



Outsourcing usług publicznych

Model Kontraktowania Usług Publicznych

Opracowano w ramach projektu innowacyjnego testującego „Od partnerstwa do kooperacji”

Outsourcing usług publicznych

Spis treści

Definicja outsourcingu usług publicznych	1
Upowszechnienie outsourcingu usług publicznych.....	4
Outsourcing usług publicznych – korzyści i zagrożenia	6
Outsourcing usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych (non profit).....	10

Definicja outsourcingu usług publicznych

W globalnym dyskursie wokół administracji publicznej w ostatnich dziesięcioleciach, ale też w praktyce zarządzania, dużą popularność zyskało przekonanie, że sektor publiczny powinien w jak najszerszym zakresie naśladować metody i techniki zarządzania rozwinięte w biznesie i tam uznane za skuteczne. To, co sprawdziło się w sektorze prywatnym, ma przynieść korzyści również w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Outsourcing należy do sztandarowych przykładów transferowania biznesowej i rynkowej filozofii działania do administracji publicznej.

Outsourcing w biznesie jest definiowany jako powierzenie do realizacji (transfer) określonych, powtarzalnych zadań danej organizacji zewnętrznemu podmiotowi na podstawie umowy. Innymi słowy, jest to kontraktowanie świadczenia usług wykonywanych dotychczas przez odpowiednie służby danego przedsiębiorstwa. Towarzyszy temu często także transfer środków produkcji (pracowników, urządzeń, technologii i innych zasobów) oraz uprawnień do podejmowania decyzji w określonych sprawach dotyczących wykonywania powierzonych zadań¹. Outsourcing na dobre zaczął się rozpowszechniać w drugiej połowie poprzedniego stulecia, ale znany był już znacznie wcześniej. Jako jedną z jego pierwszych form traktuje się nawet angażowanie armii zaciężnych do wsparcia w konfliktach zbrojnych, czyli swoisty outsourcing wojskowy².

Outsourcing ma przynosić przedsiębiorstwom dwie podstawowe korzyści. Po pierwsze, ma obniżać koszty, ponieważ zakłada się, że zewnętrzny dostawca wykona określone zadania taniej niż samo przedsiębiorstwo. Po drugie, ma podnieść jakość zlecanych na zewnątrz usług, dzięki temu, że

¹ M. F. Greaver, *Strategic outsourcing: a structured approach to outsourcing decisions and initiatives*, s. 3; M. J. Schniederjans, M. Ashlyn, D. G. Schniederjans, *Outsourcing And Insourcing in an International Context*, New York 2005., s. 3.

² N. C. Burkholder, *Introduction*, [w:] N. C. Burkholder (red.), *Outsourcing: The Definitive View, Applications, and Implications*, Hoboken 2006, s. ix.



ich dostawca dysponuje szczególnymi umiejętnościami, kwalifikacjami czy unikatową technologią³. Ponadto, outsourcing pozwala organizacji skoncentrować więcej swoich zasobów (choćby czasu pracy swoich menedżerów) na obszarach i zadaniach, które uważa za strategiczne dla powodzenia swojego biznesu⁴.

W sferze zarządzania publicznego outsourcing bliski jest zjawisku prywatyzacji usług publicznych, ale pojęcia te nie zawsze można traktować synonimicznie. Prywatyzacja jest w pierwszej kolejności procesem przeniesienia własności określonej części majątku publicznego (np. przedsiębiorstwa publicznego) na podmiot prywatny. Nie musi temu towarzyszyć stworzenie konkurencyjnego środowiska działania sprywatyzowanego przedsiębiorstwa. Tymczasem outsourcing usług publicznych polega na otwarciu pewnej sfery wykonania zadań publicznych na konkurencję. Jest to konkurencja o rynek (nie na rynku), tzn. rywalizacja o swego rodzaju koncesję na świadczenie usług publicznych na rzecz klientów, czyli obywateli uprawnionych do dostępu do danej usługi⁵. W tym sensie prywatyzacja może jedynie towarzyszyć procesowi outsourcingu czy go poprzedzać. Dzieje się tak, gdy państwo lub inny podmiot publiczny sprzedaje należące do niego przedsiębiorstwo mające dotychczas wyłączność na dostarczanie określonych usług publicznych, aby ten sektor usług publicznych zorganizować na zasadzie outsourcingu, kontraktując świadczenie usług podmiotowi wyłonionemu w konkurencyjnej procedurze przetargowej.

Z drugiej strony, outsourcing mieści się w szerszych definicjach prywatyzacji. Dla A. Fabiana prywatyzacja w sferze zarządzania publicznego ma co najmniej kilka znaczeń:

- prywatyzacja prawna – dane zadanie jest wciąż realizowane przez administrację (pozostaje zadaniem publicznym), ale przy zastosowaniu narzędzi prywatnoprawnych;
- prywatyzacja finansowania zadań publicznych – pozyskiwanie środków na wykonywanie zadań publicznych od podmiotów prywatnych;
- prywatyzacja materialna – prywatyzacja zadań publicznych, przeniesienie do sektora prywatnego odpowiedzialności za wykonywanie pewnych zadań dotychczas wykonywanych przez administrację publiczną;
- prywatyzacja funkcjonalna – włączanie podmiotów do procesów wykonywania zadań publicznych;
- zbywanie mienia należącego do państwa czy innych podmiotów publicznych⁶.

Outsourcing w tym świetle jest typowym przykładem prywatyzacji funkcjonalnej, ponieważ z reguły prowadzi do zaangażowania prywatnych podmiotów w świadczenie usług na rzecz obywateli. Trzeba jednak przy tym zastrzec, że z definicji outsourcingu usług publicznych nie wynika pozbawienie podmiotów publicznych możliwości udziału w rywalizacji o kontrakt na świadczenie usług publicznych. Możliwe są bowiem trzy konfiguracje:

³ S. Globerman, A. R. Vining, *The Outsourcing Decision: A Strategic Framework*, [w:] P. Barrar, R. Gervais (red.), *Global outsourcing strategies: an international reference on effective outsourcing relationships*, Aldershot 2006, s. 4.

⁴ M. Power, *The Outsourcing Handbook: How to Implement a Successful Outsourcing Process*, London 2006, s. 1.

⁵ S. Domberger, P. Jensen, *Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects*, OREP 1997, nr 4, s. 68.

⁶ A. Fabian, *New Public Management and What Comes After*, IBL 2010, tom 2, s. 39.





- zlecenie świadczenia usług podmiotowi prywatnemu działającemu dla zysku (przedsiębiorcy);
- powierzenie świadczenia usług podmiotowi prywatnemu, ale działającemu na zasadzie *non profit* czy *not for profit*, najczęściej będą to organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia);
- zakontraktowanie świadczenia usług na rzecz innego podmiotu publicznego (państwowego, samorządowego) niż zamawiający, wyłonionego również w konkurencyjnej procedurze⁷.

Outsourcing jest także przejawem prywatyzacji prawnej, ponieważ *proces kontraktowania realizowany jest poprzez umowę cywilnoprawną zawieraną przez podmiot publiczny występujący w roli zamawiającego z podmiotem prywatnym wyłonionym w konkurencyjnej procedurze*⁸. Klasyczną formą powierzenia realizacji określonych zadań publicznych (usług publicznych) podmiotowi prywatnemu jest zlecenie cywilnoprawne⁹. Prywatnoprawnej formuły kontraktowania usług publicznych nie zmienia fakt, że zarówno proces wyłaniania dostawcy usług, jak i treść zawieranej z nim umowy, podlega ścisłym regulacjom publicznoprawnym, które znacząco krępują swobodę umów, czyli jedną z fundamentalnych zasad stosunków cywilnoprawnych. W dalszym ciągu zawarta umowa pozostaje umową cywilnoprawną, a podmiot publiczny ją zawierający korzysta ze swobody umów, choć w istotnych aspektach ograniczonej¹⁰.

Powierzenie podmiotom zewnętrznym bezpośredniego świadczenia usług publicznych nie zdejmuje z administracji publicznej odpowiedzialności za ich realizację¹¹. *Administracja pozostaje organizatorem i podmiotem finansującym świadczenie usług. Odpowiada też za kontrolę i nadzór nad świadczeniodawcą, ale już nie za produkcję usług*¹². Z założenia powinna te zadania wykonywać skuteczniej. Uwalniając się od

⁷ H. S. Jang, R. Feiock, *Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organisations – Fiscal and Service Quality Implications*, Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, online: http://www.allacademic.com/meta/p83590_index.html.

⁸ Również S. Biernat wskazuje, że o prywatyzacji zadań publicznych można mówić nie tylko w kontekście zmiany podmiotu wykonującego zadania, ale także zmiany formy ich realizacji. Definiuje bowiem zjawisko prywatyzacji zadań publicznych jako „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego” (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 25).

⁹ E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 334.

¹⁰ Potwierdza to w kontekście umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 194-195. Zob. także: D. Fleszer, Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 40; M. Kisała, *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 239-253.

¹¹ A. Barczewska-Dziobek, *Podmioty niepubliczne w sferze wykonywania zadań administracji lokalnej*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 648.

¹² C. Ludowise, *Accountability in social service contracting: the state action doctrine and beyond*, JHSA 2004, s. 305.



„wiosłowania” może bowiem więcej uwagi poświęcić „sterowaniu”, czyli przede wszystkim optymalizowaniu organizacji systemu usług publicznych.

Upowszechnienie outsourcingu usług publicznych

Rozpowszechnienie outsourcingu usług publicznych było jednym z pierwszych oznak nowego trendu w zarządzaniu publicznym. Z drugiej strony, zjawisko to w administracji publicznej obecne było już wcześniej. W Europie już w XVII wieku obecne były różnego rodzaju schematy prywatyzacji wykonywania zadań publicznych¹³. Przykładowo, we Francji na początku XIX wieku zdecydowano o wyłanianiu w trybie konkurencyjnych przetargów wykonawców i zarządców linii kolejowych oraz sieci wodociągowych¹⁴. Brytyjczycy w epoce kolonialnej powierzali prywatnym spółkom (jak Kompania Wschodnioindyjska) zarządzanie rozległymi terytoriami¹⁵. W Stanach Zjednoczonych kontraktowanie usług publicznych stosowano już w pierwszych dekadach XX wieku¹⁶.

Za sprawą popularnej w latach 80. i 90. poprzedniego stulecia koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*, NPM) zaczęto jednak stosować kontraktowanie usług publicznych na niespotykaną wcześniej skalę i w sektorach, które wcześniej nie były nim objęte¹⁷. Outsourcing w pierwszej kolejności dotyczył usług o charakterze technicznym, takich jak roboty budowlane, odbiór odpadów, transport publiczny, czy usługi informatyczne¹⁸. Obejmował zatem usługi łatwe do zdefiniowania, dla których możliwe jest określenie precyzyjnych standardów ich świadczenia, a swoboda wykonawcy w tym zakresie jest ograniczona¹⁹. Przełom związany z *New Public Management* polegał na upowszechnieniu kontraktowania w takich dziedzinach jak edukacja, opieka nad osobami starszymi czy pomoc społeczna²⁰.

Kontraktualizację wprowadzono najwcześniej w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii²¹. W Stanach Zjednoczonych znaczący przyrost skali outsourcingu zaczęto odnotowywać od połowy lat siedemdziesiątych²², zaś w Wielkiej Brytanii fala outsourcingu usług publicznych rozpoczęła się

¹³ D. W. Williams, *Reinventing the Proverbs of Government...*, s. 527.

¹⁴ S. Domberger, S. Rimmer, *Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey*, IJEB 1994, nr 3, s. 444.

¹⁵ M. Carpenter, *Efficiency and Legality in Public Administration: What is the Priority?*, OECD Sigma, s. 2.

¹⁶ J. B. Auby, *Contracting out and „public values“: a theoretical and comparative approach*, [w:] S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth (red.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham 2010, s. 512.

¹⁷ J. E. Lane, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches (third edition)*, London 2000, s. 308.

¹⁸ D. Barak-Erez, *Three questions of privatization*, [w:] S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth (red.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham 2010, s. 496.

¹⁹ M. Keatling, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, OECD Journal of Budgeting 2001, s. 162.

²⁰ TaknaprzykładzieSzwecji T. Johansson, *Municipal Contracting Out: Governance Choices, Misalignment and Performance in Swedish Local Government*, FAM 2008, nr 3, s. 245.

²¹ A. Modrzejewski, *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 221.

²² J. Rehfuss, *A leaner, tougher management? Public agency competition with private contractors*, Public Administration Quarterly 1991, summer, s. 242.



w latach osiemdziesiątych od samorządu lokalnego²³. Punktem zwrotnym było wyborcze zwycięstwo Partii Konserwatywnej w 1979 r. i ogłoszone przez nową premier Margaret Thatcher hasło o „zwijaniu państwa”²⁴. Jednym z filarów tej polityki było wprowadzenie obowiązkowego outsourcingu określonych usług publicznych na szczeblu lokalnym oraz w służbie zdrowia (*compulsory competitive tendering*, CCT). Reżim CCT objął m.in. usługi cateringowe, porządkowe oraz usługi odbierania odpadów. W latach dziewięćdziesiątych kontraktowanie zaczęto rozszerzać na usługi organizowane przez administrację centralną, a także usługi wymagające bardziej fachowych kwalifikacji, m.in. doradztwo księgowo i prawne²⁵.

Wprowadzenie ustawowego obowiązku kontraktowania było skutecznym narzędziem upowszechnienia outsourcingu, choć obowiązek ten nie został zrealizowany w pełni we wszystkich dziedzinach usług publicznych²⁶. Również w Stanach Zjednoczonych skala prywatyzacji usług publicznych okazała się mniejsza niż przewidywano. Szczytowy etap tego procesu osiągnięto w 1997 r., kiedy to szacowano, że około 20 proc. usług publicznych jest zorganizowanych na zasadzie outsourcingu²⁷.

Ważną rolę w promowaniu outsourcingu usług publicznych, podobnie jak innych reform rynkowych w zarządzaniu publicznym odegrało OECD, m.in. publikując wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w dziedzinie kontraktowania. Jeszcze większy wpływ można przypisać Unii Europejskiej.

Po pierwsze, sama UE korzysta z outsourcingu na szeroką skalę zlecając podmiotom prywatnym zadania w szczególności w ramach polityki rozwoju. Instytucje unijne na szeroką skalę powierzają wykonywanie zadań pomocowych (np. dystrybucję pomocy żywnościowej) organizacjom pozarządowym działającym w państwach, do których adresowane jest wsparcie rozwojowe²⁸. Co jednak istotniejsze, *UE wymusiła stosowanie outsourcingu w państwach członkowskich w ramach prowadzonej od początku lat dziewięćdziesiątych polityki liberalizacji rynku usług publicznych.*

²³ R. Mclvor, *The Outsourcing Process: Strategies for Evaluation and Management*, Cambridge 2005, s. 16.

²⁴ S. Domberger, S. Rimmer, *Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey...*, s. 440.

²⁵ J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson, *New Public Administration in Britain*, Routledge 2002, s. 223. Zob. także A. Patterson, P. L. Pinch, Hollowing out' the local state: compulsory competitive tendering and the restructuring of British public sector services, EP 1995, nr 9, s. 1437-1461; J. Wilson, *Compulsory Competitive Tendering And Local Government Financial Services: An Analysis Of The Views Of Local Government Accountants In The North West Of England*, Public Administration 1999, nr 3, s. 541-563.

²⁶ E. Baekkeskov zwraca uwagę na zaskakującą wstrzemięźliwość władz lokalnych w kontraktowaniu usług sprzętających, mimo że ten typ usług – ze względu na ich nieskomplikowany charakter oraz wysoce konkurencyjny rynek – powinien w pierwszej kolejności podlegać outsourcingowi. O niepowodzeniu tego procesu w tym sektorze usług publicznych zdecydował skuteczny opór związków zawodowych (E. Baekkeskov, *Issueframing and sectorcharacter as criticalparameters for governmentcontracting-out in the UK*, Public Administration 2011, nr 4, s. 1489-1508).

²⁷ A. Hefetz, M. E. Warner, *Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics*, Journal of Public Administration Research and Theory 2012, nr 2, 291. Zob. także J. L. Brudney, S. Fernandez, J. EunghaRyu, D. S. Wright, *Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States*, Journal of Public Administration Research and Theory 2005, nr 3, s. 393-419.

²⁸ J. B. Auby, *Contracting out and „public values“: a theoretical and comparative approach...*, s. 513.



Outsourcing usług publicznych – korzyści i zagrożenia

Co oprócz ideologicznego przekonania o prymacie rynku i sektora prywatnego skłoniło do upowszechnienia outsourcingu usług publicznych? Oczekiwania w tym względzie zasadniczo pokrywały się z korzyściami, jakie outsourcing miał gwarantować w biznesie, tj. niższe koszty i lepsza jakość usług²⁹. D. Osborne i T. Gaebler wyliczają bardziej następujące korzyści z wprowadzenia konkurencyjnych mechanizmów w dziedzinie świadczenia usług publicznych:

- zwiększenie wydajności, tj. lepsze wykorzystanie publicznych pieniędzy;
- zmuszenie publicznych monopolów do reagowania na potrzeby klientów;
- więcej innowacyjności;
- mobilizacja, zwiększenie ambicji pracowników sektora publicznego³⁰.

Niekiedy do uzasadnień o podłożu ekonomicznym dodaje się także argumenty natury ustrojowej, traktując wykonywanie zadań publicznych przez podmioty niepubliczne jako realizację zasady pomocniczości³¹. W polskich warunkach ma on rangę konstytucyjną. Innymi słowy, przyjmuje się taką jej interpretację, że *państwo powinno w pierwszej kolejności promować inicjatywę prywatną w wykonywaniu zadań publicznych, a samodzielne działania podejmować w razie braku czy nieskuteczności prywatnych wykonawców*.

Entuzjazm, a wręcz zacządzenie ideą rynku jako uniwersalnego, w pełni skutecznego regulatora i organizatora życia zbiorowego, zaczął z czasem jednak ustępować pod wpływem studiów i analiz ukazujących ułomności outsourcingu oraz sytuacje, w których nie przynosi on spodziewanych korzyści.

Nie ulega dziś wątpliwości, że niedoskonałości rynku ujawniają się również, a może nawet w szczególności, w sektorze usług publicznych. Po pierwsze, kontraktowanie nie dostarcza spodziewanych korzyści w sytuacji braku konkurencyjnego rynku wykonawców danej usługi³². Podobnie jak w przypadku innych rynków pełna efektywność mechanizmu rynkowego w sektorze usług publicznych wymagałaby istnienia konkurencji doskonałej, czyli sytuacji, kiedy na rynku

²⁹ M. Sumpikova, J. Nemeč, M. Petrova, B. Merickova, *Outsourcing by Private and Public Organisations: How much Could Public Bodies Learn?*, ACTA VSFS 2013, nr 1, s. 65.

³⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Warszawa 2008, s. 122-128.

³¹ Tak, np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 160-161. W mojej ocenie jest to zbyt śmiało stwierdzenie. Zasada pomocniczości nie dotyka bowiem kwestii formy wykonywania określonych zadań, ale podziału odpowiedzialności za ich realizację na co najmniej dwóch płaszczyznach – między administracją rządową i samorządową, między administracją publiczną w ogóle, a społeczeństwem obywatelskim. W tym drugim aspekcie zasadę pomocniczości odczytuję jako regułę rozgraniczającą zadania publiczne od prywatnych, czyli zadania za które odpowiedzialność ponosi państwo (wszelkie podmioty publiczne) i zadania, w których realizację państwo się zupełnie nie angażuje. Zasada pomocniczości nie kreuje natomiast dyrektywy wykonywania zadań publicznych z udziałem podmiotów prywatnych.

³² S. Domberger, P. Jensen, *Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects...*, s. 71.





występuje wystarczająco duża liczba dostawców usług, z których każdy jest przekonany, że nie ma wpływu na cenę³³. Jeżeli zatem outsourcing jest wprowadzany w sektorze, gdzie konkurencyjny rynek był dotychczas słabo rozwinięty istnieje duże prawdopodobieństwo, że jedynym skutkiem będzie zastąpienie monopolu państwowego prywatnym, a o obniżeniu kosztów czy podniesieniu jakości będzie można zapomnieć³⁴. Wydaje się, że jest to zagrożenie szczególnie realne w dziedzinach, które do tej pory były zmonopolizowane przez państwo. O ile zatem, o istnieniu konkurencyjnego rynku można mówić (choć również nie zawsze) w przypadku usług budowlanych, sprzątnia czy cateringu, to prywatyzacja produkcji i dystrybucji energii elektrycznej czy sieci wodociągowej może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego i pożądanego z punktu widzenia interesu publicznego.

Przykład francuskiego sektora usług wodociągowych pokazuje, że jest to zagrożenie realne. Szacuje się, że w gminach, gdzie sieć wodociągowa sprywatyzowano, ceny wody są o ok. 20 proc. wyższe niż w gminach, gdzie pozostała ona pod zarządem władz lokalnych. Jednocześnie dowiedziono, że przychody osiągane z tego tytułu przez prywatnych operatorów znacząco przekraczają ich nakłady na utrzymanie czy modernizację sieci³⁵. Można stwierdzić na tym przykładzie, że *monopol prywatny jest bardziej szkodliwy i trudniejszy do wyeliminowania niż publiczny, choćby z tego względu, że prywatni przedsiębiorcy nie podlegają weryfikacji demokratycznej poprzez wybory. Mogą być zatem bardziej odporni na krytykę i naciski płynące ze strony obywateli.*

Nawet, jeżeli rynek jest konkurencyjny, a zatem istnieją warunki, by dzięki rywalizacji wykonawców uzyskać tańsze usługi, w końcowym rozrachunku administracja nie zawsze zyskuje. Jedną z przyczyn są wyższe niż w klasycznym modelu zapewnienia usług publicznych koszty transakcyjne, czyli wydatki ponoszone w trakcie procesu kontraktowania (organizacja przetargów, doradztwo w zakresie sporządzania warunków zamówień i umów etc.), a także koszty wynikające z niezrealizowanych kontraktów³⁶. Obserwowaliśmy to w Polsce w ostatnich latach na przykładzie projektów drogowych, gdzie niezdolność wyłonionych wykonawców do dokończenia budowy bądź ogłoszenie przez nich upadłości, generowały dodatkowe, olbrzymie koszty po stronie państwa.

Szeroko rozumiane koszty transakcyjne obejmują także koszty monitorowania realizacji kontraktu³⁷. W tym celu zamawiający musi zapewnić odpowiednie przygotowanie i wyszkolenie własnej kadry zarówno do bieżącego monitorowania wykonywania kontraktu, przyjmowania raportów i rozliczania wykonawców, a także przyjmowania i obsługi skarg obywateli w sprawie jakości świadczonych na ich rzecz usług. Uwzględnienie tych kosztów może istotnie obniżyć

³³ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004 (polskie wydanie, tłum. pod red. R. Rapackiego), s. 91.

³⁴ P. Seidenstat, *Privatization: Trends, Interplay of Forces and Lessons Learned*, PSJ 1996, nr 3, s. 473.

³⁵ S. Kuhlmann, *Reforming Local Public Services. Trends and effects in Germany and France*, Public Management Review 2008, nr 5, s. 582.

³⁶ C. Carrozza, *Privatising Local Public Services: Between Industrial Legacy and Political Ambition*, LGS 2010, nr 4, s. 601.

³⁷ M. Wassenaar, T. Groot, R. Gradus, *Contracting out, an Empirical Study on Motives*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2010, s. 5.





bezpośredni zysk z outsourcingu, ale jednocześnie jest niezbędne dla zapewnienia odpowiedniej jakości³⁸.

*Outsourcing w oczywisty sposób niesie za sobą zagrożenia dla bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników instytucji sektora publicznego dotychczas wykonujących zlecane na zewnątrz zadania*³⁹. Jedynie część stanowisk pracy można zachować do kontroli wykonywania zadań przez prywatnych wykonawców. Z czysto kosztowego punktu widzenia może to oznaczać źródło znaczących oszczędności. Rzecz jednak w tym, że administracja publiczna nie może kierować się względami wyłącznie ekonomicznymi. Jeszcze istotniejszą wartością winna być dla niej sytuacja obywateli, w tym wypadku również pracowników instytucji administracyjnych⁴⁰. Oczywiście, *rolą państwa nie jest zapewniać zatrudnienie obywatelom niezależnie od kosztów, ale decyzja o wyprowadzeniu świadczenia danego typu usług publicznych poza sektor publiczny musi również uwzględniać analizę tego czynnika*. Jeszcze ważniejszy problem to utrata przez administrację kontroli nad standardami zatrudnienia pracowników bezpośrednio świadczących usługi. W sektorze prywatnym, a więc u zleceniobiorców, nie obowiązują ścisłe kryteria rekrutacji pracowników oparte na kwalifikacjach, brak jest również zabezpieczeń przed nepotyzmem i zatrudnianiem w oparciu o pozamerytoryczne przesłanki⁴¹. Nawet, jeśli w sektorze publicznym mechanizmy chroniące przed tymi zjawiskami w praktyce okazują się ułomne, to społeczna kontrola nad ich przestrzeganiem pozwala na ich udoskonalenie. Wpływ opinii publicznej, a także dostęp obywateli do informacji o standardach zatrudnienia u prywatnych przedsiębiorców, jest mocno ograniczony. Problem braku transparentności dotyczy też innych aspektów świadczenia usług publicznych przez prywatny podmiot, m.in. szczegółowych warunków umów w tej sprawie oraz umów zawieranych przez wykonawcę z podwykonawcami, pośrednio finansowanymi przecież ze środków publicznych⁴².

W kontekście toczącej się w Polsce dyskusji na temat form zatrudnienia omijających stosunek pracy z jego wszystkimi gwarancjami praw pracowniczych (tzw. umowy śmieciowe), nasuwa się też obserwacja, że dla prywatnych dostawców usług publicznych mogą być one jedną z głównych metod obniżania kosztów świadczenia usług. Zamawiający (podmiot publiczny) uzyskuje w ten sposób

³⁸ S. C. Wisniewski, *Analyzing the Contracting-Out of Government Services: Relevant Cost-Benefit Considerations*, PBF 1991, Summer, s. 99-100.

³⁹ To logiczne założenie nieco podważają na podstawie swoich badań przeprowadzonych w amerykańskich instytucjach publicznych S. Fernandez, C. R. Smith, oraz J. B. Wenger (S. Fernandez, C. R. Smith, J. B. Wenger, *Employment, Privatization, and Managerial Choice: Does Contracting Out Reduce Public Sector Employment?*, *Journal of Public Administration and Management* 2006, nr 1, s. 57-77). Wskazują, że w badanych przez nich organizacjach publicznych w wyniku outsourcingu zadań nastąpiła wprawdzie redukcja stanu zatrudnienia pracowników pełnoetatowych, ale została w pewnym stopniu zrekomensowana zwiększeniem liczby pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ogólny spadek zatrudnienia nie był zatem tak znaczący.

⁴⁰ T. B. Jorgensen, B. Bozeman, *Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States*, *Public Management Review* 2002, nr 1, s. 67-69.

⁴¹ R. Mulgan, *Government Accountability For Outsourced Services*, *Australian Journal of Public Administration* 2006, nr 2, s. 51.

⁴² R. Mulgan, *Government Accountability For Outsourced Services...*, s. 50-51.



korzyść w postaci niższej ceny za świadczone usługi, ale jest to zysk osiągnięty kosztem praw pracowników. W szerszej perspektywie państwo traci również w ten sposób dochody z tytułu składek obciążających stosunek pracy, a jednocześnie staje przed koniecznością zapewnienia rozmaitych świadczeń (np. zasiłek dla bezrobotnych) osobom, które straciły zatrudnienie w administracji publicznej na skutek zakontraktowania określonych zadań poza administracją. Te koszty powinny również stanowić element bilansu korzyści i strat poprzedzającego outsourcing usług świadczonych dotychczas przez podmiot publiczny.

Wspomniano wcześniej, że *outsourcing usług publicznych nie oznacza abdykacji administracji publicznej z danej sfery zarządzania publicznego i zwolnienia jej odpowiedzialności wobec obywateli za dostępność i jakość usług świadczonych przez prywatnych dostawców*. W warunkach outsourcingu administracji trudniej jednak egzekwować jakość, dostępność usług czy pociągać do odpowiedzialności w przypadku nieprawidłowości w tym zakresie. W klasycznym modelu świadczenia usług przez podmioty publiczne odpowiedzialny za to organ administracji czy przedstawiciel władzy politycznej może uruchomić wewnętrzną procedurę prowadzącą do wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec podległych mu osób, odpowiedzialnych za nieprawidłowości. Obywatele mają prawo oczekiwać natychmiastowych i skutecznych działań, ponieważ odpowiedzialne organy administracji dysponują szeroką swobodą działania, ograniczoną w zasadzie tylko zakresem podległości hierarchicznej bezpośrednich świadczeniodawców.

W przypadku wyprowadzenia usług poza administrację, granice i zasady odpowiedzialności zleceniobiorcy wyznacza umowa oraz reguły odpowiedzialności kontraktowej. Czasami czyni to administrację bezbronną, a przynajmniej komplikuje i opóźnia reagowanie na problemy⁴³.

Badacze outsourcingu wskazują na jeszcze jeden znaczący problem towarzyszący tej metodzie zapewnienia usług publicznych, który można określić jako ryzyko osłabienia zdolności administracji do wykonywania jej istotnych funkcji. Po pierwsze, w niemieckich samorządach zaobserwowano, że prywatyzacja zadań publicznych połączona z komercjalizacją przedsiębiorstw komunalnych istotnie ograniczyła zdolność wybieralnych władz do kierowania polityką lokalną. W konsekwencji mówi się o ograniczeniu wpływu obywateli na zarządzanie sprawami lokalnymi, jaką dotychczas sprawowali poprzez wyłanianych przez nich w procesie demokratycznym przedstawicieli⁴⁴. Po drugie, kontraktowanie usług z danej dziedziny na szeroką skalę rodzi ryzyko zależności administracji od wybranego dostawcy usług, może nawet pozbawić ją zdolności racjonalnego wyboru dostawców usług i oceny jakości świadczonych przez nich usług⁴⁵.

⁴³ R. Mulgan, *Contracting Out and Accountability*, Australian Journal of Public Administration 1997, nr 4, s. 109.

⁴⁴ S. Kuhlmann, *Reforming Local Public Services. Trends and effects in Germany and France...*, s. 582.

⁴⁵ N. Flynn, *Public Sector Management*, London 2007, s. 220.





Outsourcing usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych (non profit)

Analizując korzyści i zagrożenia związane z outsourcingiem usług publicznych warto rozróżnić kontraktowanie na rzecz podmiotów działających dla zysku (przedsiębiorców) oraz organizacji niekomercyjnych. Kontraktowanie usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych (*non profit, not for profit*) ma przewagę nad zlecaniem ich przedsiębiorcom działającym dla zysku o tyle, że trzeci sektor generalnie podziela cele administracji publicznej, podczas gdy cele biznesu i administracji jednak się wyraźnie różnią⁴⁶. Powierzenie określonych zadań organizacjom typu *non profit* pozwala także administracji skorzystać z bardziej pogłębionej wiedzy, jaką lokalni działacze skupieni w tych organizacjach posiadają na temat problemów danej społeczności. Jest to również rozwiązanie w sytuacji braku rynku prywatnych podmiotów świadczących usługi na danym obszarze⁴⁷.

Z drugiej strony, nasila się nurt krytyczny, a przynajmniej punktujący zagrożenia związane z szerokim udziałem organizacji pozarządowych w świadczeniu usług publicznych w oparciu o kontraktowanie. Obawy dotyczą głównie kondycji trzeciego sektora. Oparcie relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim na mechanizmie rynkowym może bowiem zagrażać niezależności sektora pozarządowego, który staje się w zasadzie przedłużeniem państwa czy ogniwem administracji publicznej⁴⁸. *Pojawia się specyficzny rodzaj uzależnienia NGO-sów od administracji i władzy politycznej, który grozi politycznymi interwencjami w ich działalność, podważeniem ich misji czy utratą niekomercyjnego profilu działania*⁴⁹. Innym przejawem patologii trzeciego sektora jest swoista dehumanizacja organizacji pozarządowych, stąd mówi się niekiedy o pozarządowym przemyśle czy biznesie⁵⁰. Innymi słowy, masowe kontraktowanie usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych może prowadzić do osłabienia ich autonomii względem władzy i zatracenia fundamentalnych wartości trzeciego sektora.

⁴⁶ R. Goodin, M. Rein, M. Moran, *The Public and its Policies*, [w:] R. Goodin, M. Rein, M. Moran, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford 2008, s. 16.

⁴⁷ H. S. Jang, R. Feiock, *Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organisations...*, s. 20-21.

⁴⁸ Szerzej J. Blicharz, *W kwestii granic autonomii społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 53-54.

⁴⁹ R. C. Feiock, H. S. Jang, *Nonprofits as Local Government Service Contractors*, PAR 2009, nr 4, s. 677.

⁵⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 94.

