

Ida Matejun<sup>1</sup>  
Marek Matejun<sup>2</sup>

## ZAKRES WYKORZYSTANIA OUTSOURCINGU W SEKTORZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE IZBY SKARBOWEJ W ŁODZI

[ Po więcej publikacji zapraszam na [www.matejun.pl](http://www.matejun.pl) ]

### Wstęp

W klasycznych modelach zarządzania przyjmuje się, że organizacja dla swojego działania powinna zapewnić bezpośrednią własność i kontrolę wszystkich niezbędnych zasobów. Współczesne uwarunkowania rynkowe oraz formalno - prawne wymuszają jednak na organizacjach szybkie reakcje na zmiany zachodzące w gospodarce oraz umiejętność dostosowania się do wymagań zmiennego otoczenia. W tych warunkach nawet najlepiej przygotowana pod względem zasobów czy umiejętności instytucja nie jest w stanie przewodzić we wszystkich obszarach, czy dziedzinach działalności.

Sytuacja ta otwiera drogę do wykorzystania **konceptji outsourcingu (obsługi zewnętrznej)**, która sprowadza się do zawężenia zakresu zadań realizowanych przez wewnętrzne służby organizacji i powierzenia ich do realizacji na rzecz wyspecjalizowanego partnera (dostawcy) zewnętrznego<sup>3</sup>.

Wprawdzie koncepcja outsourcingu wywodzi się z doświadczeń dużych przedsiębiorstw, jednak rozważania teoretyczne oraz praktyczne przykłady wskazują, iż metoda obsługi zewnętrznej stosowana może być przez różne podmioty, zarówno przedsiębiorstwa komercyjne o różnej wielkości i specyfice działania, organizacje non-profit, jak również instytucje działające **w ramach administracji publicznej**.

Biorąc to pod uwagę **jako cel artykułu** wyznaczono przedstawienie możliwości wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej, a także analizę zakresu wykorzystania tej koncepcji w Izbie Skarbowej w Łodzi. W pracy przeprowadzono studia literaturowe, obejmujące przegląd literatury z zakresu outsourcingu oraz specyfiki funkcjonowania sektora administracji publicznej w Polsce. Część empiryczna została opracowana w oparciu o wyniki badań prowadzonych w formie studium przypadku (*case study*) w Izbie Skarbowej w Łodzi.

---

<sup>1</sup> Mgr Ida Matejun – Izba Skarbowa w Łodzi.

<sup>2</sup> Dr Marek Matejun - Katedra Zarządzania, Politechnika Łódzka.

<sup>3</sup> *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, red. J. Lichtarski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 265.

## Koncepcja outsourcingu i możliwości jej wykorzystania w sektorze administracji publicznej

Koncepcję obsługi zewnętrznej w ujęciu teoretycznym **charakteryzują następujące właściwości**, które zachodzą łącznie:

- podjęcie decyzji o wydzieleniu lub zleceniu określonego obszaru działalności na rzecz zewnętrznego, wyspecjalizowanego podmiotu,
- koncentracja systemu gospodarowania organizacji macierzystej<sup>4</sup> wokół wybranej kluczowej działalności przy jednoczesnym rozwijaniu trwałych, strategicznych relacji partnerskich z firmami usługowymi<sup>5</sup>,
- pisemna kontrakcja współpracy, umożliwiająca przeniesienie odpowiedzialności za wykonywanie usług na firmę zewnętrzną<sup>6</sup>,
- zakładany długi okres (względna trwałość) współpracy,
- podział korzyści i ryzyka pomiędzy partnerów<sup>7</sup>,
- dwukierunkowa wymiana informacji dotycząca wzajemnej współpracy, koordynacji działań i zaufania<sup>8</sup>.

Tak ujęta koncepcja relacji zachodzących w ramach outsourcingu prowadzi nie tylko do redukcji kosztów podmiotu macierzystego, pozwala na koncentrację na zasadniczej działalności, ułatwia proces zarządzania, ale także umożliwia wzmocnienie przewagi konkurencyjnej i sukcesu rynkowego dzięki połączeniu zasobów i rozwijaniu **partnerskiej współpracy z dostawcami**<sup>9</sup>.

K. Zimmewicz wskazuje, iż wykorzystanie outsourcingu w przedsiębiorstwach może dotyczyć albo obszaru zaopatrzenia (co związane jest z produkcją dóbr albo procesem świadczenia usług przez organizację) albo obszaru usług realizowanych w układzie funkcjonalnym lub procesowym przez działy firmy<sup>10</sup>. W związku z tym do popularnych obszarów w których wykorzystuje się obsługę zewnętrzną można zaliczyć: podwykonawstwo półwyrobów, komponentów oraz procesy wytwarzania, sferę zasobów ludzkich (HR), usługi informatyczne (IT), finansowe, transportowe i logistyczne, prawne, księgowo, marketingowe i związane z obsługą klienta, administracyjne i menedżerskie oraz wiele innych uzależnionych od specyfiki działalności konkretnego podmiotu gospodarczego. Outsourcing może zatem dotyczyć różnorodnych funkcji działalności gospodarczej<sup>11</sup>, pojedynczych działań, komponentów, czy nawet złożonych procesów realizowanych przez przedsiębiorstwa. Prowadzi to do stwierdzenia, iż **zakres wykorzystania outsourcingu** w praktyce gospodarczej może być niezwykle szeroki i obejmować niemal każdy obszar aktywności

---

<sup>4</sup> jako organizację macierzystą określa się podmiot przekazujący określony obszar działalności na rzecz zewnętrznego podmiotu, który można określić np. jako firmę usługową.

<sup>5</sup> E. Banachowicz, *Czy firma wszystko musi robić sama?*, „Manager”, nr 9/1998, s. 17.

<sup>6</sup> L.C. Gay, J. Essinger, *Outsourcing strategiczny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 12.

<sup>7</sup> T. Izdorzycyk, A.T. Kear, *Cosourcing – patent na efektywność?*, „Manager”, nr 5/1998, s. 4.

<sup>8</sup> R. Gabryszak, *Outsourcing w sektorze IT*, „Przegląd Organizacji”, nr 1/2006, s. 42.

<sup>9</sup> A. Krejner-Nowecka, *Jakość partnerstwa a sukces outsourcing'u w przedsiębiorstwie*, w: *Przedsiębiorstwo partnerskie*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Difin, Warszawa 2002, s. 124.

<sup>10</sup> K. Zimmewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003, s. 56, 61.

<sup>11</sup> na ten aspekt zwraca szczególną uwagę M. Trocki, zob. np. M. Trocki, *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001, s. 15.

**Źródło:** Matejun I., Matejun M., Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 431-440.

---

oprócz działalności kluczowej, zidentyfikowanej przez kierownictwo i wzmacnianej dzięki wykorzystaniu koncepcji obsługi zewnętrznej.

**Outsourcing w sektorze administracji publicznej** ma swoją wyraźną specyfikę, która odróżnia go od outsourcingu w sektorze prywatnym, w tym przede wszystkim w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą. Z uwagi na brak normatywnej definicji pojęcia sektora administracji publicznej, dla potrzeb niniejszego opracowania, uznano, iż jest to obszar obejmujący działalność organów administracji publicznej, których identyfikacji można dokonać w oparciu o unormowania prawne. Zgodnie, bowiem z definicją zawartą w art. 5 § 2 pkt. 3 Kodeksu postępowania administracyjnego przez organ administracji rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i podmioty, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych<sup>12</sup>. Należy mieć na uwadze, iż wskazane powyżej organy wchodzi jednocześnie w skład jednostek sektora finansów publicznych, do których przynależność implikuje przyjęcie przewidzianych przez ustawodawcę form organizacyjno – prawnych i zasad finansowania.

Sektor administracji publicznej jest zorientowany **na świadczenie usług społecznych**, dlatego przy określaniu strategii i podejmowaniu konkretnych decyzji outsourcingowych w tym obszarze stosuje się inne kryteria i podejścia, aniżeli w sektorze prywatnym<sup>13</sup>.

W odróżnieniu od działalności komercyjnej, w administracji publicznej przy realizowaniu zadań należy uwzględnić **nieodpłatność świadczonych usług, lub odpłatność jedynie po kosztach własnych**. Przyjęcie innego rozwiązania prowadziłoby do ograniczania dostępu do usług społecznych, zwłaszcza dla osób i jednostek niedysponujących odpowiednimi środkami finansowymi, a z drugiej strony do ograniczenia ich podaży do poziomu, który kształtowałby się poniżej niezbędnego minimum potrzeb społecznych<sup>14</sup>.

Kolejną cechą specyficzną dla sektora administracji publicznej jest ściśle wynikające z ustawodawstwa określenie **zakresu uprawnień i obowiązków** wyznaczających ramy działalności organu administracji działającego poprzez menedżera kierującego określoną instytucją. Ogólny zakres kompetencji organów administracji publicznej wskazany jest w aktach prawnych powszechnie obowiązujących tj. ustawach i rozporządzeniach, natomiast szczegółowe rozwiązania zarówno w sferze przydzielonych zadań jak i narzędzi służących ich wykonaniu można znaleźć w zarządzeniach, okólnikach i innych pismach skierowanych bezpośrednio przez właściwe organy nadrzędne do podległych jednostek. Pośrednie oddziaływanie na podejmowanie decyzji w tym sektorze ma również orzecznictwo sądowe. Biorąc pod uwagę sposób wyznaczania zakresu zadań i funkcji, a także charakteru świadczonych usług, należy mieć na uwadze, iż żaden organ w sektorze administracji publicznej nie ma uprawnień do rozszerzenia zakresu swoich zadań lub rezygnacji z ich wykonywania. Podczas, gdy sektor prywatny charakteryzuje duża

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>13</sup> J. Oleński, *Outsourcing w e-administracji*, [www.eadministracja.org.pl/baza\\_wiedzy/pliki/Oleński\\_Jozef\\_outsourcing.pdf](http://www.eadministracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Oleński_Jozef_outsourcing.pdf) z dnia 26.01.2007, s. 5.

<sup>14</sup> *ibidem*, s. 5.

**Źródło:** Matejun I., Matejun M., Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 431-440.

---

elastyczność, objawiająca się tym, iż podmiot dostosowuje zakres swojej działalności do sytuacji rynkowej, decydując się między innymi na wybór rozwiązań outsourcingowych.

Z przedstawionym powyżej zakresem zadań w sektorze administracji publicznej łączy się **kwestia odpowiedzialności**. Granice outsourcingu w sektorze administracji publicznej wyznaczone są przez charakter odpowiedzialności i związane z tym dopuszczalne ryzyko<sup>15</sup>. Podmiot z sektora prywatnego podejmując decyzję o outsourcingu może, co do zasady przenieść lub rozłożyć odpowiedzialność pomiędzy siebie a usługodawcę. Natomiast, odpowiedzialność za realizację zadań i spełnianie funkcji przez organ administracji publicznej jest niezbywalna, a jej ramy wyznaczone są przez przepisy prawa. W sektorze administracji publicznej nie ma zatem możliwości podziału czy optymalizacji ryzyka, wobec absolutnej asymetrii odpowiedzialności w stosunku do sektora prywatnego.

Niemniej jednak, coraz częściej w literaturze i w praktyce podkreśla się konieczność wprowadzenia logiki rynkowej do funkcjonowania administracji publicznej oraz najlepszych wzorców zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, co znajduje wyraz w koncepcji *New Public Management*. Model NPM zakłada między innymi zwiększenie efektywności, wprowadzenie elementów konkurencji w świadczeniu dóbr i usług publicznych, w tym położenie nacisku na kontraktowanie usług u podmiotów prywatnych poprzez zastosowanie outsourcingu<sup>16</sup>.

W świetle wskazanej wyżej koncepcji na szerszą skalę zaczyna się stosować zlecenie na zewnątrz działalności pomocniczej i uzupełniającej instytucji funkcjonujących w sektorze administracji publicznej. Pewne rozwiązania można odnaleźć już w obowiązujących unormowaniach prawnych, bowiem ustawodawca wśród form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych przewidział w art. 26 ust. 1 ustawy o finansach publicznych gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej, które mimo swojej specyfiki odpowiada cechom outsourcingu<sup>17</sup>. Zgodnie z definicją ustawową gospodarstwem pomocniczym jest jednostka organizacyjna wyodrębniona z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym, realizująca część jej podstawowej lub ubocznej działalności.

Ponadto wykorzystaniu outsourcingu w jednostkach administracji publicznej służą również uregulowania prawne zawarte między innymi w ustawie „Prawo zamówień publicznych”<sup>18</sup>, których procedury winny być stosowane przez organy administracji publicznej przy wyborze zewnętrznego partnera. W ramach koncepcji NPM sprowadzającej się do zastosowania outsourcingu J. Supernat podkreśla, iż administracja publiczna nie powinna świadczyć usług i wykonywać zadań, jeżeli równie dobrze robi to sektor prywatny, który często oferuje rzeczy czy usługi tańsze i o wyższej jakości niż te, za które organ administracji odpowiadał sam<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> ibidem, s. 7.

<sup>16</sup> M. Swora, *Nowe zarządzanie, czyli pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym*, „CEO” Magazyn Kadry Zarządzającej, [www.ceo.cxo.pl/artykuly/51855.html](http://www.ceo.cxo.pl/artykuly/51855.html).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *prawo zamówień publicznych*, (tekst jednolity Dz. U z 2007 r., Nr 223, poz. 1655).

<sup>19</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html), z dnia 26.01.2007.

**Źródło:** Matejun I., Matejun M., Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 431-440.

---

Wobec specyficznych cech charakteryzujących organy administracji publicznej wynikających z rodzaju nałożonych na nie zadań, wykorzystanie koncepcji outsourcingu w tym sektorze jest w dużej mierze uzależnione od rodzaju wydzielanych funkcji i braku barier formalnoprawnych przy ich wydzielaniu. Stąd w sektorze administracji publicznej, w obecnym stanie prawnym można, co do zasady zaobserwować outsourcing funkcji pomocniczych takich jak sprzątnięcie biur, ochronę obiektu, obsługę kasową, transport, zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Ponadto w wielu publikacjach podnosi się kwestię zastosowania outsourcingu w sektorze administracji publicznej w odniesieniu do usług informatycznych obejmujących zarówno sprzęt i oprogramowanie, jak i usługi w zakresie projektowania, wdrażania i eksploatacji systemów informatycznych w ramach rozwoju tzw. e-administracji<sup>20</sup>.

## **Metodyka i zakres prowadzonych badań empirycznych**

Realizacji celu pracy poświęcono badania empiryczne, które zostały przeprowadzone w wybranej celowo instytucji zaliczanej do sektora administracji publicznej. Jako podmiot badań wybrano Izbę Skarbową w Łodzi, bowiem wstępne obserwacje własne wykazały, iż w działalności tej organizacji wykorzystuje się outsourcing. W ramach badań przeprowadzono:

- analizę dokumentów – regulaminu organizacyjnego i schematu organizacyjnego Izby Skarbowej w Łodzi, a także umów z zewnętrznymi dostawcami realizującymi obsługę zewnętrzną w zidentyfikowanych obszarach
- wywiad kwestionariuszowy przeprowadzony z Dyrektorem Izby Skarbowej w Łodzi.

Do analizy dokumentów wykorzystano **metodę badania dokumentów**. Jako techniki badawcze wykorzystano analizę formalną i analizę treści. Jako narzędzia badawcze wykorzystane zostały: regulamin i schemat organizacyjny Izby Skarbowej w Łodzi oraz umowy z zewnętrznymi dostawcami realizującymi obsługę zewnętrzną w zidentyfikowanych obszarach. Badania dokumentów przeprowadzone zostały na podstawie materiałów otrzymanych z Izby Skarbowej w Łodzi.

Do przeprowadzenia wywiadu z dyrektorem opisywanej instytucji wykorzystano **metodę ankiety-wywiadu**. Jako technikę badawczą wykorzystano wywiad kwestionariuszowy, a narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu. Połączenie wyników metody badania dokumentów z jakościowymi opiniami uzyskanymi w trakcie wywiadu pozwoliło dokonać oceny zakresu wykorzystania outsourcingu w wybranej instytucji administracji publicznej.

## **Wyniki badań prowadzonych w Izbie Skarbowej w Łodzi**

Na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów organizacyjnych oraz wywiadu kwestionariuszowego z kierownictwem Izby Skarbowej dotyczących zakresu wykorzystania outsourcingu **zidentyfikowano trzy obszary wydzielenia zewnętrznego** w badanej instytucji. Należą do nich:

---

<sup>20</sup> A. Pilaszek, Outsourcing usług informatycznych w realiach sektora publicznego, <http://www.eadministracja.org.pl /dwumiesiecznik/artukul.php?art=110>, zob. także: J. Oleński, *Outsourcing...*, op. cit., s. 8.

- 1) usługi ochrony osób i obiektu,
- 2) usługi utrzymania czystości
- 3) zakład usług szkoleniowych i gospodarczych.

Dwa pierwsze obszary można zaliczyć do klasycznych form outsourcingu, natomiast trzeci obszar wydzielenia spełniający szereg kryteriów właściwych dla outsourcingu charakteryzuje się określoną specyfiką, która determinuje relacje pomiędzy stronami.

**Usługi ochrony** świadczone są w Izbie Skarbowej w Łodzi na podstawie umowy z 10 kwietnia 2007 roku zawartej na okres 3 lat, obowiązującej od 16 kwietnia 2007 roku do 15 kwietnia 2010 roku. Usługodawcą jest firma zewnętrzna specjalizująca się w ochronie fizycznej obiektów, wyłoniona w drodze procedury przewidzianej w art. 10 ust. 2 oraz art. 69 - 73 ustawy prawo zamówień publicznych tj. zapytania o cenę<sup>21</sup>. Usługi ochrony sprowadzają się co do zasady do zapewnienia bezpieczeństwa ludziom i obiektu poprzez obsadę osobową:

- na dwóch posterunkach całodobowych: jednoosobowych, dwuzmianowych w godzinach 7.00 - 19.00, 19.00 - 7.00;
- oraz jednoosobowy, jednozmianowy patrol w dni robocze w godzinach 7.30-16.30.

Umundurowanie oraz wyposażenie pracowników ochrony w odpowiedni sprzęt, w tym dotyczący łączności bezprzewodowej należy do firmy usługowej. W kontrakcie przewidziano możliwość rozwiązania umowy za jednomiesięcznym wypowiedzeniem.

Kolejnym obszarem wydzielonym do świadczenia przez zewnętrznego wykonawcę są **usługi utrzymania czystości** pomieszczeń w budynku o powierzchni 4.973 m<sup>2</sup>, łącznie z myciem okien. Firma realizująca te usługi została wyłoniona w drodze przetargu nieograniczonego, a umowę zawarto na okres 24 miesięcy. Koszty realizacji usługi obejmują kwotę miesięcznego wynagrodzenia za sprzątnięcie pomieszczeń oraz dodatkowo – za mycie okien. Sprzątnięcie odbywa się pięć razy w tygodniu w godzinach 16.30 – 7.00, za wyjątkiem powierzchni 939 m<sup>2</sup>, która może być porządkowana w godzinach 8.00-16.00. Natomiast mycie okien następuje dwa razy w roku.

Zlecony zakres usług firma usługowa realizuje za pomocą własnych zasobów, co oznacza zapewnienie pracowników, sprzętu i środków czystości. Należy mieć na uwadze, iż Izba Skarbowa nie dysponuje pomieszczeniem socjalnym dla ekipy sprzątającej, a jedynie zapewnia pomieszczenie na przechowanie sprzętu. W umowie przewidziano możliwość jej rozwiązania w terminie do końca miesiąca od daty otrzymania wypowiedzenia. Nie sprecyzowano natomiast ile osób zostanie przydzielonych do wykonania powyższego zlecenia, jednakże z praktyki wynika, iż ekipa sprzątająca liczy 4 osoby.

W obu wydzielonych wyżej obszarach szczegółowy zakres świadczonych usług został zawarty w załącznikach do umów z dostawcami.

Trzecim obszarem zidentyfikowanym jako relacja organizacyjna opierająca się na koncepcji outsourcingu jest świadczenie usług na rzecz Izby Skarbowej przez Zakład Usług Szkoleniowych i Gospodarczych. Współpraca Izby Skarbowej w Łodzi z **Zakładem Usług Szkoleniowych i Gospodarczych** to decyzja Kierownictwa Izby oparta na regulacji zawartej w zarządzeniu Nr 13 Ministra Finansów w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych (...), które przewiduje wprost możliwość utworzenia komórki organizacyjnej, zajmującej się organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, w szczególności w zakresie finansów, prawa

---

<sup>21</sup> nie wyrażono zgody na podanie szczegółowych danych dotyczących wartości zawartych kontraktów outsourcingowych.

**Źródło:** Matejun I., Matejun M., Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 431-440.

---

finansowego, prawa gospodarczego, postępowania administracyjnego, pozostałych gałęzi prawa oraz obsługi komputerów oraz prowadzenia działalności wydawniczej. Forma organizacyjno-prawna Zakładu oraz zasady powołania zostały określone w przepisach ustawy o finansach publicznych. Zakład Usług Szkoleniowych i Gospodarczych jest **gospodarstwem pomocniczym** wyodrębnionym, pod względem organizacyjnym i finansowym z jednostki budżetowej jaką stanowi Izba Skarbowa w Łodzi.

Specyficzną cechą charakteryzującą współpracę pomiędzy Izbą Skarbową a Zakładem jest fakt, iż zgodnie z unormowaniami prawnymi sprzedaż usług na rzecz macierzystej jednostki gospodarstwo dokonuje według kosztów własnych, a zatem został wykluczony w tym aspekcie element konkurencji rynkowej.

Koszty swojej działalności gospodarstwo pomocnicze pokrywa z uzyskiwanych przychodów własnych, ponadto może uzyskiwać z budżetu państwa dotacje przedmiotowe, z tym że wpłaca do niego połowę osiągniętego zysku. Niemniej jednak, Zakład jest odrębną komórką organizacyjną, zarządzaną przez Kierownika, zatrudniająca pracowników według własnych systemów rekrutacji, prowadzącą działalność według harmonogramu, po uprzedniej konsultacji z Dyrektorem Izby.

Przeprowadzona analiza finansowych uwarunkowań wykorzystania outsourcingu<sup>22</sup> pozwala na sformułowanie wniosku, iż wydzielenie na zewnątrz usług sprzątania budynku oraz ochrony w Izbie Skarbowej w Łodzi **jest uzasadnione z ekonomiczno-finansowego punktu widzenia**. Sam koszt wynagrodzeń, jaki Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi musiałby ponieść za zatrudnienie pracowników zamiast współpracy z firmą zewnętrzną przewyższa już kwoty przewidziane w umowach outsourcingowych. Dodatkowo dochodzą do tego jeszcze koszty zakupu odpowiednich akcesoriów, sprzętu do pracy. Oszczędności finansowe, jakich można spodziewać się w wyniku wykorzystania outsourcingu w dwóch analizowanych obszarach wynoszą ok. 64.000 zł rocznie, a odnosząc je do czasu, na jaki zawarto umowy w zakresie obsługi zewnętrznej Izba Skarbowa może uzyskać oszczędności na poziomie ok. 175.000 zł.

Ponadto, umowy zawarte z zewnętrznymi dostawcami są w tym przypadku umowami rezultatu - zleceniodawca nie ponosi negatywnych konsekwencji związanych z ewentualnymi chorobami pracowników, koniecznością zapewnienia im urlopu wypoczynkowego i innych socjalnych uprawnień. Ciężar odpowiedzialności za przestrzeganie unormowań wynikających z prawa pracy, ubezpieczeń społecznych spoczywa na zleceniobiorcy, co również przemawia za słusznością w wyborze outsourcingu opisywanych usług.

Należy jednak podkreślić, iż o całokształcie oceny wykorzystania outsourcingu nie mogą decydować jedynie względy ekonomiczno-finansowe. Istotną kwestią może być na przykład jakość wykonywanych usług, co do której można mieć zastrzeżenia zarówno przy świadczeniu ich przez firmy zewnętrzne jak i w przypadku zatrudnienia pracownika na etat. Nie ma bowiem gwarancji wykonania przez pracownika zatrudnionego w Izbie, iż jego praca będzie przewyższała jakość pracy pracowników firmy zewnętrznej. Wśród innych czynników wpływających na jakość obsługi można wymienić: posiadanie odpowiednich zasobów technicznych i know-how, dostęp do najnowszych technologii,

---

<sup>22</sup> nie uzyskano zgody na prezentację szczegółowych wyników przeprowadzonej analizy ekonomiczno-finansowej zastosowania outsourcingu.

**Źródło:** Matejun I., Matejun M., Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 431-440.

---

dyspozycyjność pracowników i wiele innych, które w istotnym sposób mogą wpłynąć na postrzeganie obsługi w określonym obszarze.

W trakcie wywiadu z Dyrektorem Izby Skarbowej poddano ocenie **charakter relacji** zachodzących pomiędzy organizacją macierzystą i dostawcami realizującymi usługi w ramach outsourcingu. W trakcie prowadzonego wywiadu respondent stwierdził, iż współpracę z firmami realizującymi usługi ochrony i utrzymania czystości traktuje w obu przypadkach podobnie – **jako instytucję wspierającą działalność Izby Skarbowej**. Takie założenie dobrze wpisuje się w teoretyczne ramy koncepcji outsourcingu, zgodnie z którymi metoda obsługi zewnętrznej powinna wspierać kluczową działalność podmiotu wydzielającego funkcję.

W nieco odmienny sposób traktowana jest natomiast współpraca z Zakładem Usług Szkoleniowych i Gospodarczych. W tym przypadku Dyrektor deklaruje, iż jednostka ta jest traktowana jako dział Izby Skarbowej powiązany z jednostką macierzystą specyficzną więzią kontaktową w postaci spisanej umowy. Wskazuje to na bliższe i bardziej bezpośrednie relacje między stronami niż w przypadku współpracy z dostawcami biznesowymi.

Podczas wywiadu poddano również dyskusji **przyszłe kierunki wykorzystania outsourcingu** w działalności Izby Skarbowej w Łodzi. W przypadku obszaru usług ochrony oraz utrzymania czystości Dyrektor zakłada dalsze umowy w oparciu o przetargi w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, natomiast w odniesieniu do Zakładu Usług Szkoleniowych i Gospodarczych współpraca będzie kontynuowana w aktualnym zakresie.

W trakcie wywiadu zapytano również, czy respondent rozważa w perspektywie 2-5 lat możliwość rozszerzenia współpracy w ramach outsourcingu na nowe obszary. Okazuje się, iż obecnie nie są przewidywane żadne zmiany w tym zakresie i należy spodziewać się kontynuacji współpracy z dostawcami realizującymi trzy wyżej zidentyfikowane obszary wydzielone w ramach współpracy zewnętrznej.

Analiza struktury działalności Izby Skarbowej wskazuje jednak na występowanie pewnych potencjalnych obszarów, które mogą być przedmiotem **dalszych wydzielen w ramach outsourcingu**.

W wyniku przeprowadzonej analizy struktury organizacyjnej i obszarów funkcjonalnych Izby Skarbowej w Łodzi stwierdzono, iż w jednym z obszarów możliwych do wydzielenia w ramach koncepcji outsourcingu są szeroko rozumiane **usługi transportowe**. W Izbie Skarbowej w Łodzi zatrudnionych jest 4 kierowców w Wydziale Spraw Ogólnych w Oddziale Spraw Administracyjno – Gospodarczych. W okresie od 01-12 2007 roku na stanie instytucji (nie włączając w to ośrodków zamiejscowych) było 7 samochodów służbowych.

Przeprowadzona analiza ekonomiczno-finansowa<sup>23</sup> daje podstawę do zastanowienia się przez Kierownictwo badanej jednostki, co do ewentualnego wydzielenia funkcji transportowej w całości lub w części na rzecz zewnętrznego dostawcy. Propozycja ta poparta jest względami ekonomiczno-finansowymi. Dodatkowo mogą pojawić się pewne korzyści organizacyjne w postaci braku konieczności utrzymania floty samochodowej, czy zapewnienia logistycznych warunków do realizacji funkcji, np. miejsca do garażowania itp.

---

<sup>23</sup> analizę ekonomiczno-finansową przeprowadzono porównując wysokość kosztów ponoszonych przez Izbę Skarbową na realizację funkcji transportowej z ofertą wybranych firm transportowych województwa łódzkiego i mazowieckiego. Nie uzyskano zgody na prezentację szczegółowych wyników przeprowadzonej analizy.



W przypadku wydzielenia funkcji transportowej na zewnątrz mogą pojawić się jednak również określone zagrożenia, takie jak: nieterminowość realizacji zadań i mniejsza dyspozycyjność dostawcy, konieczność przeprowadzenia złożonej procedury przetargowej, czy niekorzystne poczucie uzależnienia od firmy zewnętrznej.

Warto rozważyć również możliwość wydzielenia na zewnątrz innych czynności wykonywanych w Izbie Skarbowej w Łodzi między innymi świadczonych przez Wydział Spraw Ogólnych, w tym przede wszystkim działań związanych z **przeprowadzaniem przetargów** w oparciu o procedury zawarte w ustawie o zamówieniach publicznych. Alternatywę mogłyby stanowić firmy zewnętrzne przejmujące obowiązki Oddziału Administracyjno – Gospodarczego, Referatu ds. Zamówień Publicznych oraz Oddziału **Archiwum Zakładowego**, Centralnej Składowicy Akt obsługującego zarówno Izbę Skarbową jak i urzędy skarbowe z terenu miasta Łodzi lub województwa łódzkiego.

Kolejnym ewentualnym obszarem do wydzielenia mogłyby być usługi świadczone przez **Oddział Eksploatacji Systemów i Sieci Komputerowych**, co wpisywałoby się w szeroko propagowane obecnie usługi IT w administracji publicznej.

Jednakże, przy wydzielaniu wskazanych wyżej funkcji należałoby zachować szczególną ostrożność zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę danych osobowych oraz o ochronę informacji niejawnych, w których posiadaniu jest Izba Skarbową. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia procedur zabezpieczających interes publiczny za pomocą klauzul unormowanych prawnie wobec zleceniobiorców takich usług, co umożliwiłoby szersze korzystanie z outsourcingu w administracji publicznej, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa prawnie chronionych danych. Należy zwrócić uwagę, iż powyższe obszary dotyczą w pewnym stopniu kluczowych zadań i działań Izby Skarbowej jako instytucji administracji publicznej i jako takie mogą podlegać wydzieleniu jedynie przy zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa i standardów jakościowych.

Rodzaj instytucji jaką jest Izba Skarbową w Łodzi sprowadzająca się do świadczenia usług publicznych oraz specyficzne uregulowania prawne związane z jej funkcjonowaniem w znacznej mierze determinują na obecnym etapie rozważań **brak możliwości wydzielenia innych funkcji** na zewnątrz niż wyżej wskazane.

## **Zakończenie**

Outsourcing, jako współczesna koncepcja zarządzania znajduje zastosowanie nie tylko w sektorze prywatnym, ale również w organach administracji publicznej, co potwierdza analiza działalności Izby Skarbowej w Łodzi.

W ramach badanej instytucji wydzieleniu na zewnątrz podlegają obszary typowo pomocnicze, nie związane ściśle z zasadniczą działalnością Izby, czyli usługi ochrony, sprzątania obiektu czy działalność szkoleniowa, czego dowodem są badania przeprowadzone w niniejszej pracy. Ponadto wyniki badań wskazują na ograniczony zakres wykorzystania outsourcingu w badanej instytucji, czego dowodem może być brak planów kierownictwa dotyczących dalszych wydzieleni.

Na zakres wykorzystania outsourcingu w opisywanej instytucji istotnie wpływają ograniczenia prawne, związane przede wszystkim z koniecznością realizacji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz specyfika zadań realizowanych przez Izbę Skarbową, co wiąże się między innymi z ochroną informacji niejawnych i danych osobowych.

**Źródło:** Matejun I., Matejun M., Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), *Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 431-440.

---

W efekcie outsourcing w badanej instytucji administracji publicznej jest wykorzystywany **w ograniczonym stopniu** przede wszystkim z powodu uwarunkowań prawnych oraz specyfiki realizowanych zadań i dotyczy przede wszystkim funkcji pomocniczych.

Niemniej jednak, coraz częściej podkreśla się konieczność i racjonalność zastosowania tej metody do innych funkcji wykonywanych w organach administracji publicznej. Należą do nich usługi transportowe, informatyczne w tym dostarczanie oraz serwisowanie sprzętu i oprogramowania, a także prowadzenie archiwum.

Stosowanie outsourcingu w wymienionych wyżej przypadkach może spowodować w znacznej mierze **obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji** oraz umożliwić skupienie uwagi kierownictwa na kluczowych zadaniach organizacji.

## Bibliografia

- Banachowicz E., *Czy firma wszystko musi robić sama?*, „Manager”, nr 9/1998.
- Gabryszak R., *Outsourcing w sektorze IT*, „Przegląd Organizacji”, nr 1/2006.
- Gay L.C., Essinger J., *Outsourcing strategiczny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Izydorczyk T., Kear A.T., *Cosourcing – patent na efektywność?*, „Manager”, nr 5/1998.
- Krejner-Nowecka A., *Jakość partnerstwa a sukces outsourcing’u w przedsiębiorstwie*, w: *Przedsiębiorstwo partnerskie*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Difin, Warszawa 2002.
- Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, red. J. Lichtarski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Oleński J., *Outsourcing w e-administracji*, [www.eadministracja.org.pl/baza\\_wiedzy/pliki/Olenski\\_Jozef\\_outsourcing.pdf](http://www.eadministracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Olenski_Jozef_outsourcing.pdf) z dnia 26.01.2007.
- Pilaszek A., *Outsourcing usług informatycznych w realiach sektora publicznego*, <http://www.eadministracja.org.pl/dwumiesiecznik/arttykul.php?art=110>.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supernat.pl/arttykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/arttykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html), z dnia 26.01.2007.
- Swora M., *Nowe zarządzanie, czyli pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym*, „CEO” Magazyn Kadry Zarządzającej, [www.ceo.cxo.pl/arttykuly/51855.html](http://www.ceo.cxo.pl/arttykuly/51855.html).
- Trocki M., *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *prawo zamówień publicznych*, (tekst jednolity Dz. U z 2007 r., Nr 223, poz. 1655).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003.