

Artur Walasik

Fiskalny outsourcing zadań publicznych przez władze lokalne

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 535-547

2010

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.

ARTUR WALASIK

Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamięckiego w Katowicach

FISKALNY OUTSOURCING ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ WŁADZE LOKALNE

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny, gospodarując istotną częścią gromadzonych środków publicznych, niezmiennie pozostaje ważnym składnikiem sektora finansów publicznych w Polsce. Kryteria i przesłanki racjonalnego zarządzania przez władze lokalne procesami gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych stają się więc koniecznym warunkiem sprawnego działania całego sektora finansów publicznych.

Celem opracowania jest identyfikacja i krytyczna analiza regulacji prawnych, w szczególności obowiązującej od 2010 r. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, które dotyczą zasad organizacji wykonywania zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (jst), w szczególności poprzez ich zlecenie podmiotom prywatnym.

Wybór sposobu realizacji zadań publicznych dokonywany przez organy władzy lokalnej jest odzwierciedleniem i potwierdzeniem podmiotowości samorządu terytorialnego. Stąd w pierwszej kolejności określone zostaną atrybuty racjonalności w kontekście pojęcia podmiotowości politycznej, w kolejnych częściach opracowania omówione zostaną techniki oraz szanse

¹ DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

i zagrożenia związane ze zlecaniem zadań publicznych organizacjom nie działającym dla zysku oraz przedsiębiorcom.

1. Atrybuty i kryteria racjonalności w kontekście pojęcia podmiotowości politycznej

Polityka, niezależnie od jej przedmiotu oraz poziomu realizacji, rozumiana powinna być jako racjonalny proces dokonywania wyborów; stąd konieczne jest określenie istoty oraz kryteriów dokonywania racjonalnych decyzji². J. O'Shaughnessy zauważa, że przesłanką wszystkich decyzji, konstytuującą w określonym stopniu ich istotę, pozostaje założenie istnienia wyodrębnionego celu albo potrzeby, które powinny zostać zaspokojone³.

Równocześnie, co trafnie zauważa W. Sadowski, „aby działanie, mające doprowadzić do realizacji celów, mogło być prowadzone, należy dysponować pewnym zasobem środków”, które mogą zostać wykorzystane w różny sposób, zależny od warunków, w których podejmowana jest decyzja. Podjęcie właściwej decyzji wymaga jednakże odniesienia do odpowiedniego kryterium, „za pomocą którego można by ocenić i porównać skutki podjęcia takiej czy innej decyzji”⁴.

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się pięć wspólnych elementów procesu decyzyjnego, występujących niezależnie od dziedziny, której ów proces dotyczy, oraz istniejących niezależnie od stopnia jego złożoności: a) podmiot podejmujący decyzję, b) zbiór dopuszczalnych decyzji, c) zbiór stanów świata zewnętrznego, d) funkcja korzyści oraz e) niepewność co do stanu świata zewnętrznego⁵.

W konsekwencji dla określenia atrybutu racjonalności władzy lokalnej niezbędne stanie się określenie z jednej strony, koniecznych atrybutów społeczności lokalnych, pozwalających na identyfikację zarówno celu podejmowania

² W literaturze przedmiotu wskazuje się tezę, że teoria decyzji politycznych podejmowanych w ramach określonych grup społecznych wymaga respektowania podstawowych kategorii ogólnej teorii decyzji. J. Woleński, *Teoria decyzji politycznych a teoria decyzji*, w: A. Bodnar, W.J. Szczepański (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, Warszawa 1987, s. 17–32.

³ J. O'Shaughnessy, *Metodologia decyzji*, PWE, Warszawa 1975, s. 25.

⁴ W. Sadowski, *Teoria podejmowania decyzji*, PWE, Warszawa 1976, s. 13.

⁵ W. Sadowski, *Decyzje i prognozy*, PWE, Warszawa 1977, s. 11–15.

decyzji w ramach realizowanej polityki, jak i związanej z tym funkcji korzyści. Z drugiej strony, sprawność realizacji zakładanych celów wymaga również identyfikacji zakresu dopuszczalnych decyzji determinowanych przede wszystkim dostępnością dla władz lokalnych odpowiednich narzędzi służących osiągnięciu celu.

Określenie podmiotowości w podejmowaniu decyzji przez władze lokalne powinno zostać oparte – z zachowaniem zaleceń teorii decyzji – na wyróżnianych dwóch podstawowych kategoriach racjonalności: instrumentalnej oraz aksjologicznej⁶. Kryteria racjonalności aksjologicznej (finalnej) rozumiane powinny być jako zespół dyrektyw dotyczących tego, jak dobierać cele konstruktywne, natomiast kryteria racjonalności instrumentalnej opierają się na postulatach dotyczących optymalnych środków osiągnięcia celów.

Występująca w rzeczywistości społecznej różnorodność ośrodków decyzyjnych wymaga sprecyzowania pojęcia podmiotowości w obszarze realizacji racjonalnej polityki lokalnej. Określenie racjonalności władzy lokalnej powinno zostać dokonane w związku z szeroko rozumianym pojęciem podmiotowości politycznej. Pomocny w tym zakresie będzie dorobek literatury z zakresu politologii i socjologii, gdzie znaleźć można szereg definicji ujmujących podstawowe cechy określające pojęcie podmiotowości politycznej oraz czynniki mogące w praktyce kształtować stopień upodmiotowienia poszczególnych ośrodków decyzyjnych.

Istotą podmiotowości politycznej pozostaje, w pierwszej kolejności, zdolność do racjonalnych decyzji, obejmujących swobodę wyboru celu i sposobu działania⁷. Wskazane działania powinny dodatkowo wyróżniać się trwałym charakterem oraz możliwością oddziaływania na inne obiekty⁸. Jak stwierdza M. Karwat: „pobawione sensu jest mówienie o podmiocie, jeśli nie założymy jednocześnie istnienia jakiegoś innego obiektu (np. innego podmiotu), nietożsamego z nim, na który oddziałuje”⁹. Wspomniany autor pod pojęciem

⁶ J. Koziński, *Psychologiczna teoria decyzji*, PWN, Warszawa 1997, s. 14–15.

⁷ W. Gabara, *Między wiedzą a działaniem. Przesłanki racjonalnego zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1993, s. 111.

⁸ H. Przybylski, *Politologia. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1996, s. 133.

⁹ M. Karwat, *Podmiotowość polityczna*, PWN, Warszawa 1980, s. 276.

podmiotowości politycznej rozumie „trwałą zdolność do podejmowania suwerennych działań politycznych”¹⁰.

Według innych autorów podmiotowość oznacza przede wszystkim „świadome i czynne kształtowanie rzeczywistości, przeobrażanie jej w kierunku zgodnym z własnymi potrzebami”¹¹. W zakresie socjologii podmiotowość rozumiana jest jako „aktywny wpływ działań ludzkich na kształt struktury społecznej lub jako podatność struktur społecznych na tego rodzaju wpływy”¹², której brak pozostaje szczególnego rodzaju symptomem kryzysu systemu społeczno-kulturowego¹³. Dla H. Dubrzyńskiej podmiotem polityki jest „jednostka, organizacja czy grupa społeczna, która jest zdolna tworzyć politykę, czyli trwale uczestniczyć w życiu politycznym w sposób względnie samodzielny, zgodny ze swoimi interesami, wpływać na zachowanie innych, wywoływać istotne zmiany w stosunkach politycznych”¹⁴.

Definicje podmiotowości w zakresie polityki mogą zostać uzupełnione przez wskazanie szczególnych cech tego pojęcia. W literaturze wskazuje się, że podmioty polityki stanowią część systemu politycznego w ujęciu instytucjonalnym. Podejście instytucjonalne zakłada, że system polityczny to zbiór instytucji powiązanych sprawowaniem władzy państwowej, co pozwala na sformułowanie stwierdzenia, iż podmiotowość jest atrybutem określonym przez stosunek. W ujęciu formalno-instytucjonalnym, charakterystycznym dla definicji sformułowanej przez H. Dubrzyńską, decydującą rolę w polityce należy przyznać instytucjom i organizacjom politycznym (organom państwa, partiom, stowarzyszeniom, elitom politycznym, grupom kierowniczym). W szczególności, w związku z dużym stopniem zorganizowania społeczeństwa, w którym jednostki uczestniczą za pośrednictwem swych przedstawicieli, do podmiotów polityki zaliczyć należy również organy władzy i administracji terenowej.

¹⁰ Ibidem, s. 285. Szerzej zob. także: P. Dobrowolski, S. Wróbel, *Wprowadzenie do nauki o polityce*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1987, s. 147–155.

¹¹ J.P. Georgica (red.), *Wprowadzenie do teorii polityki. Obiektywny kontekst polityki*, t. II, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1982, s. 8.

¹² I. Machaj, *Aspekty procesów upodmiotowienia mieszkańców w społecznościach lokalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 213.

¹³ Szerzej zob.: A. Turska, *Kondycja samorządowa społeczności lokalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 130–132.

¹⁴ H. Dubrzyńska, *Elementy teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 31–32.

Według wyróżnionych definicji cechami *sine qua non* podmiotowości politycznej, a tym samym warunkami racjonalności i efektywności podejmowania decyzji są: suwerenność zewnętrzna względem innych podmiotów oraz suwerenność wewnętrzna wobec swoich części, odłamów i członów.

W pojęciu podmiotowości mieszczą się również dwa wzajemnie powiązane elementy: świadomość oraz aktywność (możliwość działania)¹⁵. Elementy te determinują stopień podmiotowości przypisywanej określoneemu obiektowi¹⁶. Należy podkreślić, że są to dwa zasadnicze, nierozzerwalne i współzależne składniki i warunki podmiotowości¹⁷. Szerszy kontekst rozumienia podmiotowości charakterystyczny jest dla ujęcia socjologicznego, przyjmującego, że podmiotowość jest zjawiskiem, w którym istotne są trzy momenty: po pierwsze – aktywność, czyli sprawcza relacja wobec otoczenia, po drugie – świadomość, a ściślej samoświadomość, poczucie własnej odrębności, po trzecie – samokontrola i kierowanie własnym działaniem¹⁸.

Świadomość pozostaje istotną cechą podmiotowości, gdyż określa wolę działania i jego sens, a także konieczność i celowość podejmowania decyzji o charakterze politycznym. Zdolność do działania pozostaje drugim, organicznym składnikiem podmiotowości, której cechami charakterystycznymi są: a) trwałość, b) samodzielność (suwerenność), c) racjonalność. Trwałość działania oznacza, że podmiotowość polityczna nie opiera się na aktywności incydentalnej, pozbawionej stałego potwierdzania dążenia do osiągnięcia założonych celów i zaspokajania potrzeb podmiotu. Suwerenność w obszarze podmiotowości politycznej oznacza, że działania podejmowane są samodzielnie, motywowane własnymi celami podmiotu, służąc zaspokojeniu potrzeb tego podmiotu. Racjonalność wiąże się z podejmowaniem działań politycznych w dążeniu do określonych celów i na podstawie wiedzy, która stwarza prze-

¹⁵ M. Karwat, *Podmiotowość polityczna wielkich grup społecznych, organizacji politycznych i jednostek. Model eksplanacyjny*, w: K. Opałek (red.), *Elementy teorii polityki*, PWN, Warszawa 1989, s. 65 i nast.

¹⁶ H. Przybylski, op.cit., s. 133.

¹⁷ J.P. Gieorgica (red.), op.cit., s. 8–9.

¹⁸ K. Gorlach, Z. Saręga, *Socjologiczna koncepcja podmiotowości – zarys problemów badawczych*, w: P. Bukowski, R. Cichoński (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Wydawnictwo Nakom, Poznań 1988, s. 59. Zob. także: J. Dzwonczyk, *Podmiotowość społeczeństw postsocjalistycznych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 1994, nr 437, s. 33.

słanki do uznania, że właśnie takie, a nie inne działania pozwalają osiągnąć zamierzone cele.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że świadomość i racjonalność działań, a również zorganizowanie grupy społecznej należą do wewnętrznych czynników określających podmiotowość polityczną¹⁹. Suwerenność jest składnikiem podmiotowości zależnym od stopnia wpływu otoczenia na proces decyzyjny, określonego układem sił wynikających z relacji między daną grupą a innymi grupami. W konsekwencji można stwierdzić, że zdolność do trwałych racjonalnych działań stanowi podstawowe kryterium podmiotowości politycznej. Podmiotowość jest tym większa, im większa jest zdolność do podejmowania suwerennych działań, warunkowanych odpowiednio wysokim stopniem świadomości i zorganizowania grupy.

2. Klasyfikacja sposobów realizacji zadań publicznych przez władze lokalne

Zarówno obowiązek, jak i prawo wykonywania zadań o charakterze publicznym przez jst skonfrontowane powinny zostać z szansami i zagrożeniami związanymi z wyborem sposobu ich realizacji w praktyce demokratycznie wybieranych organów władzy lokalnej oraz funkcjonowania gospodarki rynkowej.

W przypadku jst przydatne stanie się wyodrębnienie następujących instytucjonalnych rozwiązań, służących zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej:

- 1) zlecenie wykonania zadań (outsourcing fiskalny), w tym:
 - a) instytucjom nie działającym dla zysku (organizacjom pożytku publicznego),
 - b) podmiotom gospodarczym, nastawionym na osiągnięcie zysku (przedsiębiorcom);
- 2) samodzielne wykonywanie zadań (internalizacja fiskalna), w tym:
 - a) przez pozostające własnością jst podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych (spółki komunalne),

¹⁹ M. Jasiukiewicz, M. Sobczak, J.M. Soroka, *Nauka o polityce*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1988, s. 48–50.

- b) przez wyodrębnione jednostki organizacyjne jst, będące jednostkami sektora finansów publicznych.

Pierwsza z wyróżnionych klas określona może zostać wspólnym pojęciem „outsourcing fiskalny”. Outsourcing fiskalny oznaczać będzie powierzenie wykonania zadań publicznych, do których realizacji prawnie obowiązane są państwo, samorząd terytorialny lub inne związki publiczno-prawne, podmiotom prywatnym, których decyzje i działania nie podlegają właścicielskiej kontroli ze strony władz publicznych. Przez internalizację fiskalną rozumieć należy wykonywanie wyżej wskazanych zadań przez podmioty, w przypadku których organy władzy publicznej mogą stosować narzędzia oddziaływania właścicielskiego.

Poszczególne rozwiązania organizacyjne prowadzić będą do innych zależności między reprezentującymi interes społeczności lokalnej lub regionalnej, wybieranymi w demokratycznych wyborach organami jst oraz wykonującymi zadania podmiotami. Równocześnie każda z dopuszczalnych prawem form organizacyjno-prawnych wykonywania zadań będzie indukować szanse oraz ekspozować zagrożenia wynikające z dokonanego wyboru.

Stąd do oceny efektywności wykonywania zadań publicznych (racjonalności operacyjnej władzy lokalnej) niezbędna stanie się ocena możliwości właściwego wyboru sposobu wykonania zadania.

3. Outsourcing zadań publicznych na rzecz organizacji *non profit*

Możliwość przeniesienia poza sektor finansów publicznych realizacji poszczególnych zadań, których prawny obowiązek ciąży na jst, określić można pojęciem „outsourcingu fiskalnego”. Charakterystyczną cechą wyróżniającą staje się powierzenie realizacji zadań publicznych podmiotom, które nie pozostają pod bezpośrednią kontrolą organów, na których ciąży prawny obowiązek wykonania tych zadań.

Pierwszym z wyodrębnionych w obrębie fiskalnego outsourcingu sposobem wykonania zadania publicznego jest zlecenie jego realizacji instytucjom *non profit*. Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą, zgodnie z dyspozycją art. 221 ustawy

o finansach publicznych, otrzymywać z budżetu jst dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki.

Szczegółowo procedurę zlecania zadania oraz udzielania dotacji uregulowano w ustawie ustrojowej, tj. Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰. Postępowanie określone we wskazanej ustawie stosuje się do zadań w niej określonych. Zakres tych zadań jest stosunkowo szeroki, pozwalający względnie elastycznie wykorzystać szanse wynikające z outsourcingu fiskalnego. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 3) działalności charytatywnej;
- 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 6) ochrony i promocji zdrowia;
- 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;

²⁰ DzU 2003, nr 96, poz. 873.

- 15) wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
- 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 19) turystyki i krajoznawstwa;
- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 23) ratownictwa i ochrony ludności;
- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- 27) promocji i organizacji wolontariatu;
- 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą;
- 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
- 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

W przeważającej części są to obowiązkowe zadania jst różnych szczebli, a jeżeli nie mieszczą się w tej kategorii, to będą to zadania przynoszące korzyści społecznościom lokalnym.

W przypadku innych niż wskazane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zadań, ich zlecenie przez jst organizacjom pożytku publicznego następować będzie na podstawie umowy, która określać musi przynajmniej:

- a) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;

- b) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- c) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- d) tryb kontroli wykonania zadania;
- e) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- f) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określony w ustawie o finansach publicznych.

Tryb postępowania o udzielenie dotacji w przypadku innych zadań niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym sposób jej rozliczenia oraz sposoby kontroli wykonywania zleconego zadania, określony musi zostać w drodze uchwały organu stanowiącego jst. Tryb postępowania musi pielęgnować zasadę jawności postępowania o udzielenie oraz rozliczenia przyznanej dotacji.

4. Outsourcing zadań publicznych na rzecz przedsiębiorców

Zawarcie umowy z podmiotem działającym dla zysku jest kolejnym – dopuszczalnym prawnie – sposobem zlecenia wykonania zadań publicznych, przy założeniu niebezpieczeństw wynikających z braku narzędzi kontroli właścicielskiej. W szczególności wskazana technika outsourcingu fiskalnego może być realizowana w drodze:

- a) postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego;
- b) innych form procedur wyboru wykonawcy, zapewniających konkurencyjność (np. postępowania dotyczące rozdysponowania środków przez Narodowy Fundusz Zdrowia);
- c) zlecenia wykonania zadania w inny niż wyżej wskazany sposób.

Należy zaznaczyć, że prawna możliwość niestosowania procedur zapewniających konkurencyjność w dostępie do środków publicznych nie oznacza, iż jst nie są obowiązane do zachowań realizujących uzasadniony interes społeczności lokalnych lub regionalnych.

Omawiany sposób wykonania zadań publicznych staje się korzystny, zwłaszcza w przypadku realizacji zadań o szczególnych charakterystykach. Po pierwsze, w przypadku zadań publicznych o charakterze incydentalnym, kiedy nie

ma racjonalnego uzasadnienia ponoszenia kosztów tworzenia własnej jednostki organizacyjnej lub angażowania czasu pracy pracowników samorządowych.

Po drugie, w związku z realizacją zadań, które charakteryzują się wysokimi koniecznymi do poniesienia kosztami stałymi. W przypadku tego rodzaju zadań, dla większości jest zakres wykonania zadania nie pozwala uzyskać prognozy rentowności jego efektywnego finansowania. Stąd racjonalne ekonomicznie będzie, aby ewentualne efekty skali były realizowane przez podmiot prywatny, wykonujący tego rodzaju zadania na rzecz większej liczby jednostek.

Trzecim przypadkiem uzasadniającym outsourcing fiskalny są zadania o wysokim ryzyku ich realizacji. W takich przypadkach należy zgodzić się, że możliwość rozproszenia lub przerzucenia ryzyka na podmiot działający dla zysku będzie racjonalnym działaniem władz lokalnych. Zwłaszcza w przypadku, gdy ewentualne koszty wystąpienia zdarzenia losowego są wysokie i ponoszone przez drugą stronę.

Kolejnym przypadkiem będą zadania, do których wykonania gotowa jest duża liczba podmiotów gospodarczych, zapewniająca wystarczający poziom konkurencji. W takich przypadkach jest mogą racjonalnie wykorzystać uzyskaną z tego premię.

Ostatnim przypadkiem będą zadania, które ze względów prawnych nie mogą być wykonywane przez jednostki organizacyjne jest. Przykładami tego rodzaju zadań będą świadczenie usług bankowych czy organizacja emisji papierów wartościowych, zaspokajanie popytu na pieniądź w drodze udzielenia kredytu.

Podsumowanie

Przedstawiona argumentacja oraz zidentyfikowane kryteria klasyfikacji sposobów wykonywania zadań publicznych przez jest, uzupełnione powinny zostać wskazaniem regulacji prawnych pozwalających założyć, że system prawa finansów publicznych zawiera ogólne zasady (klauzule) outsourcingu fiskalnego.

Zgodnie z jedną z ogólnych zasad gospodarki środkami publicznymi, zawartą w ustawie o finansach publicznych, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów. Wyłączenie tej zasady może nastąpić tylko w drodze stanowienia prawa przez władze ustawodawcze, co oznacza, że w tym zakresie władztwo organizacyjne

jst zostało wykluczone. Inaczej rzecz ujmując, jedynie ustawowo, a więc nie w drodze stanowienia aktów prawa miejscowego, możliwe jest ograniczenie dostępu do wykonywania zadań publicznych przez podmioty prywatne, zarówno działające *non profit*, jak i nastawione na osiągnięcie zysku.

Ryzyko outsourcingu fiskalnego – i to niezależnie od tego, czy związanego ze zleceniem wykonania zadania organizacji pożytku publicznego, czy przedsiębiorcy – jest skorelowane z istotnym, daleko idącym ograniczeniem lub wręcz wykluczeniem możliwości bezpośredniej kontroli nad bieżącą realizacją zadania. W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że na organach jst ciąży obowiązek realizacji zadania, równocześnie ponoszą one odpowiedzialność o charakterze politycznym odnośnie do rażących przypadków, kiedy wykonywanie zadania odbiega od oczekiwań społeczności lokalnej lub regionalnej.

Zabezpieczeniem interesów wspólnoty samorządowej powinny zająć się organy poszczególnych jst poprzez odpowiednią konstrukcję umów o przyznaniu dotacji lub umów cywilnoprawnych, a także przez skuteczne podejmowanie działań zmierzających do egzekucji ewentualnych kar umownych czy należnych odszkodowań.

Literatura

- Bodnar A., Szczepański W.J. (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, Warszawa 1987.
- Bukowski P., Cichocki R. (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Wydawnictwo Nakom, Poznań 1988.
- Dobrowolski P., Wróbel S., *Wprowadzenie do nauki o polityce*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1987.
- Dubrzyńska H., *Elementy teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
- Dzwończyk J., *Podmiotowość społeczeństw postsocjalistycznych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 1994, nr 437.
- Gabara W., *Między wiedzą a działaniem. Przesłanki racjonalnego zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1993.
- Giorgica J.P. (red.), *Wprowadzenie do teorii polityki. Obiektywny kontekst polityki*, t. II, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1982.
- Gorlach K., Saręga Z., *Socjologiczna koncepcja podmiotowości – zarys problemów badawczych*, w: P. Bukowski, R. Cichocki (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Wydawnictwo Nakom, Poznań 1988.

- Jasiukiewicz M., Sobczak M., Soroka J.M., *Nauka o polityce*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1988.
- Karwat M., *Podmiotowość polityczna wielkich grup społecznych, organizacji politycznych i jednostek. Model eksplanacyjny*, w: K. Opalek (red.), *Elementy teorii polityki*, PWN, Warszawa 1989.
- Karwat M., *Podmiotowość polityczna*, PWN, Warszawa 1980.
- Kozielecki J., *Psychologiczna teoria decyzji*, PWN, Warszawa 1997.
- Machaj I., *Aspekty procesów upodmiotowienia mieszkańców w społecznościach lokalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.
- Opalek K. (red.), *Elementy teorii polityki*, PWN, Warszawa 1989.
- O’Shaughnessy J., *Metodologia decyzji*, PWE, Warszawa 1975.
- Przybylski H., *Politologia. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1996.
- Sadowski W., *Decyzje i prognozy*, PWE, Warszawa 1977.
- Sadowski W., *Teoria podejmowania decyzji*, PWE, Warszawa 1976.
- Turska A., *Kondycja samorządowa społeczności lokalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Woleński J., *Teoria decyzji politycznych a teoria decyzji*, w: A. Bodnar, W.J. Szczepański (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, Warszawa 1987.

THE FISCAL OUTSOURCING OF PROVIDING LOCAL PUBLIC GOODS

Summary

The local authorities are provider of public goods which meet local community needs. The paper discusses the devices of providing local public goods. The very aim of paper is to identify the opportunities as well as threats related to ones in question. In particulars the consequences of a fiscal outsourcing are discussed. The fiscal outsourcing is coined the process of contract both *non profit* organizations and firms to carry out public projects and tasks.

Translated by Artur Walasik