drodze ustawy lub porozumienia. O ile te drugie, zlecone lub powierzone, wiążą się z przekazaniem odpowiednich środków na ich realizację,

* Mgr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ J. Wygański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008, s. 7.

² Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2001. Nr 142, Poz. 1591 ze zm., Art. 6 ustawy z 25 września 1981r. o przedsiębiorstwach państwowych Dz.U. 2001. Nr. 112. poz. 981, Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2001. Nr 142. poz. 1592, ze zm., Art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2001. Nr 142, poz. 1590.

to budżety j.s.t. często nie są w stanie podolać właściwej, pełnej i efektywnej materializacji tych pierwszych. Podmioty, na których ciąży obowiązek wykonania zadań publicznych, poszukują rozwiązań umożliwiających ich realizację. Regulacje prawno - ustrojowe wskazują zakresy zadań, natomiast nie wskazują sposobu ich wykonywania, a poszczególne kompetencje zawarte są w ustawach z zakresu prawa materialnego. W ramach tworzenia takich mechanizmów najistotniejsza jest współpraca międzysektorowa³. Główną formą współpracy, w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴, między administracją a tzw. trzecim sektorem, jest zlecenie realizacji zadań. Tryb ten opiera się na organizowaniu otwartych konkursów ofert. Może on mieć formę wspierania (dofinansowania) oraz formę powierzania (pełnego finansowania). W ten sposób, nie pozbywając się odpowiedzialności za ich urzeczywistnienie, pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na odciążenie ich budżetów. Należy podkreślić, iż podstawowym powodem zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym nie powinna być najtańsza oferta. Samorządy decydujące się na wybór oferty droższej od pozostałych (choć lepszej jakości usług i profesjonalnej obsługi) są narażone na szereg kontroli, zarzutów naruszeń regulacji i konieczność udowadniania słuszności wyboru.

2. DYLEMATY – ILE SŁUŻBY, ILE ZYSKU?

Ekonomizacja jest jedyną słuszną drogą, bowiem łączy się z usamodzielnieniem finansowym j.s.t. Granice tej samodzielności wyznacza konstytucyjna zasada unitarnego charakteru państwa, co nie jest równoznaczne z przyznaniem autonomii. Dlatego należy się zastanowić, czy zadania j.s.t. mają służyć mieszkańcom i czy mają zaspokajać ich potrzeby, nawet jeśli miałyby się to odbywać tanim kosztem i „kiepską” jakością? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa i wymaga głębszej analizy zarówno zagadnień roli j.s.t. w życiu społecznym, jak również granic ich kompetencyjności oraz ich finansowania. Niestety, ciągły wzrost zadań, a także ich różnorodność powodują, że organy administracji (zwłaszcza j.s.t) nie są w stanie ich samodzielnie, sprawnie, szybko i skutecznie wykonywać. Priorytetem w dzisiejszych czasach jest więc poszukiwanie alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb zbiorowych. Samorządy powinny mieć większą możliwość zdobywania środków np. mogłyby prowa-

³ I sektor administracja państwowa, II sektor przedsiębiorstwa prywatne, III sektor organizacji pozarządowych. Zakres, formy i zasady współpracy określa u.d.p.p.w. Więcej na ten temat m.in. A. Miruć, Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego pod red. J. Blicharz i J. Bocia, 2009 r.

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. Dz.U. Nr 96, poz. 273.

dzić, w pewnych dziedzinach, własną działalność gospodarczą lub wykonywać odpłatnie zadania zlecone. Obecny „mechanizm” ustawowy powoduje zlecenie zadań lub całkowitą rezygnację z prowadzenia pewnych usług np. poprzez prywatyzację. Działania te są słuszne, bowiem odciążają samorządy finansowo, a jednocześnie zakres potrzeb społecznych jest zaspokajany przez ich partnera. Zjawisko to jest o tyle niebezpieczne, że samorządy często kierują się wynikiem finansowym, a więc na partnera dobierają takie podmioty, które wykonają jak najwięcej za najniższą cenę. Większość organizacji pozarządowych opiera swoją pracę na wolontariacie, co może skutkować brakiem fachowości, kompetencyjności i kiepskiej jakości usług. Z drugiej strony, organizacje pozarządowe zajmują się działaniami w sferze społecznej i socjalnej, a praca ich jest trudna i niewdzięczna. Administracja publiczna powinna koncentrować się na planowaniu i zagwarantowaniu dostępności odpowiednich usług społecznych, natomiast ich realizacją powinny zająć się głównie podmioty niepubliczne, w tym organizacje pozarządowe⁵.

3. WSPÓLPRACA MIĘDZYSEKTOROWA

Partnerstwo nabiera w dzisiejszych czasach wyjątkowego znaczenia. O ile wcześniej opierało się ono głównie na wspieraniu wspólnych zadań bądź wzajemnym informowaniu, o tyle dzisiaj nabiera kształtu bardzo sformalizowanego. Partnerstwo administracji i organizacji pozarządowych nie polega już tylko na zleceniu oraz wykonywaniu zadań. Obecnie ma ono praktyczne znaczenie, co oznacza uczestnictwo organizacji w konsultacjach, debatach itp. Idealnym rozwiązaniem byłoby partnerstwo oparte nie tylko na suwerenności, ale również na wzajemnych zależnościach i zdrowej konkurencji. Administracja publiczna korzysta z działalności organizacji społecznych, „kupując” u nich usługi (im taniej tym lepiej)⁶, jednocześnie wskazując zadania, które mają wypełniać. Obecnie wzrasta także popularność terminu *governance*, który wiąże się nierozzerwalnie z procesem ekonomizacji administracji publicznej i definiowany jest jako *rządzenie bez udziału rządu*. Termin ten jest przeciwstawiany terminowi *government* (struktury rządowe). *Governance (public governance)* to proces zarządzania społeczeństwem przy udziale podmiotów sektora publicznego i prywatnego. J. Wygański wspomina o ogólnej tendencji polegają-

⁵ Z. Wejcman, *Roczne i wieloletnie programy współpracy-metodologia ich tworzenia i implementacji* [w:] *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki* pod red. T. Mordel, *Jubileusz dziesięciolecia WSAP*, Łódź 2005 r., s. 35.

⁶ J. Wygański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008, s. 17.

cej na przesuwaniu akcentów z *government* w kierunku *governance*, w którym rolą administracji, w coraz mniejszym stopniu, jest bezpośrednio dostarczanie usług, a coraz częściej ich delegowanie, zaś rządzenie coraz rzadziej oparte jest na prostych modelach hierarchicznych, a częściej na sieci. Z wizją urynkowanej administracji, wiąże się przekonanie, że administracja powinna *sterować, a nie wiosłować (ster, not row)*⁷, czyli administracja publiczna powinna być gwarantem świadczenia pewnych usług/dostarczania produktów, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Idealnym rozwiązaniem jest współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi. Tego typu rozwiązanie powoduje zmniejszenie kosztów, szybszą i sprawniejszą realizację, ale nie gwarantuje lepszej jakości. Jednak, jak podkreśla M. Kasiński, prawo obowiązujące nie stwarza wystarczająco silnych bodźców do traktowania tych organizacji przez władze lokalne jako partnerów przy podejmowaniu rozstrzygnięć w określonych dziedzinach zarządzania, tzn. zasięgania ich opinii przy projektowaniu uchwał (zwłaszcza budżetowej)⁸. Odrębnym problemem sugerowanym przez niektórych przeciwników współpracy samorządu z *NGO* jest fakt, iż udzielenie jakiegokolwiek pomocy finansowej oraz zlecenie realizacji zadań publicznych może zachwiać równość podmiotów i powodować ulgowe traktowanie niektórych z nich.

4. URYNKOWIENIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. NPM

Spośród alternatyw dla tradycyjnego modelu administracji publicznej jedno z ważniejszych miejsc zajmuje postulat „urynkowienia”. W literaturze prezentowane są różne koncepcje nawiązujące do urynkowienia administracji i są to przede wszystkim postulatory: menedżeryzmu, rynkowo ukierunkowanej administracji publicznej, rządu przedsiębiorczego (*entrepreneurial government*), zarządzania na zasadach biznesowych (*business-like management*), menadżeryzmu publicznego (*public managerialism*) oraz jeden z najistotniejszych – postulat nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*)⁹. Pojawienie się tak wielu nowych koncepcji jest skutkiem poszukiwania najlepszego modelu funkcjonowania administracji publicznej. Niezbędne są głębokie zmiany oparte głównie na działaniach w warunkach rynkowych. W liberalnych, demokratycznych państwach najbardziej naturalnym sposobem dostarczania dóbr

⁷ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku, nr 2/2003, s. 39.

⁸ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 473.

⁹ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 397.

i usług jest właśnie mechanizm rynkowy¹⁰. Z punktu widzenia treści, poglądy składające się na obraz menadżersko zorientowanej administracji wywodzą się jeszcze z klasycznych, industrialnych postulatów usprawnienia fabryk¹¹. S. Mazur twierdzi, iż kluczowymi pojęciami i jednocześnie głównymi kryteriami oceny racjonalności działania administracji publicznej są zarówno kryteria *par excellence* menedżerskie, ukształtowane w dziedzinie zarządzania organizacjami – sprawność, skuteczność i efektywność, jak i kryteria wynikające z ogólniejszego postulatu efektywności powiązanej ze stosowaniem rachunku ekonomicznego¹². Jednakże pogląd ten jest skrajny, gdyż nie uwzględnia (innych niż ekonomicznych) aspektów racjonalności oraz zasad praworządności. Rolą administracji publicznej jest świadczenie tylko takich usług publicznych, których wolny rynek nie jest w stanie zapewnić. Obecna zbiurokratyzowana administracja zmusza do głębokiej refleksji nad jej usprawnieniem, a jednocześnie zekonomizowaniem (urynkowieniem) świadczonych usług. W 1926 r. w głosie odrębnym w sprawie *Myers v. United States* sędzia Louis D. Brandeis wskazał następującą kwestię: „Doktryna podziału władzy została przyjęta w Konwencji z 1787r. nie po to, aby promować efektywność, ale po to, aby wykluczyć dysponowanie arbitralną władzą. Celem nie było niezakłócone korzystanie z władzy, ale przez nieuniknione tarcia immanentnie związane z jej podziałem między trzy rodzajowo różne segmenty, ochrona ludzi przed władzą autokratyczną”¹³. W słynnym studium z 1887 r. *The Study of Administration* W. Wilson napisał, że „administracja leży poza właściwą strefą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi”. Są one raczej problemami menadżerskimi, ponieważ administracja publiczna jest dziedziną biznesu¹⁴. Jednym z doktrynalnych ujęć podziału władzy jest ujęcie menadżerskie (oprócz ujęcia politycznego i prawniczego). W ujęciu menadżerskim wspólnym mianownikiem administracji publicznej oraz sektora pozarządowego są cechy organizacyjne, ekonomizacja usług, efektywność oraz nacisk na kompetencyjność i profesjonalne zarządzanie. Koncepcja nowego zarządzania w administracji (*NPM*) powinna opierać się na kilku podstawowych założeniach.

¹⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administracje publiczną*, Poznań 1998 r., s. 380-418.

¹¹ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 399.

¹² S. Mazur, *Od tradycyjnej administracji do zarządzania publicznego*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2002, nr 598, s. 20.

¹³ Cyt. za: David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill, New York 2002, s. 29.

¹⁴ Cyt. za: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku, nr 2/2003, s. 31.

Po pierwsze, powinna być bardziej nastawiona na osiągnięcie wyników. Jest to działanie niezbędne, ponieważ zbyt długo administracja była zorientowana wyłącznie na zbiurokratyzowane i zhierarchizowane działania urzędnicze, a za sztabem ludzi nie szła jakość świadczonych usług. Często wręcz usługi te były kiepskie, powodowały niezadowolenie i brak zaufania obywatela do administracji publicznej. To jakie są oczekiwania obywateli oraz największe błędy administracji oddają doskonale wyniki badań przeprowadzone przez Pracownię Badań Społecznych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej¹⁵. B. Kudrycka reprezentuje stanowisko, według którego koncepcja *NPM* ukierunkowana na ekonomiczne, efektywne, ale i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi, stwarza zagrożenie dla jakości usług publicznych oraz niebezpieczeństwo dokonywania wyborów publicznych tylko na podstawie korzyści ekonomicznych. Stąd też system *NPM* powinien podlegać modyfikacjom poprzez włączenie tzw. wartościowego lub etycznego administrowania opartego na zasadach zarówno państwa liberalnego, jak i państwa opiekuńczego¹⁶. Po drugie, co jest konsekwencją powyższych rozważań, administracja powinna większą uwagę przywiązywać do oceniania i kontrolowania jakości wykonywanej pracy przez urzędników. Powinny być opracowane wskaźniki oceniające wyniki pracy na podstawie wielu zmiennych (czas załatwiania sprawy, pomocniczość, skuteczność, kompetencyjność, itp.) Aby łatwiej przypisać urzędnikom – biurokratom większą odpowiedzialność za wykonywaną pracę, należałoby przeorganizować pracę na wzór korporacji, co oznacza małe zespoły, ściśle określone zadania, bliższy kontakt z „klientem” (w celu wyeliminowania anonimowości). Lider zespołu (*group lider*) powinien być bardziej menadżerem aniżeli urzędnikiem. Szef – menadżer (*public managers*) powinien mieć większą swobodę działania, ale w zakresie ściśle określonego budżetu (*manage to budget*). Po trzecie, należy zwrócić uwagę na fakt, iż nadmiernie rozbudowane struktury administracji publicznej (agencje, urzędy, wydziały, departamenty) nie tylko powodują dezorientację wśród obywateli, nakładanie się kompetencji i zakresu działań, ale także ogromne koszty utrzymania. Dlatego administracja powinna kłaść większy nacisk na alternatywne rozwiązanie, jakim jest „elektroniczny urząd”. M. Wasylkowska operuje pojęciem *administracji zorientowanej horyzontalnie*. Uważa, że drogą do osiągnięcia celu jest *e-government*, koncepcja rozumiana

¹⁵ Wyniki badania *Służba cywilna w opinii publicznej* www.usc.gov.pl Por. też *O urzędach i urzędnikach w Polsce* CBOS 2007 oraz Ekspertyzę dla KPRM w ramach projektu EFS, Warszawa 2009 r.

¹⁶ B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego* [w:] I. Skrzydło – Niżnik (red.) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. Józefa Filipiaka, Kraków 2001, s. 359 i n.

jako zastosowanie technologii komunikacji i informacji do planowania, realizacji i monitorowania zadań administracji publicznej¹⁷.

5. CZY SPÓŁKOM PRAWA HANDLOWEGO MOŻNA PRYZNAĆ STATUS ORGANIZACJI POŻYTKU PUBLICZNEGO?

Zgodnie z treścią art.1 ust.1 pkt1 oraz art.3 ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, status taki mogą uzyskać tylko organizacje pozarządowe, które z kolei są zdefiniowane w art.3 ust.2 ustawy (definicja legalna). Przepis ten stanowi, iż organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust.4. Nie ma wątpliwości, iż spełnienie przez spółkę prawa handlowego wszystkich warunków ustawowych upoważnia do formułowania wniosku, iż wówczas taka spółka może być uznana za organizację pozarządową. Za tak postawioną tezę przemawia przede wszystkim fakt, iż spółki kapitałowe z o.o. oraz s.a. są osobami prawnymi, natomiast spółki osobowe są jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej (ułamne osoby prawne, art.8 k.s.h.) Odnosnie do wymogu przewidzianego w art.3 ust.2 uduppw regulacje k.s.h. dotyczące spółek stanowią normatywną podstawę utworzenia poszczególnych typów spółek. W prawie polskim obowiązuje zasada *numerus clausus*, zgodnie z którą, można utworzyć tylko spółki spełniające wymogi ustawowe¹⁸. Zgodnie z cytowaną wyżej legalną definicją (art.3 ust.2), organizacjami pozarządowymi są jednostki, które nie stanowią sektora finansów publicznych. Ostatnim wyznacznikiem, czy też cechą pozwalającą na uznanie spółek handlowych za organizacje pozarządowe, jest nie działanie w celu osiągnięcia zysku. W związku z powyższym, spółki osobowe nie mogą być uznane za organizacje pozarządowe, bowiem, w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁹, działalnością gospodarczą jest działalność zarobkowa (art.2), a to oznacza, iż jest ona nastawiona na zysk. Zgodnie z art.151§1 k.s.h., spółki kapitałowe mogą być tworzone w każdym praw-

¹⁷ M. Wasylkowska, *Realizacja koncepcji e-government na przykładzie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, pod red. J. Blicharz i J. Bocia, Wrocław 2009 r., s. 169.

¹⁸ M. Kaliński, Ekspertyza przygotowana na seminarium eksperckie pt. *Czy spółki prawa handlowego powinny mieć możliwość uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego?*, które odbyło się 13 stycznia 2005r. w Instytucje Spraw Publicznych w ramach projektu KOMPAS

¹⁹ Dz.U. 2007. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

nie dozwolonym celu. Z tak skonstruowanego przepisu nie można wywodzić, iż dozwolonym celem jest jedynie zysk. Wręcz przeciwnie, należy uznać iż działalność spółki równie dobrze może opierać się na działalności dobroczynnej²⁰. Także w literaturze reprezentowane jest takie stanowisko²¹. Jak się wydaje, najistotniejszą kwestią jest rozróżnienie przedmiotu działalności spółki akcyjnej od jej celu. Przedmiot działalności spółki jest bowiem sposobem realizacji celu, dlatego, w związku z powyższym, za cel spółki kapitałowej można przyjąć prowadzenie działalności pożytku publicznego²². Przeciwnicy tak formułowanych wniosków podnoszą argument, iż zgodnie z ustawą o KRS i ustawą o swobodzie działalności gospodarczej spółki są przedsiębiorcami, a przedsiębiorcy działają dla zysku. Wnioskowania te są o tyle nietrafne, że nie można wykluczyć faktu, iż prawidłowo utworzona i zarejestrowana spółka nie będzie prowadzić działalności gospodarczej (a więc nie będzie przedsiębiorcą w myśl art. 43¹ k.c.) W praktyce trudno jednak wyobrazić sobie taką sytuację.

6. GRANICE EKONOMIZACJI – UWAGI I ZASTRZEŻENIA

Po pierwsze, trzeba pamiętać, że sektor prywatny kieruje swoje usługi/produkty do konsumentów, którzy mają prawo wyboru spośród różnych przedsiębiorców. Może wybrać usługę najtańszą, ale gorszej jakości lub postawić na wysoką jakość za odpowiednio wysoką cenę. Administracja publiczna kieruje swoje usługi do obywateli/petentów, którzy nie mają możliwości wyboru, co z kolei spowodowane jest organizacją administracji i przepisami prawa. Po drugie, należy pamiętać, że struktury administracji rządowej i samorządowej tworzą politycy. Przy większej swobodzie decyzyjnej poszczególnych urzędników mogłoby okazać się, że petenci prezentujący odmienne poglądy byłiby traktowani mniej korzystanie. W kulturze państwa demokratycznego różnicowanie lub dyskryminowanie obywateli jest nie do przyjęcia. Po trzecie, dużym problemem jest kwestia odpowiedzialności urzędników, nie tylko za podjęte działania, za zaniechania, za przewlekłość, ale także za powierzone im zasoby w ramach określonych budżetów. Bardzo trafnie tę „paradoksalną odpowiedzialność” określił J. Supernat, wywodząc, iż oszczędne gospodarowanie zasobami może nie być dowodem odpowiedzialności, lecz nieodpowiedzial-

²⁰ Odmienne M. Allerhand, *Kodeks handlowy z komentarzem*, Bielsko Biała 1996 r., s. 141

²¹ S. Sołtysiński [w:] S. Sołtysiński, A. Szajowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych*, t. III, Warszawa 2003 r., s. 77-78.

²² Cyt. za: M. Kaliński, Ekspertyza przygotowana na seminarium eksperckie pt. *Czy spółki prawa handlowego powinny mieć możliwość uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego?*, które odbyło się 13 stycznia 2005 r. w Instytucie Spraw Publicznych w ramach projektu KOMPAS

ności, bo niezrealizowania zadanych celów²³. Po czwarte, wątpliwości budzi sam wynik finansowy. W małych gminach strategie rozwoju różnią się od strategii aglomeracji miejskich. Różne są wytyczne i priorytety gmin. To, co w dużych gminach uznaje się za działania niezbędne, w małych miejscowościach może być traktowane jako nieekonomiczne i niepotrzebne. Takie podejście biznesowe (przez administrację publiczną) może zdezonizować inne wartości, idee, tradycje, może stępić wrażliwość społeczną. Dlatego ujednolicenie działań administracji publicznej nastawionej tylko na zysk jest niecelowe. Po piąte, należy pamiętać, że zdecydowana większość zadań/usług realizowanych przez administrację publiczną musi być realizowana ze środków publicznych i jest uzależniona od stanu finansów publicznych, co z kolei regulują ustawy budżetowe i ośrodbudżetowe oraz przepisy prawa materialnego.

Przedstawione powyżej wątpliwości dotyczące wprowadzania do administracji koncepcji *NPM*, nie oznaczają przekreślenia jej wartości, a uzmysławiają tylko błędy, jakich należy uniknąć przy dokonywaniu reform. Powyższe uwagi pokazują, że przy podejmowaniu decyzji o zmianach należy kierować się przede wszystkim rozważą.

BIBLIOGRAFIA

- David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill, New York 2002 r.
- Kaliński M., *Ekspertyza przygotowana na seminarium eksperckie pt. „Czy spółki prawa handlowego powinny mieć możliwość uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego?”*, które odbyło się 13 stycznia 2005 r. w Instytucie Spraw Publicznych w ramach projektu KOMPAS
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009 r.
- Kudrycka B., *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego* [w:] I. Skrzydło – Niżnik (red.) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. Józefa Filipiaka*, Kraków 2001 r.
- Mazur S., *Od tradycyjnej administracji do zarządzania publicznego*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2002, nr 598.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*, Poznań 1998 r.
- Sołtysiński S. [w:] S. Sołtysiński, A. Szajowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych*, t. III, Warszawa 2003 r.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009 r.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku, nr 2/2003.

²³ Cyt. za: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku, nr 2/2003, s. 44.

- Wasyłkowska M., *Realizacja koncepcji e-government na przykładzie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, [w:] J. Blicharz i J. Boć (red.) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009 r.
- Wejcman Z., *Roczne i wieloletnie programy współpracy-metodologia ich tworzenia i implementacji* [w:] T. Mordel (red.) *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki*, Jubileusz dziesięciolecia WSAP, Łódź 2005 r.
- Wygański J., *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?* Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008 r.

Ewa Kotecka

ECONOMISATION OF ENTITY OF TERRITORIAL GOVERNMENT AND THE COOPERATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANISASTIONS

The article is a presentation of the author's thoughts concerning economization of entity of local government units actions. The text provides notes, objections and savings variants possible to be introduced in the process of economization entity of territorial self-government are simple a choice of the most significant issues.

The author convinces that saving actions by entity of territorial self-government is not only a positive but even inevitable phenomenon. Nowadays, it is postulated in Europe to deepen partnerships across a spectrum of all sectors. Such actions are necessary, especially for local partnerships, where it is the very base for implementation of public duties when it comes to satisfying social needs. The zone of actions as well as interventions of tangent local government units and non-governmental organizations still provokes a great deal of controversy and discussions on the condition of collaboration and the quality of partnership relations in different sectors. Taking all the above into consideration, the key issue seems to be developing appropriate mechanisms of the collaboration. Due to the complexity and range of the issue the author presents conclusions on the problem of marketization public administration.