

Arkadiusz Derkacz

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wiktor Bołkunow

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Privatesourcing jako źródło zwiększenia efektywności zadań publicznych

Streszczenie

W artykule tym autorzy postawili sobie za cel przedstawienie modelu privatesourcingu w kontekście efektywności realizacji zadań publicznych. Jest to druga prezentacja tego modelu. Privatesourcing jest innowacyjnym modelem zarządzania projektami bazującym na globalnym sourcingu oraz partnerstwie publiczno-prywatnym. Model privatesourcingu powstał na gruncie obserwacji rzeczywistości i wiedzy autorów. Jego głównym celem jest zwiększenie efektywności ekonomicznej projektów realizowanych przez administrację państwową i samorządową.

Słowa kluczowe: privatesourcing, efektywność zadań publicznych, partnerstwo publiczno-prywatne

1. Wprowadzenie

Inwestycje publiczne stanowią jeden z ważniejszych elementów rozwoju polskiej gospodarki i społeczeństwa. Mają one charakter lokalny, ale także ogólnokrajowy. Realizacja tych projektów generuje wartość dodaną dla gmin, powiatów,

województw i całej Polski. Korzyści płynące z realizacji inwestycji celów publicznych są odczuwalne dla samego społeczeństwa oraz biznesu poprzez poprawę czynników makroekonomicznych otoczenia konkurencyjnego. Często jednak zdarza się, że efektywność realizacji inwestycji publicznych pozostawia wiele do życzenia. Sposób realizacji prac, procesy przetargowe, kwestie finansowania i wiele innych elementów procesu inwestycyjnego nie jest zarządzana w sposób optymalny i bywa, że jest nie zgodna z logiką ekonomii i zarządzania. Kwestię tę dostrzeżono także na forum Unii Europejskiej. Reakcję widać wyraźnie w obecnej polityce spójności UE, która m.in. kładzie duży nacisk na wzmacnianie programowania strategicznego, optymalizację wyników i wydajności projektów użyteczności publicznej. W Polsce toczą się liczne debaty, na których stara się wypracować mechanizmy zwiększające efektywność realizacji zadań publicznych. Poszukiwania rozwiązań optymalizujących efektywność inwestycji celów publicznych jest także przedmiotem prac autorów artykułu.

Model *privatesourcingu* przedstawiony po raz pierwszy w artykule pt. *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma globalnego sourcingu*¹ może stać się mechanizmem optymalizującym efektywność realizacji zadań publicznych. W kontekście wspomnianych powyżej problemów oraz głównych założeń dla Polityki Spójności na lata 2014–2020 *privatesourcing* może przyczynić się do zoptymalizowania efektów realizacji określonych celów. W tych słowach zamyka się problematyka podjęta przez autorów poniższego artykułu. Na podstawie istniejących już modeli czy też narzędzi ekonomiczno-gospodarczych dokonano swego rodzaju modelowania sposobu zarządzania jednostkami samorządów terytorialnych (JST), co zrodziło narzędzie, dzięki któremu można osiągnąć postawione powyżej cele. W tym świetle proces *privatesourcingu* może zostać przyjęty jako narzędzie zwiększające efektywność realizacji zadań publicznych.

W związku z powyższym artykuł ten ma na celu zaprezentowanie nowatorskiego narzędzia, jakim jest *privatesourcing*. Autorzy przedstawiają kluczowe jego fundamenty, którymi są w głównej mierze zasady rządzące globalnym *sourcingiem*. Na tej podstawie ukazana zostaje idea modelu *privatesourcingu* oraz jego dynamiczna struktura, w skład której wchodzi zarządzanie strategiczne, delokalizacja funkcji ekonomicznych oraz *privateinsourcing*. W artykule także zostaje w sposób finalny zdefiniowany proces *privatesourcingu* jako narzędzia zbudowanego na zasadach *outsourcingu*, któremu przyświeca optymalizacja realizacji celów użyteczności publicznej.

¹ W. Bołkunow, A. Derkacz, *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma globalnego sourcingu*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH* 2009, nr 96.

2. Filary procesu privatesourcingu

Privatesourcing, jako nowatorskie narzędzie zarządzania jednostkami samorządów terytorialnych, jest oparty na dwóch filarach. Nowość procesu privatesourcingu polega na swoistym połączeniu dwóch kontekstów gospodarczo-ekonomicznych. Pierwszym filarem dla procesu privatesourcingu jest proces partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp). Na podstawie nowej ustawy² o ppp można powiedzieć, że partnerstwo publiczno-prywatne jest długookresową współpracą podmiotu publicznego i partnera prywatnego, mającą na celu wspólną realizację przedsięwzięcia o charakterze użyteczności publicznej, opartą na umówionym podziale zadań i ryzyk we wspólnie skonstruowanej strukturze organizacyjnej³. Tak definiowane partnerstwo publiczno-prywatne podkreśla najistotniejsze jego elementy. Głównym elementem charakterystycznym dla tego procesu jest sama współpraca. Jest to współpraca dwóch niezależnych partnerów, którzy wywodzą się z dwóch odrębnych kontekstów gospodarczych. Bez niej nie można mówić o partnerstwie w kontekście nowej ustawy. Współpracy w tym procesie nie można jednak traktować wybiórczo i oddzielać jej od pozostałych elementów partnerstwa. Drugim elementem charakterystycznym dla tego procesu jest sam przedmiot partnerstwa. Bardzo wyraźnie podkreśla się tutaj charakter użyteczności publicznej przedsięwzięcia realizowanego w tej formule. Niezależnie bowiem od posłużenia się pojęciem „zadania publicznego” w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, każdy podmiot publiczny będzie mógł angażować się w partnerstwo tylko w zakresie, w jakim mieści się ono w jego obszarze działalności. Najczęściej, zatem – ze względu na charakter podmiotów publicznych – przedmiotem partnerstwa będzie wykonywanie zadań publicznych⁴. Tak ukazał się kolejny element charakterystyczny – partner publiczny. Współpraca zakłada istnienie drugiej strony. Mowa jest teraz o partnerze z sektora prywatnego. Ważny jest fakt, że to JST wybierają odpowiedniego partnera prywatnego do realizacji swojego zadania publicznego w formule ppp. Dokonują tego na podstawie

² Por. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100), dalej *U PPP*.

³ A. Derkacz, *Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście nowej ustawy*, *Recykling* 2009, 9(105), s. 41–42.

⁴ Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencji, *Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Druk sejmowy nr 1180, Warszawa 2008, www.orka.sejm.gov.pl, s. 6, dalej: *Uzasadnienie do ustawy o ppp*.

nowej ustawy o koncesjach⁵ bądź też zgodnie z Prawem Zamówień Publicznych (w skrócie: PZP)⁶. Uzależnione jest to od sposobu wynagradzania partnera prywatnego za jego wkład w realizację przedsięwzięcia. Wybór następuje po analizie przedstawionej oferty, która powinna zawierać najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia oraz bilans innych kryteriów odnoszących się do danego przedsięwzięcia⁷. Realizacja zadania publicznego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest oparta na wspólnie dokonanym przez partnerów podziale zadań i ryzyka. Ta cecha podkreśla i koresponduje z istotowym aksjomatem naszego partnerstwa, jakim jest współpraca. Współpraca partnerów publicznego i prywatnego, w określonym tu celu, w pewien sposób wymusza wzajemny kompromis i ustępstwo. Każda ze stron, w drodze negocjacji, określa wspólnie swoje zadania i obowiązki związane z realizacją inwestycji, co sprowadza się do ponoszenia określonego ryzyka powodzenia przedsięwzięcia. Cały proces negocjacji i przygotowania ostatecznej formy partnerstwa ma swoistą kontynuację w formalnym modelowaniu owego partnerstwa. To właśnie modelowanie, formalizacja idei konkretnego partnerstwa noszą znamiona umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Dokument ten daje oryginalną strukturę partnerstwa. Umowa partnerska nie tylko wiąże strony w celu osiągnięcia określonego efektu, lecz także w sposób bezpośredni akcentuje aspekt współdziałania partnerów publicznego i prywatnego. Współpraca ta ma zaowocować osiągnięciem założonego celu.

Drugim filarem procesu *privatesourcingu*, obok partnerstwa publiczno-prywatnego, jest inny bardzo mocno rozwijający się proces w gospodarce światowej. Proces, który w sposób wymierny wydatnie wspiera rozwój globalizacji w sferze ekonomicznej, a przede wszystkim w sektorze usług. W nowych uwarunkowaniach rozwoju gospodarki światowej wraz z postępem technologicznym rozwijają się nowe rynki i powstają nowe zasady ich organizacji. Coraz częściej mamy również do czynienia z *outsourcingiem*, czyli zlecaniem pracy, szczególnie usług, do krajów z niższymi kosztami pracy i z wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą. Dotyczy to usług takich, jak księgowość, zarządzanie zespołami ludzkimi, zdalne centra obsługi klienta, zaplecze transakcji bankowych itp.⁸. Istnieją próby opisowego przedstawienia pro-

⁵ Por. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 101).

⁶ Por. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655 z późn. zm.)

⁷ Por. art. 6 UPPP.

⁸ Por. Z.W. Puślecki, *Nowoczesne formy świadczenia usług w skali międzynarodowej. Wprowadzenie do problematyki*, w: *Globalizacja usług. Outsourcing, offshoring i shared services center*, red. A. Szymaniak, WAIIP, Warszawa 2008, s. 156.

cesu outsourcingu, w których akcentowane są jego cechy charakterystyczne. Jedną z takich definicji podaje P. Bendor-Samuel. Jako międzynarodowy autorytet w tej dziedzinie twierdzi on, że outsourcing ma miejsce, gdy organizacja przenosi własność poprzez proces biznesowy do dostawcy. Kluczem tej definicji jest kwestia powierzenia przez organizację procesu usługodawcy, ze szczegółowo określonymi efektami, jakie zlecniodawca zamierza uzyskać, ale bez instrukcji dotyczących sposobów wykonania poszczególnych zadań, pozostawiając inicjatywę w tym zakresie zlecnio biorcy⁹. Mamy tu do czynienia z partnerami biznesowymi, pomiędzy którymi nawiązuje się specyficzna współpraca w celu realizacji określonej funkcji organizacji zlecającej. Rozwój międzynarodowego outsourcingu usług jest związany z wieloma czynnikami makro- i mikroekonomicznymi, których konsekwencją stały się ilościowe i jakościowe zmiany w zakresie wydziałania i przekazywania na zewnątrz – do realizacji przez inne podmioty – różnego rodzaju usług tworzących wartość dodaną w przedsiębiorstwie. Zmiany te obecnie polegają na coraz szerszym przenoszeniu (delokalizacji) wykonania outsourcingu usług za granicę, w warunkach intensywnego wykorzystania IKT¹⁰, przepływu informacji oraz komunikowania się przedsiębiorstw. Co istotne, nową jakością w tych procesach jest ścisłe powiązanie ze strategicznymi ich przeobrażeniami i modernizacją przedsiębiorstw, sektorów i gospodarek na podstawie IKT, informacji i wiedzy¹¹.

Współpraca partnerów biznesowych ukierunkowana na proces delokalizacji określonych funkcji biznesowych na zewnątrz macierzystej organizacji przejawia swoisty dynamizm. Proces ten można ukazać w czterech etapach, które podkreślają dynamikę procesu wynikającą z polityki zarządzania w organizacji gospodarczej (rysunek 1). Etap pierwszy sprowadza się do zarządzania przedsiębiorstwem i podejmowania określonych decyzji na podstawie wewnętrznych i zewnętrznych przesłanek ekonomicznych. Na podstawie odpowiednich analiz wszystkich istotnych czynników

⁹ Por. *What is outsourcing?*, www.outsourcing-faq.com: „Listen to the world's top outsourcing authority, Peter Bendor-Samuel, answer the question 'What is Outsourcing?' (...) Outsourcing takes place when an organization transfers the ownership of a business process to a supplier. The key to this definition is the aspect of transfer of control. This definition differentiates outsourcing from business relationships in which the buyer retains control of the process or, in other words, tells the supplier how to do the work. It is the transfer of ownership that defines outsourcing and often makes it such a challenging, painful process. In outsourcing, the buyer does not instruct the supplier how to perform its task but, instead, focuses on communicating what results it wants to buy; it leaves the process of accomplishing those results to the supplier”.

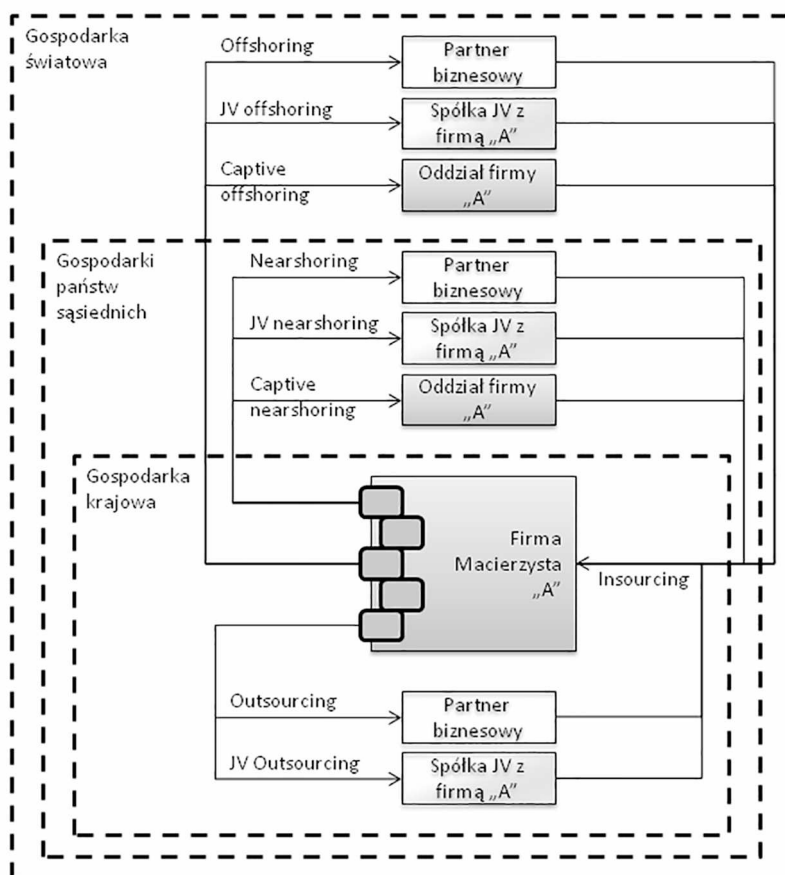
¹⁰ IKT – informacyjne i komunikacyjne technologie. Spotyka się także skrót z języka angielskiego ICT – Information and Communication Technologies.

¹¹ Por. A. Zorska, *Outsourcing i przenoszenie usług w dobie globalizacji oraz informatyzacji*, w: *Globalizacja usług. Outsourcing, offshoring i shared services center*, red. A. Szymaniak, WAIp, Warszawa 2008, s. 190.

dokonyuje się wyboru tych funkcji ekonomicznych organizacji, których delokalizacja na zewnątrz zoptymalizuje ich wytworzenie. Jest to w zasadzie najistotniejszy etap procesu *sourcingu*, który stanowi swoisty fundament dla kolejnych jego etapów. To na tym etapie powstaje cała polityka przedsiębiorstwa związana z zarządzaniem w zakresie delokalizacji funkcji ekonomicznych tej organizacji. Pierwszy etap procesu *sourcingu* sprowadza się do podejmowania strategicznych decyzji o wydzieleniu określonych funkcji ekonomicznych poza organizację gospodarczą oraz zarządzanie przedsiębiorstwem w taki sposób, który przygotowuje organizację do tego procesu. Drugi etap procesu rozpoczyna faktyczną delokalizację funkcji biznesowych. Etap ten odzwierciedla w czasie i w rzeczywistości ekonomicznej wcześniej podjęte decyzje strategiczne. Ogranicza się on jednak do realizacji procesu *sourcingu* na rynku krajowym. Delokalizacja funkcji ekonomicznych może przebiegać w dwóch kierunkach. W pierwszej sytuacji funkcje ekonomiczne są przenoszone do przedsiębiorstw niepowiązanych w żaden sposób z macierzystą organizacją. Mamy tu do czynienia z procesem delokalizacji funkcji ekonomicznych poza macierzystą organizację do zewnętrznych przedsiębiorstw niepowiązanych na krajowym rynku. Proces ten nazywamy mianem *outsourcingu*. Druga sytuacja ukazuje nam proces, w którym funkcje ekonomiczne są przekazywane do przedsiębiorstw zewnętrznych częściowo powiązanych z macierzystą organizacją. Jest to proces definiowany jako *joint venture outsourcing*. W drugim etapie procesu *sourcingu* został poddany w zasadzie tylko i wyłącznie delokalizacji po wektorze funkcji organizacyjnej. W trzecim etapie procesu *sourcingu* wchodzimy już w przestrzeń globalną. Funkcja delokalizacji organizacyjnej zostanie wzbogacona funkcją delokalizacji geograficznej. Etap trzeci, podobnie jak i drugi, jest bezpośrednią wypadkową polityki zarządzania, która była istotą pierwszego etapu całego procesu *sourcingu*. W tym etapie procesu *sourcingu* wychodzi już poza granice gospodarki krajowej macierzystej organizacji. Funkcja delokalizacji geograficznej jest jeszcze dodatkowo podzielona. Mówimy o dwóch geograficznych obszarach zewnętrznych: gospodarki krajów sąsiednich i gospodarki światowej bądź też, jak nazywają to inni, gospodarki krajów odległych. W tym obszarze mamy do czynienia także z funkcją delokalizacji organizacyjnej. Organizacja macierzysta może przekazywać swoje funkcje ekonomiczne do trzech rodzajów podmiotów. Mowa jest tu o przedsiębiorstwach niepowiązanych z organizacją macierzystą, przedsiębiorstwach powiązanych częściowo oraz o podmiotach w pełni powiązanych z tą organizacją. Spłecenie dwóch funkcji delokalizacji geograficznej i organizacyjnej w tych gospodarkach sprowadza się do wygenerowania kilku definicji *sourcingu* gospodarczego. Na pierwszym miejscu przeanalizujemy ten proces na przestrzeni gospodarki krajów sąsiednich. Kiedy funkcje ekonomiczne zostaną przekazane do podmiotów niepowiązanych z macierzystą organizacją będziemy mieli

do czynienia z sourcingiem w formie nearshoringu. Na tym samym obszarze geograficznym przekazanie określonych funkcji organizacjom częściowo powiązanim z organizacją macierzystą proces sourcingu nosi nazwę *joint venture* nearshoring. Trzecią formą sourcingu w obszarze gospodarki krajów sąsiednich będzie *captive* nearshoring, w ramach którego przekazuje się funkcje ekonomiczne do podmiotów w pełni powiązanych z organizacją macierzystą.

Rysunek 1. Dynamiczna struktura globalnego sourcingu



Źródło: opracowanie własne.

Jak wspomniano już wcześniej, etap trzeci przewiduje także rozwój realizacji globalnego procesu sourcingu na obszarze gospodarek światowych. Na tym etapie globalny sourcing może rozwijać się również w trzech definicjach. Pierwsza sytuacja przewiduje wydzielenie funkcji biznesowych do podmiotów niepowiązanych

z organizacją macierzystą. Będzie to proces definiowany jako offshoring. Kiedy funkcje ekonomiczne przedsiębiorstwa zostaną przekazane organizacji powiązanej częściowo, będziemy mieli do czynienia z *joint venture* offshoringiem. Wydzielenie pewnych funkcji organizacji macierzystej do organizacji w pełni powiązanej na tym obszarze określa się jako *captive* offshoring. W taki oto sposób zdefiniowano poszczególne etapy i rodzaje globalnego procesu sourcingu, uzależniając go od funkcji delokalizacji geograficznej i organizacyjnej. W tym kroczącym procesie osiągnięto optymalny jego rozwój. Dalszego, zarówno w sensie geograficznym, jak i organizacyjnym, rozwoju globalnego sourcingu nie można poprowadzić. Pomimo to proces w sposób naturalny ewoluuje do następnego etapu. Logika sourcingu prowadzi teraz do konsumpcji wytworzonych usług. Każda z form globalnego sourcingu na etapie drugim i trzecim doprowadziła do wytworzenia określonych nowych funkcji biznesowych. W czwartym, już ostatnim etapie, dochodzi więc do przekazania wytworzonych usług do organizacji macierzystej. Jest to etap definiowany jako insourcing. Insourcing w efekcie prowadzi do zwiększenia wartości dodanej funkcji ekonomicznych przedsiębiorstwa, które podjęło się realizacji procesu globalnego sourcingu.

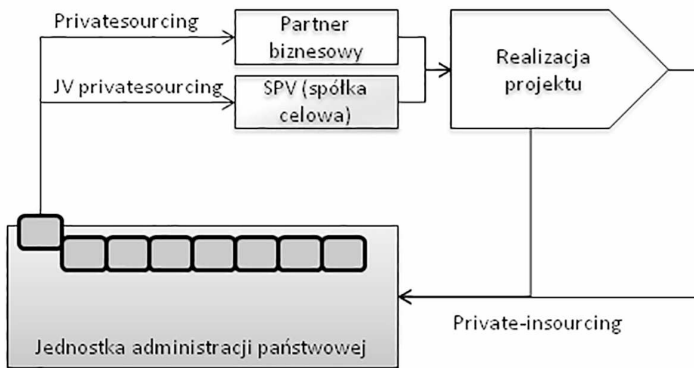
3. Privatesourcing nową formą zarządzania jednostkami samorządów terytorialnych

Pod określeniem privatesourcingu ukrywa się proces swoistego sposobu zarządzania jednostkami samorządów terytorialnych. Jest to proces zarządzania oparty w gruncie rzeczy na logice zarządzania i ekonomii globalnego procesu sourcingu¹². Definicja procesu privatesourcingu w pewien sposób łączy w sobie dwa odrębne konteksty gospodarczo-ekonomiczno-prawne, które od wielu lat są obecne w światowej gospodarce. Mowa jest tu o partnerstwie publiczno-prywatnym i procesie delokalizacji funkcji ekonomicznych przedsiębiorstwa znanym pod nazwą BPO. W tym kontekście privatesourcing będzie rozumiany jako długookresowy proces delokalizacji określonych funkcji ekonomicznych (zadań o charakterze użyteczności publicznej) podmiotów publicznych do zewnętrznych organizacji gospodarczych, w celu zoptymalizowania efektywności ekonomicznej ich realizacji, oparty na wspólnym podziale zadań i ryzyka. Proces ten, opierający się na zasadach wyboru kluczowych kompetencji, może stać się narzędziem zarządzania JST, które ma doprowadzić do optymalizacji realizacji zadań publicznych.

¹² Powszechnie używane jest pojęcie *business process outsourcing* (BPO).

Owa dynamiczna struktura łączy zasady partnerstwa publiczno-prywatnego z logiką BPO. Można powiedzieć, że proces privatesourcingu, w pewnym sensie, jest procesem outsourcingu, któremu przyświeca cel o charakterze użyteczności publicznej. Jest to jedna z najważniejszych cech charakterystycznych tego procesu. Z faktu tego wynika druga istotna cecha tego procesu. Mowa jest tu o macierzystej organizacji, która korzysta z procesu privatesourcingu w zarządzaniu swoją działalnością. Organizacjami takimi będą wszystkie JST i inne instytucje rządowe i państwowe, które w myśl odpowiednich przepisów mają realizować zadania publiczne. Te dwa elementy stanowią swoistą strukturę privatesourcingu, na której, przy uwzględnieniu zasady BPO, opiera się cała dynamiczna struktura procesu privatesourcingu (rysunek 2).

Rysunek 2. Dynamiczna struktura privatesourcingu



Źródło: opracowanie własne.

Dynamiczną strukturę procesu privatesourcingu można przedstawić w trzyetapowym modelu. Pierwszy etap sprowadza się do fundamentalnej pracy u podstaw całego procesu. Jest to etap, który rozpoczyna się wewnątrz organizacji macierzystej i polega na podejmowaniu określonych decyzji w polityce zarządzania. Na tym etapie menedżerowie dokonują wyboru sposobu realizacji określonych zadań czy funkcji ekonomicznych. Wybór ten uwzględnia wewnętrzne i zewnętrzne przesłanki ekonomiczne, gospodarcze i, oczywiście, polityczne. Ważne jest także podkreślenie faktu, że to nie sam proces privatesourcingu generuje jakieś zadanie do realizacji. Wręcz odwrotnie, zadanie, które JST mają do wykonania według swojego planu, muszą być analizowane pod względem sposobu ich realizowania. Takie zarządzanie doprowadzi do optymalnego osiągnięcia określonych celów. Na podstawie odpowiednich analiz wszystkich istotnych czynników dokonuje się wyboru tych zadań publicznych,

których delokalizacja na zewnątrz zoptymalizuje ich wytworzenie. Jest to w zasadzie najistotniejszy etap procesu *sourcingu*, który stanowi swoisty fundament dla kolejnych jego etapów. Powstaje tu cała polityka organizacji związana z zarządzaniem w zakresie delokalizacji funkcji ekonomicznych. Pierwszy etap procesu *sourcingu* sprowadza się zatem do podejmowania strategicznych decyzji o wydzieleniu określonych funkcji ekonomicznych poza jednostkę samorządową oraz zarządzanie nią w taki sposób, który pozwoli na organizację tego procesu¹³.

Drugi etap procesu *privatesourcingu* jest bezpośrednim skutkiem powziętych decyzji menedżerskich. Kwestia następną to realizacja polityki *privatesourcingu*. Rozpoczyna się faktyczna delokalizacja wybranych funkcji ekonomicznych jednostek samorządów terytorialnych. Mamy do czynienia z odzwierciedleniem w czasie i w rzeczywistości gospodarczej wcześniej podjętych decyzji strategicznych. Należy tu zauważyć, że w procesie *privatesourcingu* dochodzi do swoistego zubożenia delokalizacji o wektor przestrzeni. Wcześniej powiedziane było, że w procesie globalnego *sourcingu* może dojść do delokalizacji funkcji biznesowych na podstawie wektora geograficznego (patrz rys. 1) do gospodarek sąsiednich i odległych (trzeci etap procesu *sourcingu*). *Privatesourcing* jednak, co wynika z charakteru jego funkcji ekonomicznych, może być realizowany tylko na terenie państwa macierzystego. Niemożliwa jest tu delokalizacja zadania publicznego poza granicę państwa. Niewyobrażalne jest przecież np. wybudowanie autostrady łączącej Warszawę z Łodzią we Francji czy też biogazowi dla powiatu krasnostawskiego w Niemczech. W tym kontekście można powiedzieć, że proces *privatesourcingu* może być realizowany tylko po wektorze delokalizacji organizacyjnej. Podobnie jak to zostało opisane w drugim etapie procesu *sourcingu*, tak i w tym miejscu delokalizacja będzie przybierała charakter *outsourcingu* lub *joint venture outsourcingu*. W kontekście *privatesourcingu* możemy jednak mówić o pewnej dla niego charakterystycznej typologii. Wektor delokalizacji organizacyjnej zakłada trzy możliwości, czy też formy samej formy delokalizacji. Możliwa jest pełna własność, częściowa własność oraz brak własności i powiązań ekonomicznych. Dotyczy to, podobnie jak w typologii procesu globalnego *sourcingu*, stosunku macierzystej organizacji do organizacji, która przyjmuje do realizacji określoną funkcję ekonomiczną. Pełna własność organizacji macierzystej w sposób naturalny wyklucza możliwość realizacji zadań publicznych na drodze procesu *privatesourcingu*. Nie doszłoby tu do procesu delokalizacji organizacyjnej danej funkcji ekonomicznej. Ta przestrzeń jest w swoisty sposób zarezerwowana do realizacji na mocy przepisów prawa o zamówieniach publicznych¹⁴. Proces *private-*

¹³ W. Bołkunow, A. Derkacz, *Privatesourcing...*, op.cit., s. 21.

¹⁴ Por. ustawa o zamówieniach publicznych.

sourcingu może być realizowany na dwóch kolejnych obszarach organizacyjnych. Delokalizacja określonego zadania publicznego do organizacji zewnętrznej, która jest powiązana kapitałowo z macierzystą JST, jest już procesem privatesourcingu. W sytuacji tej dochodzi do przekazania realizacji zadania publicznego do zewnętrznej organizacji. Ważne jest w tym momencie, że JST posiada częściowe udziały w tej organizacji. W praktyce są to różnego rodzaju spółki celowe (SPV)¹⁵, które są powoływane do realizacji tego zadania, a w których skład wchodzi prywatni partnerzy i oczywiście, choćby w minimalnym zakresie, jednostki samorządów terytorialnych jako partner publiczny. Generalnie samorządom zależy, aby inwestycje realizowane z wykorzystaniem tak rozumianego partnerstwa nie generowały dla ich budżetu dodatkowych wydatków kapitałowych. Jest powszechną praktyką¹⁶, że JST wnoszą do tych SPV w postaci aportu np. grunty własne, na których mają powstać określone inwestycje, bądź też inne aktywa własne wykorzystywane przy realizacji tego zadania. Bywa także, że JST przekazują własny środek trwały jako formę dywersyfikacji przychodów SPV, zwiększając w ten sposób rentowność całej inwestycji. Taką formę delokalizacji zadania publicznego będziemy nazywali mianem *joint venture privatesourcing*. Wektor delokalizacji organizacyjnej zakłada także brak własności JST. W tej sytuacji mamy do czynienia z przekazaniem funkcji ekonomicznej do realizacji organizacji zewnętrznej, która w żaden sposób nie jest powiązana z JST, oczywiście poza umową o realizację tego zadania. W takiej sytuacji także ma miejsce zawieranie się spółek celowych, jednak ich udziałowcami pozostają jedynie organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa prywatne bez najmniejszego udziału macierzystej JST. Taką realizację zadania publicznego będziemy nazywali *privatesourcingiem*. Jak już wcześniej zostało powiedziane, etap drugi jest skutkiem powziętych decyzji strategicznych w pierwszym etapie procesu privatesourcingu. Powyższa typologia delokalizacji funkcji ekonomicznych po wektorze organizacyjnym, na zasadach privatesourcingu lub *joint venture privatesourcingu*, jest tego dowodem. Powiedziano już także, że drugi etap to już faktyczna realizacja zadania na podstawie wcześniejszych decyzji. Realizacja procesu privatesourcingu na tym

¹⁵ Bardzo często w tym kontekście mówi się o spółkach celowych typu SPV (*Special Purpose Vehicle*), które są powoływane do realizacji specyficznych czy czasowych zadań. SPV są bardzo często wykorzystywane do izolacji od macierzystej firmy ryzyka finansowego określonej inwestycji. *SPV is a legal entity created to fulfill narrow, specific or temporary objectives. SPV's are typically used by companies to isolate the firm from financial risk. A company will transfer assets to the SPV for management or use the SPV to finance a large project thereby achieving a narrow set of goals without putting the entire firm at risk* (www.en.wikipedia.org).

¹⁶ Mowa jest tu o krajach, w których partnerstwo publiczno-prywatne jest wykorzystywane z powodzeniem od wielu lat do realizacji inwestycji o charakterze użyteczności publicznej, np. o Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Australii czy Indiach.

etapie dokonuje się we współpracy JST z partnerem prywatnym na wiele różnych sposobów. Jest to uzależnione w dużej mierze od charakterystyki zadania publicznego oraz od podziału zadań i ryzyka. To zaś z kolei jest wypadkową decyzji strategicznych podjętych przez organizację macierzystą w pierwszym etapie procesu¹⁷. Analizując doświadczenia państw, gdzie model partnerstwa publiczno-prywatnego jest praktykowany z powodzeniem od wielu lat, możemy zauważyć mnogość dynamicznych modeli. Na podstawie nowej ustawy o PPP można powiedzieć, że sam sposób realizacji zadania jest skutkiem procesu negocjacji partnerów, który to zostaje spisany w formie umowy partnerskiej. To wszystko sprowadza się w zasadzie do odpowiedniego usystematyzowania procesu *privatesourcingu*, w skład którego wchodzi: projektowanie, budowa, eksploatacja, utrzymanie, wyposażenie oraz świadczenie usług. Taki sposób realizacji wydzielonych funkcji ekonomicznych JST prowadzi do wytworzenia określonej usługi¹⁸ oraz wartości dodanej.

Realizacja określonej funkcji ekonomicznej skutkuje powstaniem nowej wartości ekonomicznej. Zostaje osiągnięty cel, który przyswiecał od samego początku procesu *privatesourcingu*. W tym momencie dochodzimy do trzeciego etapu procesu. Zgodnie z fundamentalną ideą partnerstwa publiczno-prywatnego zrealizowana inwestycja zostaje przekazana jednostce samorządu terytorialnego. Wartość dodana wytworzona w tym procesie zwiększa wartość ekonomiczną organizacji macierzystej, wzbogacając jednocześnie jej aktywa. Etap ten będziemy nazywali mianem *privateinsourcingu*. Przedstawiony powyżej cały proces *privatesourcingu* będziemy definiować jako długookresowy proces delokalizacji określonych funkcji ekonomicznych podmiotów publicznych do zewnętrznych organizacji gospodarczych w celu zoptymalizowania efektywności ekonomicznej ich realizacji, oparty na wspólnym podziale zadań i ryzyka.

4. Podsumowanie

Jednym z zadań Polityki Spójności po 2013 r. jest próba realizacji priorytetów prorozwojowych dla całej Wspólnoty. To instrumentalne podejście do tego zagadnienia w sposób naturalny generuje swoistą konieczność zmian w kształcie przyszłej Polityki Spójności. Jeden z kierunków tychże zmian zmierza do wprowadzenia takich rozwiązań, które mogą doprowadzić do zwiększenia efektywności instrumentów realizacji tej polityki. W powyższym artykule przedstawiono narzędzie, które

¹⁷ W. Bołkunow A. Derkacz, *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne...*, op.cit., s. 22.

¹⁸ Tamże, s. 22.

może doprowadzić do optymalizacji skuteczności realizacji celów wynikających z polityki Unii Europejskiej. Privatesourcing jako narzędzie zarządzania zostało przedstawione jako źródło zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych. Proces ten został oparty na dwóch filarach, które istnieją w globalnej gospodarce i są wykorzystywane niezależnie od siebie. Mowa jest tu o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o procesie globalnego sourcingu. W tym świetle proces privatesourcingu został zdefiniowany jako długookresowy proces delokalizacji określonych funkcji ekonomicznych (zadań o charakterze użyteczności publicznej) podmiotów publicznych do zewnętrznych organizacji gospodarczych w celu zoptymalizowania efektywności ekonomicznej ich realizacji, oparty na wspólnym podziale zadań i ryzyka. Proces ten, opierając się na zasadach wyboru kluczowych kompetencji, logice globalnego procesu delokalizacji funkcji ekonomicznych w duchu współpracy partnerstwa publiczno-prywatnego może stać się narzędziem zarządzania JST, które ma doprowadzić do optymalizacji realizacji zadań publicznych. Jest to z pewnością zagadnienie, które powinno zostać poddane pod szczegółową merytoryczną dyskusję. Stanowi oryginalne podejście i swoisty efekt poszukiwań nowych rozwiązań, które mają posłużyć zwiększeniu efektywności narzędzi realizacji Polityki Spójności, a także podniesienia jej skuteczności w osiągnięciu celów.

Bibliografia

1. Bołkunow W., Derkacz A., *Privatesourcing, czyli partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma globalnego sourcingu*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH 2009, nr 96.
2. Derkacz A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście nowej ustawy*, Recykling 2009, 9(105).
3. Puślecki Z.W., *Nowoczesne formy świadczenia usług w skali międzynarodowej. Wprowadzenie do problematyki*, w: *Globalizacja usług. Outsourcing, offshoring i shared services center*, red. A. Szymaniak, WAiP, Warszawa 2008.
4. Zorska A., *Outsourcing i przenoszenie usług w dobie globalizacji oraz informatyzacji*, w: *Globalizacja usług. Outsourcing, offshoring i shared services center*, red. A. Szymaniak, WAiP, Warszawa 2008.
5. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100).
6. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101).

7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655 z późn. zm.)
8. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencji, *Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Druk sejmowy nr 1180, Warszawa 2008, www.orka.sejm.gov.pl
9. www.en.wikipedia.org
10. www.outsourcing-faq.com

Private Sourcing as a Source of Increased Public Tasks Efficiency

Summary

The authors of the article aim to present a model of outsourcing in the context of efficiency of the implementation of public tasks. It is the second presentation of this model. Private sourcing is an innovative model of project management based on the global sourcing and Public Private Partnership. The model of private sourcing is derived from the observation of reality made by the authors as well as their own knowledge. Its major goal is to increase the efficiency of economic efficiency of projects implemented by the state and local administration.

Keywords: private sourcing, public tasks efficiency
