

*Marek Dylewski**

**OUTSOURCING USŁUG KOMUNALNYCH
JAKO NARZĘDZIE POPRAWY EFEKTYWNOŚCI
WYKORZYSTANIA PUBLICZNYCH ZASOBÓW PIENIĄDZA**

WPROWADZENIE

Okres ostatnich lat to zauważalne przeobrażenia w funkcjonowaniu sektora publicznego, w tym przede wszystkim samorządowego. W ramach procesu transformacji doszło do zmian funkcji oraz uprawnień jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony nastąpiło uwłaszczenie jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazanie im uprawnień władczych do zarządzania i dysponowania majątkiem, a z drugiej przekazano jednostkom samorządu odpowiedzialność za realizację określonych funkcji, które ustawowo są określone jako zadania realizowane na rzecz społeczności lokalnych.

Usługi komunalne posiadają charakter techniczny, są związane z infrastrukturą, jej utrzymaniem, zapewnieniem dostępności do niej, zarządzaniem jej zasobem. Usługi te obejmują zakres transportu i komunikacji, prowadzenia dostaw energii, realizacji dostaw wody, ochrony środowiska, edukacji, ochrony zdrowia, uprawiania sportu i turystyki, realizacji usług opieki społecznej, prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej¹. Ponadto usługi komunalne obejmują zagadnienia gospodarki gruntami, zielenią, utrzymaniem cmentarzy, gospodarką wodno-ściekową i utylizacją odpadów. Usługi te cechują się tym, że zaspokajają potrzeby o charakterze zbiorowym.

W czystej postaci każda jednostka samorządu terytorialnego powinna tak zorganizować swoją działalność, aby była w stanie zrealizować wszystkie zadania w zakresie świadczenia usług publicznych, w tym przede wszystkim usług komunalnych. Przy czym powinna się w takich przypadkach kierować interesem obywateli, na rzecz których usługi te będą świadczone. Oczekiwania obywateli idą zawsze w kierunku oczekiwań najwyższej jakości świadczonych

* Dr, adiunkt w Katedrze Zarządzania Finansami Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹ D. Biehl, *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*, European Communities. Luxemburg 1986, s. 109.

usług oraz minimalnego kosztu, który są gotowi pokrywać za korzystanie z usług komunalnych. Wraz z ograniczaniem możliwości finansowych samorządów będą to istotne przesłanki poszukiwania przez nie takich rozwiązań, które mogą podnosić efektywność świadczenia usług komunalnych przy danych zasobach finansowych. Z tego też powodu ważkim pytaniem jest czy transferowanie realizacji i świadczenia usług na zewnątrz, poza struktury jednostki samorządu terytorialnego, może wydatnie przyczynić się do podnoszenia efektywności świadczenia usług komunalnych?

1. DETERMINANTY WYBORU MODELI REALIZACJI USŁUG KOMUNALNYCH W SAMORZĄDZIE

Obserwacja praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pokazuje, że sposoby realizacji zadań, w tym świadczenia usług komunalnych, są stosunkowo zróżnicowane i mogą przybierać takie podstawowe podstawowe modele jak²:

- zadania wykonywane samodzielnie przy współpracy z podległymi jednostkami organizacyjnymi jako formami organizacyjnymi sektora finansów publicznych;
- zadania wykonywane przy współpracy z przedsiębiorstwami tworzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do których istnieje pełen nadzór i kontrola ze strony jednostki samorządowej;
- zadania zlecane do realizacji innym podmiotom, wykorzystując przy tym dozwolone przepisy prawne oraz odpowiedni system umów;
- modele mieszane.

W przypadku usług komunalnych model pierwszy zakłada świadczenie tego rodzaju usług, oparając się na własnych zasobach organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego. W tym celu mogą być tworzone jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, które w całości wykonują zadania przypisane jednostce samorządowej. Odpowiedzialność za realizację zadań jest skoncentrowana wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego oraz brak jest mechanizmu rynkowego, jako weryfikatora efektywności i stopnia zaspokojenia potrzeb społeczności. Ponadto też, nie jest tu barierą pełna czy też częściowa odpłatność za usługi komunalne, ponieważ możliwy jest wybór takiej formy organizacyjnej, w której działalność zbliżona jest do specyfiki przedsiębiorstw.

Model drugi w zakresie świadczenia usług komunalnych zakłada przeniesienie realizacji zadań do przedsiębiorstw tworzonych przez jednostki

² Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Teoria i praktyka. ODDK, Gdańsk 2003, s. 16.

samorządu terytorialnego. Model ten zakłada pełną samodzielność organizacyjną podmiotów realizujących zadania publiczne, ale nie zawsze finansową. Jednocześnie, nadzór i kontrola nad funkcjonowaniem tzw. przedsiębiorstw komunalnych nadal pozostaje w rękach samorządu. Jeżeli w pełni zachowywany jest ład korporacyjny i zarządzanie tego rodzaju przedsiębiorstwami odbywa się przy pomocy wykwalifikowanej kadry menedżerskiej, to taki model ma szansę powodzenia w funkcjonowaniu na rynku, ponieważ przedsiębiorstwa zarządzane na podstawie kryteriów efektywnościowych z powodzeniem mogą konkurować na rynku z innymi podmiotami sektora komercyjnego. Jednakże obserwacja praktyki samorządowej pokazuje, że często względy polityczne, społeczne, a także interesy pracownicze biorą górę nad poszukiwaniem rozwiązań sprzyjających poprawie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa komunalnego, poprawie jakości świadczonych usług przy możliwie, w danym przypadku, niskich cenach za świadczone usługi.

Model trzeci zakłada świadczenie usług komunalnych przez przedsiębiorstwa zewnętrzne, niezależne i nie będące pod nadzorem jednostek samorządu terytorialnego, jako ich właścicieli. Można powiedzieć, że jest to w czystej postaci outsourcing usług komunalnych zleczanych do realizacji podmiotom spoza jednostki samorządu terytorialnego.

Model mieszany to możliwe kombinacje trzech pierwszych modeli. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego poszukują rozwiązań innych niż pierwszy model z kilku powodów. Niewątpliwie coraz wyraźniejszy jest problem braku źródeł finansowania w sektorze usług komunalnych, który wynika z jednej strony z braku możliwości prawnych przeliczenia całości kosztów świadczenia usług na ich odbiorców (dotyczy to zwłaszcza gospodarstw domowych), a z drugiej z braku motywacji do efektywniejszej pracy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego, które funkcjonują w warunkach rozproszonej i zbiorowej odpowiedzialności, i przede wszystkim w warunkach ograniczonej konkurencji. Ponadto, rosną także oczekiwania społeczne, zaostrzają się wymogi ekologiczne, które często wymuszają wdrażanie nowych technologii, co w efekcie końcowym zwiększa wymogi, co do metod i efektów zarządzania usługami komunalnymi³.

Problem poszukiwania optymalnego modelu realizacji funkcji świadczenia usług komunalnych sprowadza się do określenia tych determinant i kryteriów, według których samorządy podejmują decyzje, co do form i sposobów wykonywania zadań publicznych. Czynniki i kryteria, według których dokonywany jest wybór modelu zarządzania zadaniami publicznymi, to przede wszystkim:

³ Na problem ten wskazuje również J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 16.

- polityczne,
- organizacyjne,
- finansowe,
- jakościowe,
- społeczne.

Czynniki organizacyjne, finansowe, jakościowe i społeczne jako te, które decydują o produkcie końcowym dla danej społeczności, należy rozpatrywać łącznie i w rzeczywistości to one decydują o sposobie i wyborze modelu świadczenia usług komunalnych. Wszystkie te czynniki można skwantyfikować i oszacować, aby w efekcie końcowym ocenić, jakie koszty i korzyści płyną z przyjętych do realizacji rozwiązań. Z tego też powodu ważne jest poszukiwanie wszystkich tych kryteriów, które można scharakteryzować i zidentyfikować jako ilościowe, ponieważ będą to te wszystkie czynniki, które w minimalnym stopniu obciążone będą cechami subiektywizmu przy podejmowaniu decyzji. Przydatne w takich przypadkach jest wykorzystanie metody analizy kosztów i korzyści (Cost-Benefit Analysis). Takie podejście pozwala na przyjęcie najbardziej efektywnego rozwiązania, które uwzględnia nie tylko aspekty finansowe, ale także organizacyjne, jakościowe i przede wszystkim społeczne⁴.

Natomiast w przypadku czynników politycznych to obserwacja praktyki samorządowej pokazuje, że partykularne interesy i to zwykle realizowane w horyzoncie krótkookresowym, nie sprzyjają podnoszeniu efektywności w zarządzaniu usługami komunalnymi, a także zwykle hamują proces zmian i dostosowywania się do wymogów otoczenia, w tym przede wszystkim społecznego. Z tego też powodu rozwiązaniem sprzyjającym podnoszeniu efektywności usług komunalnych i ich odpolitycznieniu jest wyprowadzenie ich poza jednostkę samorządu terytorialnego, które to można nazwać outsourcingiem usług komunalnych.

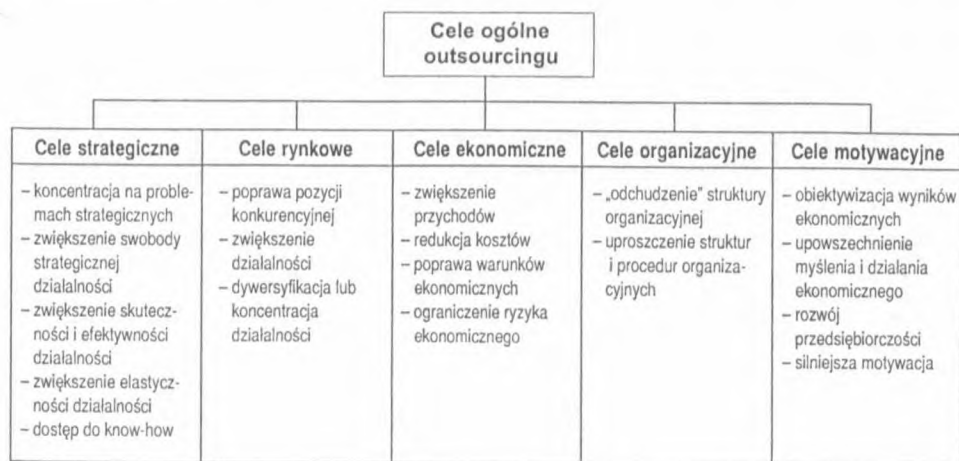
2. ROLA OUTSOURCINGU W POPRAWIE EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTANIA ZASOBÓW PUBLICZNYCH

Outsourcing definiowany jest najczęściej jako przedsięwzięcie polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej danego podmiotu, w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego jako całości lub części, realizowanych przez niego funkcji i przekazanie ich do realizacji innym podmiotom.

⁴ Metodę CBA, stosowaną także w Unii Europejskiej przy wykorzystywaniu poszczególnych funduszy strukturalnych, zaczerpnięto z: J. R. Aronson, *Public Finance*, McGraw Hill 1985, s. 213–248; H. S. Rosen, *Public Finance*, Irwin 1995, s. 238–269; D. H. Hyman, *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press 1996, s. 189–216.

Przedsięwzięcie outsourcingu, jako wpływające na zmianę struktury jednostki samorządu terytorialnego i jego kontaktów z otoczeniem, ma zwykle charakter działań restrukturyzacyjnych⁵. Rozwinięciem outsourcingu jest koncepcja outsourcingu strategicznego, którego główną istotą jest zapewnienie perspektywy uzyskania pożądaných rezultatów pod warunkiem, że zarządzający są w stanie przyjąć całkiem nowy model zarządzania. Konieczne jest w tym przypadku skupienie uwagi na końcowych wynikach (rezultatach), a nie kontroli nakładów. Jeżeli wiemy, jak ma wyglądać docelowy produkt, to zadajemy sobie pytanie, jak to zrobić najefektywniej⁶.

Outsourcing z powodzeniem wykorzystywany jest w sektorze komercyjnym, gdzie poszczególne przedsiębiorstwa, w celu maksymalizowania korzyści właścicieli, poszukują takich metod zarządzania, które będą sprzyjać realizacji tego celu. Outsourcing dynamicznie rozwinął się w USA, gdzie w sektorze przedsiębiorstw globalna jego wartość w roku 2001 osiągnęła kwotę 290 mld dol., przy 27 mld dol. w Europie⁷. Czy może być także z powodzeniem wykorzystywany w sektorze publicznym i samorządowym? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przeanalizować cele i korzyści, jakie przypisywane są outsourcingowi, co prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Cele ogólne outsourcingu

Źródło: M. Trocki, *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001, s. 52.

⁵ M. Trocki, *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001, s. 13.

⁶ C. L. Gay, J. Essinger, *Outsourcing strategiczny. Koncepcja, modele i wdrażanie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 29.

⁷ M. Pasternak-Malicka, *Przesłanki wykorzystania i perspektywy rozwoju outsourcingu*, [w:] *Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym. Część II*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004, s. 274–275.

Cele strategiczne skierowane są głównie na zwiększaniu swobody samorządu w alokowaniu zasobów publicznych. Przy klasycznym modelu realizacji zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego musi ona utrzymywać odpowiednie struktury organizacyjne niezależnie w zasadzie od liczby odbiorców usług. Z tego też powodu niechęć do zmian i do pobudzania aktywności pracowników lub transferu ich do sektora komercyjnego ogranicza w sposób znaczący swobodę zarządzania usługami publicznymi. Osiągnięcie celów strategicznych w zasadzie umożliwia w sposób znaczący osiągnięcie zakładanych celów rynkowych, jednakże jest to możliwe w pełnym tego słowa znaczeniu w modelu całkowitego wyprowadzenia usług poza jednostkę samorządu terytorialnego. Im bardziej osadzone są usługi publiczne w realiach rynkowych, tym łatwiejsze są działania zwiększające przychody i redukujące koszty. Ponadto, ryzyko związane z prowadzoną działalnością w zakresie świadczenia określonego rodzaju usług, wraz z transferem ich na zewnątrz, maleje z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ jest ono w całości lub w części ponoszone przez podmiot realizujący usługi komunalne. Cele organizacyjne w znaczący sposób upraszczają i zwiększają sprawność realizacji zadań przez sektor samorządowy. Zwykle każde nowe zadanie powoduje kolejny rozrost struktur, a nie poszukiwanie możliwości ich realizacji przy określonych zasobach. Jednocześnie transfer usług na zewnątrz upraszcza sposoby ich świadczenia (w sektorze komercyjnym nie obowiązują choćby zasady zamówień publicznych w celu racjonalizacji kosztów, ale rachunek ekonomiczny, który jest miernikiem efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw). Cele motywacyjne to chyba jedno z istotniejszych z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, w których ważnym elementem jest upowszechnianie myślenia z punktu widzenia ekonomicznego i popieranie go w działaniach. Jest to chyba największa obecnie bariera zwiększania efektywności i racjonalności wykorzystania zasobów publicznych.

Korzyści, jakie przypisywane są zastosowaniu outsourcingu, a które można w sposób bezpośredni przyporządkować takiemu procesowi w jednostkach samorządu terytorialnego to:⁸

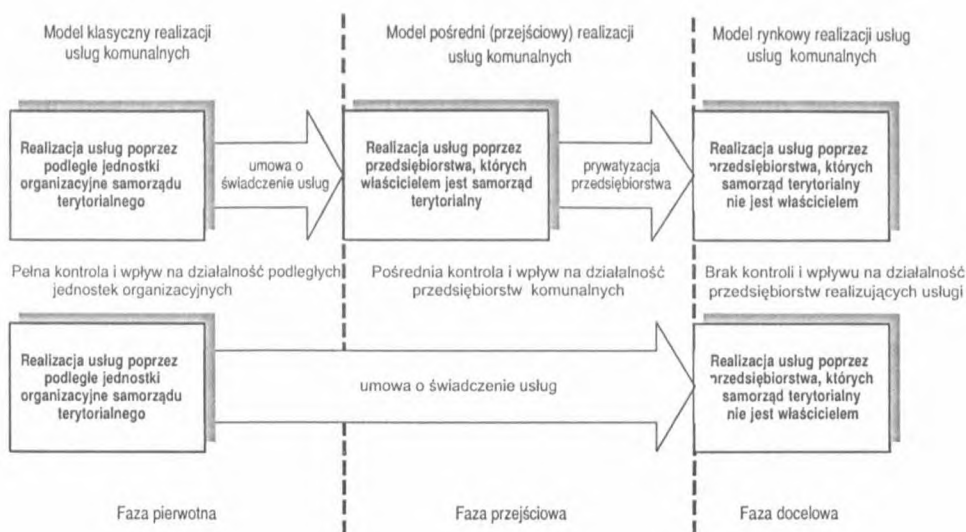
- obniżka kosztów uzyskania usługi ze względu na możliwość wyboru spośród różnych oferentów,
- zmniejszenie zatrudnienia,
- elastyczne warunki świadczenia usługi,
- dostęp do wiedzy,
- poprawa jakości usług,
- oszczędność czasu zarządzających jednostką samorządu poprzez skupianie uwagi na nadzorze i kontroli nad realizacją usług,

⁸ C. L. Gay, J. Essinger, *op. cit.*, s. 29.

- koncentracja na podstawowych celach i zadaniach jednostki samorządu terytorialnego,
- zmniejszenie zapotrzebowania na inwestycje i korzystniejsza alokacja zasobów publicznych,
- uwalnianie zasobów publicznych w oparciu o oszczędności w kosztach zakupu usług.

Ponadto należy wskazać na fakt, iż jednostka samorządu terytorialnego transferując usługi komunalne na zewnątrz, nie musi tworzyć specjalistycznych struktur do każdego rodzaju usług, powierzając specjalizację podmiotom zewnętrznym. Problem ten jest szczególnie istotny w mniejszych jednostkach samorządu o ograniczonych zasobach finansowych.

W jednostkach samorządu terytorialnego proces outsourcingu może przebiegać w dwóch lub trzech fazach, co zaprezentowano na rys. 2. Jednostka samorządu może proces wyprowadzania świadczenia usług komunalnych realizować stopniowo, za pomocą tworzonych przedsiębiorstw komunalnych, których będzie właścicielem, a następnie poprzez proces prywatyzacji następuje pełen outsourcing usług komunalnych. Trzyfazowy proces transferu realizacji usług poza jednostkę samorządową ma tę zaletę, że w sposób łagodny wprowadza mechanizmy rynkowe w zakresie świadczenia usług jak i zarządzania kadrami. Dwufazowy proces transferu usług na zewnątrz to bezpośredni sposób zlecenia realizacji usług na zewnątrz, w którym, na



Rys. 2. Fazy outsourcingu w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne.

podstawie kryteriów postawionych podmiotom zewnętrznym, wybiera się ofertę lub oferty najkorzystniejsze z punktu widzenia założonych cech produktu docelowego, który ma być świadczony na rzecz społeczności.

Problem poprawy efektywności świadczenia usług komunalnych jest związany ze spojrzeniem od strony korzyści, jakie ma z tego procesu odnieść dana społeczność i to nawet nie jej pojedyncze jednostki. Jeśli patrzy się na ten problem z punktu widzenia interesów pracowników zatrudnionych w podległych jednostkach organizacyjnych lub nawet w przedsiębiorstwach komunalnych czy z punktu widzenia interesu polityków, dla których możliwość wpływania na obsadę stanowisk oraz wpływu na działalność podmiotu, to zachowanie dotychczasowego porządku oraz niechęć do zmian jest istotniejszym elementem niż stopień zaspokojenia potrzeb i poziom jakości usług na rzecz społeczności lokalnej. Czy dana jednostka samorządu terytorialnego powinna wprowadzać elementy outsourcingu czy też nie, to problem kosztów i korzyści, jakie z tego procesu będą wynikać dla konsumentów, powinien być jednym z najistotniejszych wyznaczników procesu dokonywania zmian w tym zakresie. Wydaje się, że tylko takie podejście jest kluczem do poprawy efektywności funkcjonowania sektora samorządowego, w tym przede wszystkim w zakresie świadczenia usług komunalnych. Oczywiście o możliwości wyprowadzenia realizacji zadań do podmiotów zewnętrznych decydują także przesłanki prawne, ale obserwując zmiany i ewolucję przepisów prawnych, to możliwości zastosowania takich rozwiązań są coraz większe. Jest to o tyle istotne zagadnienie ze względu na fakt, że przy outsourcingu usług komunalnych warunki świadczenia usług na rzecz społeczności określa kontrakt lub umowa i jeśli występują w niej luki i niedoprecyzowane elementy, to zawsze jest to zagrożenie, że ryzyko częściowo za nienależyte lub wadliwe wykonywanie usług spadnie na samorząd, co stawia w takim przypadku outsourcing jako nieefektywną formę realizacji usług komunalnych.

KONKLUZJE

Należy wskazać na kilka aspektów podsumowujących te rozważania na temat możliwości poprawy efektywności realizacji usług publicznych, w tym komunalnych poprzez transfer ich na zewnątrz sektora publicznego.

1. Dostarczanie usług w warunkach pozycji monopolistycznej samorządu terytorialnego nie pozwala na żadne prawo wyboru ze strony konsumentów. Tym samym, w warunkach częściowej lub całkowitej odpłatności za usługi, konsument ponosi je niezależnie czy podmiot je realizujący działa efektywnie czy też nie.

2. Wprowadzanie mechanizmów wyboru daje możliwość wyboru bezpośredniego przez zarządzających usługami i zadaniami publicznymi, ale pośrednio umożliwia też ten wybór społeczności, na rzecz której pracują.

3. Można wskazać, że zarządzający usługami publicznymi, w tym i komunalnymi, powinni kierować się podobnymi zasadami jak menedżerowie w sektorze komercyjnym, czyli maksymalizacją korzyści dla właścicieli. Jeśli przyjmiemy, że dana społeczność lokalna to odpowiednik właścicieli przedsiębiorstwa, to tym bardziej stosowanie mechanizmów rynkowych w celu jak najefektywniejszego wykorzystania zasobów publicznych wydaje się być uzasadnione.

Czy outsourcing stanie się powszechnym sposobem na zwiększanie efektywności świadczenia usług na rzecz konsumentów, czyli zbiorowości społecznej, to zależy w głównej mierze od polityków i ich woli do zmian oraz od aktywności społeczności lokalnych.

Marek Dylewski

MUNICIPAL SERVICES OUTSOURCING AS A TOOL OF IMPROVEMENT EFFECTIVENESS OF USING PUBLIC SOURCES

In the article there are characterized methods and possibilities of improvement effectiveness in realizing public services. As a one of the main method of improving effectiveness in public recourses significant way is outsourcing municipal services. There also were described advantages and barriers that can be enhance with transferring municipal services outside of local government organization.