

Beata Barczak, Małgorzata Tyrańska

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

OUTSOURCING W ZARZĄDZANIU USŁUGAMI PUBLICZNYMI

1. Wstęp

Jednym z nowoczesnych przedsięwzięć usprawniających organizację przedsiębiorstw jest koncepcja outsourcingu. Współcześnie outsourcing coraz częściej jest stosowany w administracji publicznej, co zakłada również model *New Public Management*. W obszarze administracji powstaje przede wszystkim problem doboru właściwej formy outsourcingu, adekwatnej do specyfiki prowadzonej działalności.

W artykule przedstawiono główne problemy związane z wykorzystaniem koncepcji outsourcingu w zarządzaniu usługami publicznymi. Omówiono zakres i specyfikę usług publicznych oraz przedstawiono syntetyczną ocenę poziomu ich świadczenia. Przedstawiono również cele i rodzaje outsourcingu, szczególną uwagę zwrócono na specyfikę outsourcingu w sektorze publicznym.

2. Definicja i zakres usług publicznych

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości – niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych).

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości są efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na zdefiniowanych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców.

Rozwój instytucjonalny w obszarze usług publicznych został określony jako przygotowanie i stosowanie standardów usług publicznych, planowanie świadczenia usług publicznych oparte na schematach organizacji dostarczania usług publicznych oraz stosowanie mechanizmów doskonalenia świadczenia usług

publicznych. W Programie Rozwoju Instytucjonalnego przyjęto następującą klasyfikację usług publicznych (tab. 1).

Tabela 1. Klasyfikacja usług publicznych

| Grupy usług publicznych | Kategorie usług publicznych |
|-------------------------|--|
| Usługi administracyjne | Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami |
| | Wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta |
| | Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego |
| | Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo |
| Usługi społeczne | Ochrona zdrowia |
| | Oświata i wychowanie oraz edukacja |
| | Kultura |
| | Kultura fizyczna i rekreacja |
| | Pomoc i opieka społeczna |
| | Mieszkalnictwo |
| | Bezpieczeństwo publiczne |
| Usługi techniczne | Transport – usługi i infrastruktura |
| | Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja |
| | Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości |
| | Cementarstwo |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Wysocki 2002].

Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności jednostki samorządu terytorialnego, przybierający różnorodne formy organizacyjne. Usługi są świadczone m.in. przez jednostki budżetowe (np. urzędy), zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, spółki prawa handlowego. Zagadnienia rozpatrywane w ramach obszaru usługi publiczne nie są kierowane do jednej z wymienionych grup (np. tylko do urzędów), ale mają zastosowanie do wszystkich z nich, bez względu na rozwiązania organizacyjne obowiązujące w danej jednostce samorządu terytorialnego.

3. Koncepcja i cele outsourcingu

Outsourcing jest skrótem wyrażenia *outside-resource-using*, oznaczającego wykorzystanie zasobów pozostających na zewnątrz [Trocki 2001, s. 13]. Jest to jeden z terminów, które w ostatnich kilkunastu latach weszły do polskiej terminologii fachowej i naukowej jako kalki z języka angielskiego i nie doczekały się

polskiej wersji. Upowszechnienie się tego pojęcia pozwala sądzić, że w angielskiej formie leksykalnej i fonetycznej pozostanie na trwałe w języku polskim.

Outsourcing jest postrzegany jako [Trocki 2001; Gay, Essinger 2002]:

- metoda optymalizacji wykorzystania zasobów i środków przedsiębiorstwa, polegająca na realizacji funkcji i procesów należących do zadań podmiotu gospodarczego lub społecznego (jak przedsiębiorstwo, jednostka administracji publicznej, instytucja społeczna i inne) przez podmioty zewnętrzne,
- proces transformacji funkcji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa, jednostki administracji lub innego podmiotu, polegający na przekazywaniu funkcji i procesów oraz zasobów związanych z realizacją tych funkcji podmiotom zewnętrznym.

Należy odróżnić outsourcing od kooperacji [Pańkowska 1997, s. 54]. Zasadnicza różnica między outsourcingiem a kooperacją polega na tym, że outsourcing dotyczy tych funkcji i procesów, za które odpowiedzialność prawną lub ekonomiczną ponosi podmiot, przekazujący te funkcje lub procesy do realizacji innemu podmiotowi, natomiast w przypadku kooperacji odpowiedzialność podmiotów kooperujących jest określana w kontraktach i może być rozłożona między kooperujące podmioty zgodnie z warunkami umów cywilnoprawnych. Oprócz outsourcingu mamy do czynienia z określeniami bezpośrednio przeniesionymi z terminologii angielskiej, jak np. leasing, franchising czy controlling. W niektórych przypadkach ma to uzasadnienie, jednak nierzadko wprowadza zamieszanie w terminologii i prowadzi do błędów interpretacyjnych (np. controlling).

Asymetria odpowiedzialności między podmiotem dokonującym outsourcingu określonych funkcji lub procesów a podmiotem podejmującym się ich realizacji na rzecz pierwszego podmiotu jest jednym z nie rozwiązanych dotąd zadowalająco zagadnień. Stanowi jedną z barier ograniczających skłonność podmiotów do outsourcingu także w tych sytuacjach, w których outsourcing może przynieść znaczne korzyści ekonomiczne. W procesie outsourcingu podmiot społeczny lub gospodarczy rezygnuje z utrzymywania określonych zasobów (maszyn i urządzeń, kadry, systemów informatycznych, zbiorów informacji) niezbędnych do realizacji funkcji lub zadań koniecznych do funkcjonowania danego podmiotu, za które ten podmiot ponosi odpowiedzialność wobec kontrahentów, kooperantów, lub z mocy prawa we własnych wewnętrznych strukturach i zarządzania nimi. W wyniku outsourcingu następuje więc uzależnienie się podmiotu decydującego się na outsourcing od innych samodzielnych osób prawnych. Podmiot taki, pozbywając się części swoich zasobów, traci możliwość samodzielnej realizacji ważnych funkcji i zadań. Jest więc niejako skazany na obsługę zewnętrzną. Dlatego symetria odpowiedzialności między podmiotami współdziałającymi wyznacza granice, dopuszczalny zakres i podejścia metodyczne outsourcingu.

Podobnie jak w przypadku innych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych, za pomocą outsourcingu można osiągnąć różnorodne cele, na co wskazuje się w literaturze [Trocki 2001; Gay, Essinger 2002]. Biorąc powyższe pod uwagę, można wymienić następujące główne cele, jakie chcą osiągnąć podmioty decydujące się na outsourcing:

1. Zmniejszenie kosztów własnej działalności.
2. Usprawnienie zarządzania dzięki możliwości skoncentrowania się kierownictwa na podstawowych zadaniach i na zarządzaniu podstawową działalnością, bez zajmowania uwagi kierownictwa procesami o charakterze pomocniczym lub drugorzędnym.
3. Poprawa jakości realizacji funkcji.
4. Dostęp do nowoczesnych technologii i *know-how*.
5. Zwolnienie zasobów własnych do innych celów.
6. Uzyskanie dostępu do zasobów, którymi organizacja nie dysponuje.
7. Przyspieszenie korzyści, jakie można uzyskać dzięki restrukturyzacji.
8. Rozszerzenie zakresu działalności, tzn. realizacja zadań lub funkcji, które w warunkach posiadanych zasobów i kwalifikacji kadr były niemożliwe do podjęcia.
9. Pozyskanie kapitału.
10. Podział ryzyka między podmioty kooperujące w ramach outsourcingu.
11. Rozszerzenie działalności dzięki specjalizacji w określonym zakresie produktów (dóbr i usług) – „konkatenacja” outsourcingu i *insourcingu*.

4. Specyfika outsourcingu w sektorze publicznym

Outsourcing w sektorze publicznym, szczególnie w administracji publicznej – zarówno rządowej, jak i samorządowej, ma swoją wyraźną specyfikę, odróżniającą go od outsourcingu w sektorach działalności gospodarczej. W sektorach zorientowanych na prowadzenie komercyjnej działalności gospodarczej podstawą strategii i konkretnych decyzji outsourcingowych są kryteria ekonomiczne. Celem głównym motywującym do outsourcingu jest poprawa efektywności, zwiększenie konkurencyjności, zwiększenie możliwości dynamicznego dostosowania wielkości i struktury zasobów produkcyjnych i usługowych do dynamiki rynków. Dlatego przy określaniu strategii i podejmowaniu konkretnych decyzji outsourcingowych przez jednostki administracji publicznej stosuje się inne podejścia i kryteria aniżeli w sektorach komercyjnych. Należy brać pod uwagę zwłaszcza następujące aspekty [Oleński 2005]:

- publiczny charakter usług społecznych,
- odpowiedzialność,
- zakres działalności,
- organizację, procedury, technologię.

Publiczny charakter usług społecznych

Sektor publiczny jest zorientowany na świadczenie usług społecznych w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Usługi te powinny być świadczone przy respektowaniu jednej z dwóch zasad ekonomicznych:

- jako usługi publiczne nieodpłatne dla usługobiorcy, tzn. obywatel lub jednostki organizacyjne nie ponoszą żadnych opłat za świadczone usługi, poza ewentualną opłatą eliminującą nieuzasadnione korzystanie z tych usług;
- jako usługi publiczne odpłatne, udostępniane po kosztach własnych (*non-profit*).

W związku z rosnącymi potrzebami przeznaczania coraz większych środków na usługi społeczne pojawiła się tendencja świadczenia ich na zasadach komercyj-

nych, tzn. wprowadzenia opłat za te usługi w wysokości przekraczającej koszty ich świadczenia. Wiele rodzajów usług komunalnych świadczonych jest przez przedsiębiorstwa bezpośrednio powiązane z administracją publiczną (np. będące własnością samorządu terytorialnego) na zasadach *non-profit* (pokrycie kosztów własnych i pozyskanie środków na niezbędny rozwój przez efektywny popyt, a więc poniżej niezbędnego minimum społecznego). Ceny części usług świadczonych przez gminy są określone przepisami, np. powszechnie obowiązującej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W niektórych wypadkach gmina może wprowadzić opłatę własną (o ile dana usługa–czynność nie jest objęta przepisami ustawy). Duża część usług gminy ma charakter bezpłatny, w innych przypadkach gminy mogą w granicach posiadanych uprawnień ustalać ceny swoich usług.

Odpowiedzialność

Odpowiedzialność za realizację zadań i spełnianie funkcji przez jednostkę administracji rządowej lub samorządowej jest niezbywalna, określona i egzekwowana przez prawo. Skuteczność egzekwowania w praktyce jest różna. Niemniej jednak organ administracji państwowej nie może zdjąć z siebie odpowiedzialności za niewykonanie jakiegoś zadania lub funkcji i „zrzucić winy” na „outsourcera”. Administracji publicznej nie dotyczą efekty outsourcingu ważne w sektorach komercyjnych, takie jak podział i optymalizacja ryzyka, restrukturyzacja poprzez rezygnację z pewnych zadań i funkcji. W administracji publicznej nie może być także mowy o rozkładaniu odpowiedzialności i podziale ryzyka między zleceniodawcę – jednostkę administracji publicznej, a zleceniobiorcę, np. prywatne przedsiębiorstwo komercyjne. Nic nie zwolni kierownika urzędu centralnego, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z odpowiedzialności za to, że firma, której powierzył realizację ważnych zadań w zakresie usług publicznych, wykonała je źle lub ogłosiła upadłość.

Na styku administracji publicznej i firm komercyjnych, które przejmują realizację usług społecznych, występuje więc absolutna asymetria odpowiedzialności. Po podpisaniu umowy outsourcingowej jednostka administracji publicznej staje się niejako zakładnikiem, niezależnie od klauzul i warunków ekonomicznych.

Do outsourcingu odwołuje się również prawo regulujące procedury zamówień publicznych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych [DzU nr 19, poz. 177] daje zamawiającemu możliwość skorzystania z usług firmy zewnętrznej w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Możliwość ta może, przy odpowiednim jej wykorzystaniu, wpłynąć na profesjonalizację udzielania szczególnie skomplikowanych zamówień. Wspomniana ustawa określa również kwestię odpowiedzialności, mianowicie to zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie, a osoby trzecie mogą występować jedynie jako pełnomocnicy. Oznacza to, że skorzystanie z usług firmy, która przeprowadzi za nas postępowanie, nie zwalnia zamawiającego z odpowiedzialności za prawidłowość jego przeprowadzenia i ostateczny wynik.

Zakres działalności

Outsourcing jest ważnym instrumentem zwiększenia elastyczności i adaptacyjności przedsiębiorstwa do zmieniających się warunków rynkowych. W przy-

padku organów administracji publicznej elastyczność i adaptatywność są znikome, ponieważ żaden organ administracji publicznej nie ma uprawnień do rozszerzenia zakresu swoich zadań lub rezygnacji z ich wykonywania. Może je co najwyżej realizować lepiej lub gorzej, w mniejszym lub większym zakresie, odpowiednio do możliwości finansowych, organizacyjnych i technicznych, a także do wewnętrznych priorytetów i preferencji.

Zakres zadań i funkcji jednostek administracji publicznej może ulegać zmianom. W Polsce takie głębokie zmiany zostały dokonane w ramach reformy samorządowej w 1990 r., a następnie w 1999 r. Polegają one przede wszystkim na [Niewiadomski 2001, s. 53 i dalsze]:

- decentralizacji zadań, w tym przekształcania zadań zleconych na zadania własne samorządów terytorialnych,
- dekoncentracji zadań administracji rządowej przez powierzanie ich jednostkom administracji rządowej w regionach,
- koncentracji polegającej na przesuwaniu niektórych zadań własnych i zleconych samorządów terytorialnych ze szczebla gminnego do powiatów jako zadania własne bądź zlecone.

W warunkach trwającego ciągle procesu przemieszczania zadań między organami administracji publicznej outsourcing staje się niepewny i ryzykowny. Może bowiem oznaczać poważne zakłócenia realizacji zadań własnych i zleconych. Na przykład umowy outsourcingowe zawarte przez niektóre gminy nie mogłyby być kontynuowane w przypadku przeniesienia tych zadań na szczebel powiatu. Niestabilność zadań i funkcji ogranicza więc skłonność do outsourcingu po stronie zarówno zlecających, jak i zleceniobiorców [Oleński 2005].

Organizacja, procedury, technologia

W administracji publicznej formy, organizację, procedury i technologie, w tym dopuszczalne technologie informacyjne, określają regulacje prawne i związane z nimi normy. Mogą one ograniczać potencjalne efekty outsourcingu, zwłaszcza w dziedzinie systemów informacyjnych i informatyki. Administracja w Polsce, tak jak cała gospodarka, znajduje się w początkowej fazie tworzenia e-państwa i e-gospodarki, zastępowania tradycyjnych systemów informacyjnych i tradycyjnych dokumentów przez nośniki i dokumenty elektroniczne oraz ich transferu i przechowywania w systemach teleinformatycznych.

Procedury i technologie informacyjne w administracji często są zorientowane na ich najsłabszych technologicznie uczestników. Dlatego podmioty, które już dziś mogłyby korzystać z technologii teleinformatycznych, muszą operować dokumentami tradycyjnymi. Wskutek tego nie można uzyskać efektu outsourcingu polegającego na wprowadzeniu najnowszych technologii.

Warunkiem efektywności outsourcingu w administracji jest stworzenie prawnych możliwości stosowania nowoczesnych technologii informacyjnych także w sytuacjach, w których nie wszystkie jednostki są informatycznie jednakowo zaawansowane.

Literatura

- Bartczak I. (2000), *Przegląd dobrych intencji*, Computeworld Raport – Outsourcing IT, Warszawa.
- Brown E.M., Chong Y.Y. (2001), *Zarządzanie ryzykiem projektu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Gay Ch., Essinger J. (2002), *Outsourcing strategiczny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Kubiak B., Korowicki A. (2001), *Outsourcing systemów informacyjnych*, [w:] *Human-computer-interface*, red. B. Kubiak, A. Korowicki, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Lacity M., Hirschheim R. (1993), *Information Systems Outsourcing – Myths, Meaphors and Realities*, John Wiley & Sons, London.
- Niewiadomski Z. (red.), (2001), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa.
- Oleński J. (2005) *Ousourcing w e-administracji. Korzyści i granice outsourcingu w e-administracji*, www.eadministracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Oleński_Józef.outsourcing.pdf.
- Oleński J. (2004)., *Outsourcing w administracji publicznej*, „Wspólnota”, nr 13.
- Pańkowska M. (1997), *Outsourcing jako alians strategiczny*, [w:] *Human-computer-interface*, red. B. Kubiak, A. Korowicki, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Szkic-Czech E. (2001), *Outsourcing jako narzędzie restrukturyzacji przedsiębiorstw w warunkach transformacji gospodarki narodowej – teoria i praktyka*, [w:] B. Kubiak (red.), *Human-computer-interface*, Wyd. Akwila, Gdańsk.
- Trocki M. (2001), *Outsourcing*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU nr 19, poz. 177.
- Wysocki S. (2002), *Usługi publiczne*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Warszawa.

OUTSOURCING IN MANAGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR

Summary

Implementation of reforms of local self-government in 1998 and increasing availability of various funds of the EU have encouraged authorities of public administration to search for more effective methods of management. Conditions of implementation of outsourcing method in public administration are described in the paper. Main objectives is display on the specific of outsourcing in public administration.