

**OPŁACALNOŚĆ PROJEKTÓW OUTSOURCINGOWYCH  
NA PRZYKŁADZIE GMINY TARNÓW OPOLSKI**

**Słowa kluczowe:** skuteczność projektów outsourcingowych, outsourcing procesów, optymalizacja kosztów, JST I stopnia.

**PROCESS OUTSOURCING AS A MEANS FOR EFFICIENT OPERATION  
OF A LOCAL GOVERNMENT UNIT  
(BASED ON THE EXAMPLE OF THE GMINA OF TARNÓW OPOLSKI)**

**Keywords:** Key Performance Indicators, effectiveness of outsourcing projects, process outsourcing, cost optimization, local government organization on the gmina level.

**Wstęp**

Outsourcing, jako koncepcja (przez niektórych autorów wskazywana jako metoda) [Foltys 2012: 45–4] jest w chwili obecnej bardzo szeroko stosowana w różnego rodzaju organizacjach komercyjnych, non profitowych, hybrydowych, zarówno w ich zakresie, jak i ich funkcji. Jednakże powinno się przyjąć iż proces, który będzie określany mianem outsourcingu, powinien posiadać cechy takie jak: cel wydzielenia, powtarzalność procesów, upodmiotowienie usługi, możliwość zaangażowania własnych pracowników i niezależność.

Opisany tytułem niniejszego artykułu obszar tematyczny jest prawdziwym dezyderatem w zakresie/obszarze związanym z BPO<sup>1</sup>. Pamiętać trzeba, że JST są organizacjami, dla których najważniejszym i kryteriami skutecznego zarządzania są: zaspokojenie potrzeb mieszkańców oraz interesariuszy funkcjonujących w otoczeniu gminy oraz ich zadowolenie.

Wychodząc z powyższych założeń, naturalnym jest poszukiwanie rozwiązań optymalizacyjnych, jednym z których jest zastosowanie outsourcingu w gminie, który powinien spowodować efektywniejsze i sprawniejsze wypełnianie przez nią swoich misji [Griffin 2012:408-409]. Wnioski, które Griffin formułuje w stosunku do wszystkich rodzajów organizacji, bardzo bezpośrednio znajdują zastosowanie w odniesieniu do JST: „Podstawową przyczyną, dla której organizacje dokonują zmian, jest to, że coś, co ma istotne znaczenie dla organizacji, albo już się zmieniło, albo właśnie ma się zmienić. Właściwie głównym powodem pojawienia się problemów, przed jakimi często stają organizacje, jest nie przewidzenie zmian lub brak właściwej odpowiedzi na zmianę warunków”.

Szczególnymi wyzwaniem i problemami, na które JST muszą znaleźć adekwatną odpowiedź jest:

- obniżenie kosztów funkcjonowania Gminy,
- zwiększenie jakości realizowanych dotychczas przez Gminę zadań, wynikających z uregulowanych prawnych, społecznych, kulturowych, organizacyjnych, przyrodniczych i innych,
- realizacja nowych zadań wskazanych przez Państwo,
- tworzenie społeczności obywatelskiej na poziomie Gminy,

---

<sup>1</sup> Autor od wielu lat pełni funkcję wójta gminy, jego analizy, wnioski i postulaty opierają się o doświadczenia z zakresu kierowania jst.

- ograniczenie maksymalnego możliwego zadłużenia Gminy,
- duży deficytu budżetowy państwa, a co za tym idzie przerzucanie zadań na Gminy bez ich zabezpieczenia finansowego,
- brak środków na remonty infrastruktury drogowej,
- realizacja zadań edukacyjnych,
- realizacja zadań w obszarze kultury,
- potrzeba zabezpieczenia wkładu udziałów własnych dla projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Jak pokazują doświadczenia Gminy Tarnów Opolski, środki w budżecie Gminy zaoszczędzone w wyniku zastosowaniu outsourcingu, wykorzystane są, między innymi, dla realizacji nowych zdefiniowanych obszarów funkcjonowania Gminy, a istotnych dla lokalnej społeczności, np. przy tworzeniu społeczności obywatelskiej, zadań z obszaru polityki senioralnej i innych. Outsourcing pozwala na rozszerzenie działań Gminy wynikających z delegowania uprawnień przez państwo, takich jak np. prowadzenie wybranych działalności biznesowych<sup>2</sup>. Taka koncepcja zastosowania outsourcingu może być jedną ze skutecznych metod dla realizacji przerzucanych na gminy dodatkowych zadań, w tym zadań bez zabezpieczenia na odpowiednim poziomie finansowania ich realizacji z budżetu państwa. Taka koncepcja zastosowania outsourcingu w funkcjonowaniu Gminy (dla realizacji dodatkowych potrzeb) jest szczególnie ważna w kontekście zachowania wysokiego poziomu jakości spełnianych zadań dla jej mieszkańców. Dlatego też należy podkreślić, że outsourcing ma zapewniać nie tylko oszczędności, ale przede wszystkim poprawę efektywności, jak również wzrost skuteczności działania organizacji. Z pewnością można przyjąć iż outsourcing jest jedną z koncepcji o szerokim zastosowaniu praktycznym [Łukasik 2014:124]. Według przeprowadzonych badań przez Radło i Cielecką [Radło/Cielecka 2010:14–21] z outsourcingu korzysta 93% dużych i średnich firm. Wykorzystują one outsourcing w obszarze szkoleń (84,5%), transportu (68,5%), IT (38%), dystrybucji i logistyki (33,5%), call center i biura obsługi klienta (8%), pozyskiwania odzieży roboczej (21%), wynajmu urządzeń higienicznych (18%). Uzyskane wyniki wskazują na wielorakość zastosowania outsourcingu w przedsiębiorstwach. W tym kontekście obserwując i analizując rosnącą efektywność zastosowania tej koncepcji w przedsiębiorstwach, również samorządy decydują się coraz częściej na wdrażanie różnych form i procesów outsourcingowych w JST I stopnia. Jednakże biorąc pod uwagę, iż procesy outsourcingowe, które nie zostały należycie przemyślane i przygotowane, mogą przynieść również efekty negatywne, dlatego też wdrażanie procesu powinno być poprzedzone gruntowną i wnikliwą analizą [Matejun 2011:125-126]. W poniższym artykule przedstawiono zrealizowane projekty outsourcingowe i ich wybrane przykłady zastosowania outsourcingu w JST I stopnia.

## 1. Wybrane przykłady zastosowania outsourcingu w JST I stopnia

Gmina Tarnów Opolski usytuowana jest w bezpośrednim sąsiedztwie miasta wojewódzkiego – Opola, co determinuje jej gospodarczą przynależność do Aglomeracji Opolskiej. Liczy niespełna 10 tysięcy mieszkańców, a jej budżet kształtuje się na poziomie niemal 30 milionów złotych rocznie. Dysponując niewielkim w odniesieniu do potrzeb jednostki budżetem, władze gminy wdrażają rozwiązania zmierzające do optymalizacji finansowej wydatków. Podejmując zatem temat efektywności projektów outsourcingowych w jednostce samorządowej, jaką jest Gmina Tarnów Opolski, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na charakterystykę zidentyfikowanych projektów outsourcingowych oraz ich klasyfikacji według rodzaju i jednostki. W przypadku Gminy Tarnów Opolski i jej jednostek organizacyjnych (referatów) zidentyfikować można całą gamę projektów outsourcingowych. Klasyfikując według rodzaju zjawiska, wyróżnić tu należy przede wszystkim outsourcing kontraktowy i kapitałowy.

**Tabela 1. Rodzaje projektów outsourcingowych realizowanych przez Gminę Tarnów Opolski**

Outsourcing kontraktowy	Outsourcing kapitałowy
-------------------------	------------------------

<sup>2</sup> W dalszej części artykułu zagadnienie to zostało pokazane na przykładzie spółki gminnej „Park Technologiczno-Innowacyjny”.

usługi BHP	utworzenie inkubatora przedsiębiorczości przez gminną spółkę: Park – Technologiczno – Innowacyjny
wsparcie obronności gminy	
obsługa prawna urzędu oraz mieszkańców gminy	
obsługa informatyczna	
Prenumerata administracyjna	
usługi weterynaryjne (+czipowanie psów)	
usługi z zakresu monitorowania składowiska odpadów	
usługi geodezyjne oraz planistyczne	
usługi z zakresu tworzenia dokumentacji technicznej oraz kosztorysowania	
zarządzanie zadaniami w zakresie kontroli zarządczej	
usługi szkoleniowe	
usługi ochrony mienia (GENIUS)	
usługi kominiarskie	
usługi kurierskie i pocztowe	
usługi porządkowe (utrzymanie czystości przystanków)	
usługi opiekuńcze (GOPS)	
usługi psychologiczne i logopedyczne (szkoły)	

Źródło: analiza własna.

Do niewątpliwych zalet rozwiązania w postaci outsourcingu kontraktowego (czyli zlecenia usługi podmiotowi nie powiązanemu z zamawiającym a wysoce wyspecjalizowanemu w danym zakresie) należą przede wszystkim: swoboda doboru wykonawcy, uproszczenie struktury organizacyjnej oraz specjalizacja. Podstawą kontroli wydzielonej działalności jest w tym przypadku umowa outsourcingowa zawarta pomiędzy tym podmiotem a Gminą. Innym przykładem projektu outsourcingowego, w który zaangażowana jest Gmina Tarnów Opolski, jest projekt utworzenia inkubatora przedsiębiorczości przez gminną spółkę: Park – Technologiczno – Innowacyjny. Mamy tu do czynienia z tzw. outsourcingiem kapitałowym, tzn. wydzieleniem funkcji (działalności) ze struktury zakładu macierzystego (Gminy) i przekazanie jej do realizacji przez podmiot powiązany (spółkę-córkę) zakładu macierzystego. Podstawą kontroli wydzielonej działalności jest bowiem w tym przypadku zarówno umowa outsourcingowa, jak też nadzór właścicielski wynikający z powiązań kapitałowych. Precyzyjnie rzecz ujmując, jest to więc outsourcing kontraktowo-kapitałowy. Spółka ta zaangażowana jest ponadto w projekt skupu gruntów rolnych, scalenia ich i przekształcenia w tereny inwestycyjne by stworzyć w krótkim czasie spójną i atrakcyjną ofertę dla potencjalnego inwestora. Scedowanie tego projektu na spółkę nie tylko skutkuje uproszczeniem procedur, ale także wymiernym efektem finansowym.

### **1.1 Zastosowanie outsourcingu w Urzędzie Gminy Tarnów Opolski na poziomie jednostki macierzystej**

W Urzędzie Gminy na dzień 30.08.2013 r. stan zatrudnienia wynosił 36 osób, przy czym liczba etatów oscyluje wokół 33,25. Średni koszt wynagrodzenia każdego z pracowników zależy jest od stanowiska, które obejmuje. Średnia płaca zasadnicza wszystkich pracowników zgodnie z Zarządzeniem w Sprawie Wynagrodzenia Pracowników Samorządowych wynosi około 2.562 zł netto. Warto zauważyć, że kwota ta jest płacą zasadniczą, do której należy dodać kwotę dodatkową związaną z ubezpieczeniem społecznym każdego z pracowników. Łączna kwota, jaką Urząd Gminy musi przekazać na pracownika wynosi średnio 3.100 zł miesięcznie. Aby uzyskać miarodajny wynik dotyczący ogólnego kosztu pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, należy uwzględnić również pozostałe koszty ponoszone przez urząd, m.in. koszty związane z bieżącym wyposażaniem stanowisk pracy, koszty szkoleń, koszty chorobowego oraz urlopów macierzyńskich. Wartość tę trudno obliczyć z uwagi na fakt, iż każde stanowisko pracy ma odmienne potrzeby w zależności od okresu, który obejmuje (np. organizowane odgórnie szkolenie pracownika w dziedzinie nowych warunków

prowadzenia działalności transportowej to koszt rzędu 430 zł brutto)<sup>3</sup>.

Przykłady projektów outsourcingowych w realizacji w badanej gminie zostaną opisane w dalszej części.

Na usługi BHP zawarta została umowa z wysokiej klasy specjalistą z tego zakresu na czas określony od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r. W ramach tego zobowiązania świadczone są usługi z zakresu przeszkolenia pracowników zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zadań związanych z ochroną przeciwpożarową pracowników. Koszt tej umowy wynosi miesięcznie 550 zł/brutto, co daje roczny koszt w wysokości 6.600 zł/brutto. Do kwoty tej nie dolicza się żadnych dodatkowych kosztów. Zatrudnienie pracownika na stanowisku specjalista ds. BHP na pełny etat wiązałoby się z kosztami w wysokości 2.325 zł brutto miesięcznie. Koszty ponoszone przez Gminę, doliczając obowiązkowe składki społeczne, wyniosłyby 2813 zł miesięcznie. Koszt rocznego wynagrodzenia specjalisty ds. BHP kosztowałby Gminę nawet 33.759 zł. Różnica wynosi 27.159,00 zł w skali roku, przy całkowitym wyeliminowaniu absencji spowodowanych urlopami, zwolnieniami lekarskimi itp. Należy liczyć się z tym, iż jest to stanowisko najniższego stopnia. Chcąc zatrudnić głównego specjalistę ds. BHP koszty mogłyby wzrosnąć średnio do kwoty 3.050 zł miesięcznie płacy zasadniczej plus przysługujący dodatek funkcyjny w wysokości 120% płacy zasadniczej. Podsumowując, oszczędność w skali roku 2013 wyniosła 30.000 zł.

Zawarta z kancelarią radców prawnych umowa na obsługę prawną zawarta została na okres od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r. W ramach tej usługi pracownicy urzędu oraz mieszkańcy Gminy mają dwa razy w tygodniu do dyspozycji radcę prawnego z doświadczeniem w pracy w samorządzie, z uprawnieniami do prowadzenia audytu finansowego jednostki. Dodatkowo raz w tygodniu do dyspozycji mieszkańców Gminy pozostaje aplikant radcowski, udzielający nieodpłatnych porad prawnych. W ramach tej umowy przekazane są kancelarii takie zadania jak:

- a) opiniowania aktów prawnych wydawanych przez Wójta i Radę Gminy,
- b) opiniowanie decyzji administracyjnych,
- c) bieżące doradztwo prawne,
- d) interpretacja treści zawieranych umów,
- e) reprezentowanie Gminy Tarnów Opolski i jej jednostek organizacyjnych,
- f) sporządzanie i opiniowanie umów cywilnoprawnych,
- g) sporządzanie pisemnych opinii prawnych,
- h) udzielanie porad prawnych mieszkańcom Gminy Tarnów Opolski,
- i) udział w sesjach Rady Gminy.

Do udzielania tych usług upoważnionych jest 6 radców prawnych – pracowników kancelarii, co wyklucza przerwę w dostawie usług, związanych z niedyspozycjami personalnymi. Urząd Gminy w ramach tej umowy zapewniony ma stały dostęp do usług prawnych - osobisty bądź telefoniczny lub mailowy. Miesięczny koszt tej usługi to 3.690 zł., co daje rocznie kwotę: 44.280 zł. Zatrudnienie przez Urząd Gminy radcy prawnego na cały etat po 8h dziennie przez 5 dni w tygodniu jest zabiegiem niekoniecznym. Z tytułu wynagrodzeń Urząd ponosiłby miesięczne koszty w wysokości 3.300 zł płacy zasadniczej, co po doliczeniu składek na świadczenia pracownicze daje kwotę 3.993 zł/miesiąc. Dodatkowo radcy prawnemu przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości 140% płacy brutto. Kwota, jaką Urząd Gminy musiałby przekazać na wynagrodzenia radcy prawnego w ciągu całego roku wyniosłaby rocznie 47.916 zł. Różnica wynosi 3.636 zł. Należy doliczyć również do tego koszty związane z doskonaleniem pracownika oraz bieżącymi szkoleniami. Zawód ten jest związany z ciągłym pogłębianiem wiedzy i doskonaleniem, co wiąże się z kosztem, jakim są szkolenia (przykładowo szkolenie pt. „Efektywna egzekucja i zasady profesjonalnej współpracy z komornikiem” to koszt dla pracodawcy rzędu 300 zł netto, co daje kwotę 369 zł brutto).

Umowa zlecenie zawarta między Urzędem Gminy a firmą informatyczną gwarantuje stały nadzór nad sprzętem komputerowym dostępnym w Urzędzie. W ramach tej umowy specjalistycznej

---

<sup>3</sup> Na podstawie ofert kierowanych do Urzędu Gminy w Tarnowie Opolskim przez zewnętrzne firmy szkoleniowe.

firmie powierzone są następujące zadania:

- a) diagnostyka i konfiguracja komponentów komputera,
- b) konserwacja sprzętu komputerowego,
- c) dostarczenie sprzętu do centrów serwisowych,
- d) instalacja systemu operacyjnego Windows,
- e) aktualizacja oprogramowania i sterowników komputerów,
- f) kontrola legalności oprogramowania.

Usługi te są prowadzone systematycznie, raz w tygodniu. W razie konieczności jest możliwość częstszego korzystania z tej usługi. Koszt miesięczny to 996 zł netto, co brutto daje kwotę 1.225 zł. Rocznie Urząd Gminy z tytułu tej umowy ponosi koszty rzędu 14.700 zł. Świadczenie tych samych usług przez pracownika Urzędu Gminy wiązałoby się z kosztami zatrudnienia na umowę o pracę informatyka. Zgodnie z Rozporządzeniem, miesięczna płaca brutto dla informatyka wynosi 2.425 zł, co razem z kwotą świadczeń społecznych ponoszonych przez pracodawcę daje miesięczny koszt zatrudnienia rzędu 2.934 zł. Rocznie daje to sumę w wysokości 32.208 zł. Oszczędność zatem to kwota 18.508 zł. Ponadto, podobnie jak przy zatrudnieniu specjalisty ds. BHP, jest to najniższy stopień zawodowy w Urzędzie. Wraz z podnoszeniem rangi koszt związany z wynagrodzeniem pracownika rośnie do kwoty 2.675zł płacy brutto na stanowisku starszego informatyka. Dodatkowo przy zatrudnieniu informatyka na umowę o pracę należy liczyć się z tym, iż informatyka jest działem, który w obecnych czasach zmienia się z dnia na dzień. Konieczne byłoby nieustanne szkolenie takiego pracownika, co wiązałoby się z kosztami dla Urzędu. Kosztem byłoby również zapewnienie mu i wyposażenie stanowiska pracy, co jest dużą trudnością, zważywszy na trudności lokalowe w jednostce.

Urząd Gminny posiada obecnie umowę z firmą świadczącą usługi informatyczne dotyczące specjalistycznych programów finansowych. W ramach tej umowy, wyloniona w drodze szacowania rynku firma, zobowiązana jest do wykonywania nadzoru, naprawy, aktualizacji programów oraz przeszkolenia pracowników. Do produktów zawartych w umowie należą programy firmy INFO-System, takie jak: PODATKI Widnows/SQL, KSZOB Widnows/SQL, JGU Widnows/SQL, BUDZET Widnows/SQL, ŚRODKI TRWAŁE Widnows/SQL, AUTA Widnows/SQL, Moduł eksportu danych podatkowych do IPE-PN.GUS., KASA Windows/SQL oraz OPŁOK Windows/SQL. Są to programy niezbędne do pracy w Referacie Budżetowo-Finansowym. Programy te posiadają licencję na dany rok. Roczny koszt tej umowy wynosi 19.874,34 zł. Nie ma możliwości odniesienia tej umowy do możliwości Urzędu z uwagi na fakt, iż producent oprogramowania wskazanego urzędowi odgórnie, jest monopolistą na rynku w tym zakresie. Jediną możliwością byłoby zatrudnienie programisty, który stworzyłby programy o podobnych właściwościach. Jednak jest to rozwiązanie abstrakcyjne, ponieważ poza stworzeniem takiego programu Urząd Gminy musiałby zdobyć licencję na te programy oraz zgodę na korzystanie z nich.

Umowa zlecenie podpisana 14.02.2002 roku, obowiązująca do dzisiaj z firmą zapewniającą w Urzędzie całodobowy monitoring oraz - w razie konieczności - interwencję patrolu w ciągu niecałych 20 minut od wszczęcia alarmu. Koszt tej usługi wynosi 369 zł za kwartał, co rocznie daje kwotę 1.476 zł brutto. Zatrudnienie dozorca/ochroniarza na cały etat wiąże się z kosztem wynagrodzenia w wysokości 1.404 zł za każdy miesiąc. Rocznie daje to kwotę rzędu 16.848 zł. Różnica między tymi umowami wynosi 15.372 zł. Zaznaczyć trzeba, iż utworzenie całodobowej opieki ochroniarskiej wiąże się z zatrudnieniem nie jednej osoby, ale przynajmniej trzech. Jedna osoba nie jest w stanie monitorować budynku całodobowo. W takiej sytuacji wymagane jest stworzenie systemu zmianowego.

Umowa zlecenie na świadczenie usług weterynaryjnych obowiązuje od 02 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013. W ramach tej umowy dostępne są takie usługi jak:

- a) doraźne użycie aplikatora do uspienia rannych, zblakanych lub agresywnych zwierząt domowych i wolno żyjących,
- b) wyłapanie uspienionych zwierząt oraz zapewnienie im opieki weterynaryjnej,
- c) transport uratowanych zwierząt wolno żyjących do naturalnego środowiska,

d) przekazanie do utylizacji zwierząt padłych w czasie interwencji oraz padłych lub poddanych eutanazji.

Koszt związany z tą umową jest zależny od przeprowadzonych usług. Urząd płaci zleceniobiorcy zgodnie z przedstawionymi fakturami za usługę, jednak koszt ten w ciągu roku nie przekracza 2.000 zł brutto. Zatrudnienie lekarza weterynarii na pełny etat wiąże się z miesięcznym wynagrodzeniem rzędu 1.500 zł brutto, co po dodaniu składek społecznych daje kwotę 1.815 zł. Roczna kwota przeznaczana na wynagrodzenie wyniosłaby 21.780 zł. Różnica między tymi umowami wynosi 19.780 zł. Zatrudnienie lekarza weterynarii na pełny etat jest zabiegiem niekoniecznym, gdyż nie ma zapotrzebowania na usługi weterynaryjne codziennie w ośmiogodzinnym systemie pracy. Dodatkowo zatrudnienie lekarza weterynarii łączy się z wydzieleniem specjalnego pomieszczenia, w którym mógłby zajmować się zwierzętami, jak również z kosztami dotyczącymi wyposażenia takiego pomieszczenia w specjalistyczne sprzęty. Doliczyć należy również wysokie koszty związane z bieżącym wyposażeniem takiego pomieszczenia. Korzystając z usług lekarza weterynarii w ramach umowy zlecenia, Urząd nie ponosi tych kosztów, a zarazem korzysta ze sprzętu specjalistycznego i profesjonalnej obsługi zwierząt przez lekarza weterynarii.

Urząd Gminy posiada w okresie od 7 lutego 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku podpisaną umowę zlecenie na wykonanie badań monitoringowych składowiska odpadów w Kosorowicach. W ramach tej umowy firma zobowiązuje się do wykonania:

- a) poboru i badań wód podziemnych i odciekowych,
- b) pomiaru objętości wód odciekowych,
- c) analizy emisji i składu gazu składowiskowego,
- d) oceny osiadania składowiska w oparciu o ustalone repery,
- e) wykonania raportu rocznego.

Całkowity koszt wykonania tej usługi wynosi 5.760 zł brutto. Aby przeprowadzić takie badania w Urzędzie Gminy nastąpiła by konieczność utworzenia całej nowej komórki – laboratorium. Wiąże się to z dużymi wkładami w wyposażenie odrębnego pomieszczenia w sprzęty specjalistyczne do badań, jak również z utworzeniem kilku stanowisk pracy. Samo zatrudnienie laboranta to miesięczny koszt w wysokości 1.428 zł (razem ze składkami pracodawcy). Roczny koszt wynagrodzenia dla laboranta to kwota 17.136 zł. Różnica między tymi umowami wynosi 11.376 zł. Utworzenie laboratorium przez Urząd Gminy byłoby zabiegiem bezzasadnym. Wkład pieniężny, jaki musiałby włożyć Urząd w jego stworzenie, przewyższałby potrzeby Urzędu wobec laboratorium. Korzystanie z usług zewnętrznej firmy jest dla Urzędu dużym obciążeniem a ponadto możliwością korzystania z profesjonalnego sprzętu, w który zleceniobiorca jest wyposażony.

Umowa zlecenie dotycząca „Projektu technicznego wymiany/przebudowy sieci wodociągowej w Tarnowie Opolskim – roboty uzupełniające”. Umowa obejmuje wykonanie projektu budowlanego, kosztorysu inwestorskiego, przedmiaru robót oraz wykonanie Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych. Koszt tej umowy wynosi 4.428 zł brutto. Czas trwania umowy – 3 miesiące. Wykonanie przedmiotowej usługi przez pracowników Urzędu Gminy wiązałoby się z zatrudnieniem kierownika pracowni projektowej, który posiadałby uprawnienia do wykonywania kosztorysów, sporządzania przedmiaru robót oraz posiadającego wiedzę na temat sporządzania projektów budowlanych. Na tym stanowisku wymagane jest wykształcenie geodezyjne i kartograficzne wraz z odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi. Miesięczny koszt zatrudnienia na pełny etat pracownika z podobnymi kwalifikacjami wynosi 1.500 zł płacy zasadniczej, co daje 1.815 zł ogólnego kosztu wynagrodzenia. Koszt trzymiesięcznego wynagrodzenia na tym stanowisku wyniosłby 5.445 zł. Różnica między tymi umowami wynosi 1.017 zł. Umowa ta, mimo iż trwa tylko 3 miesiące, ukazuje, iż Urząd Gminy korzysta z usług firmy zewnętrznej, ponieważ uprawnienia pracowników zatrudnionych w Urzędzie nie są wystarczające do realizacji tego typu projektów. Gdyby Urząd chciał tworzyć podobne projekty, należałoby stworzyć nową komórkę organizacyjną. Należałoby wyposażyć taką komórkę w sprzęt do projektowania, w mapy kartograficzne oraz program do sporządzania kosztorysów. Wszystko to wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla Urzędu.

Wniosek: Przyjmując wskazaną powyżej metodologię wyliczeń, oszczędności wynikające z wdrożonych na dzień dzisiejszy procesów outsourcingowych w samej jednostce macierzystej to kwota rzędu 99.689,00 zł. Wybór podwykonawców nastąpił w drodze szacowania rynku i weryfikacji

wysokiego poziomu merytorycznego w danym zakresie usług. Kontrola nad jakością świadczonych usług prowadzona jest na bieżąco – przez kierowników poszczególnych referatów oraz kadre zarządzającą (Wójt, Zastępca Wójta, Sekretarz, Skarbnik).

**Tabela 2. Oszczędności wynikające z wdrożenia procesów outsourcingowych w Gminie Tarnów Opolski (w PLN)**

Rodzaj usługi	Outsourcing	Własny pracownik	Różnica kosztów
Usługi BHP	6.600,00	36.600,00	30.000,00
Obsługa prawna	44.280,00	47.916,00	3.636,00
Usługi informatyczne	14.700,00	32.208,00	18.508,00
Usługi informatyczne w zakresie specjalistycznych programów finansowych	19.874,00	Brak odniesienia	Brak odniesienia
Usługa monitorowania i ochrony	1.476,00	16.848,00	15.372,00
Usługi weterynaryjne	2.000,00	21.780,00	19.780,00
Badania monitorujące składowisko odpadów	5.760,00	17.136,00	11.376,00
Usługa wykonania projektu technicznego wraz z dokumentacją techniczną oraz kosztorysem inwestorskim	4.428,00	5.445,00	1.017,00
Suma	99.118,00	175.092,00	99.689,00

Źródło: analiza własna.

### **Zastosowanie outsourcingu w gminnych jednostkach organizacyjnych należy poddać analizie per analogiam**

Jednostki gminne zaangażowane w realizację projektów outsourcingowych: Biuro Obsługi Oświaty Samorządowej (BOOS), Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (GOPPS), Gminny Ośrodek Kultury (GOK), Referat Hala Sportowa.

1. Biuro Obsługi Oświaty Samorządowej w Tarnowie Opolskim korzysta z projektów outsourcingowych w następujących obszarach :

- dowóz uczniów,
- dowóz uczniów niepełnosprawnych,
- obsługa informatyczna.

Firmy podwykonawcze zostały wybrane w drodze przetargów (dowozy) oraz w drodze zlecenia wykonywaniu usług po rozeznaniu rynku - obsługa informatyczna. Umowy podpisywane przez Kierownika Biura Obsługi Oświaty Samorządowej są, w przypadku podwykonawców wybieranych w formie przetargu nieograniczonego, dwuletnie, w przypadku pozostałych podwykonawców - wieloletnie (na czas nieograniczony, z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia). Umowy są sporządzane przez BOOS, podwykonawców i podpisywane po zatwierdzeniu przez radcę prawnego Urzędu Umowy podlegają stałej weryfikacji poprzez obserwację podwykonawcy, kalkulację opłacalności, monitorowanie cen u konkurencji. Analiza opłacalności przedstawiona została w Tabeli 3.

1) Usługi dowozu,

roczny koszt obu umów: 419.500 zł

Zorganizowanie transportu we własnym zakresie:

amortyzacja 3 autobusów - 70.000 zł

amortyzacja 2 busów - 30.000 zł

Konserwacja i naprawy środków transportu - 10.000 zł

zatrudnienie 5 kierowców - 115.920 zł (1etat każdy wg stawki minimalnej 1.600 zł (koszt pracodawcy 1.932 zł)

zatrudnienie 5 opiekunek - 57.960 zł (0,5 etatu każda wg stawki minimalnej 800 zł (koszt pracodawcy 966 zł)

Zatrudnienie osoby zarządzającej dowozem - 28.980 zł (2.000 zł brutto = koszt pracodawcy 2.415 zł)

Koszt paliwa - 91.000 zł; 375 km dziennie (średnio 185 dni w roku).

Średnie spalanie autobusu/ busa - 25l/100km.

Średnia cena paliwa ON - 5,20 zł.

Uzyskanie i utrzymanie licencji, obowiązkowych ubezpieczeń mienia, OC działalności -30.000 zł  
koszty administracyjne - 12.000 zł (zakup komputera, oprogramowania, przestrzeń biurowa, materiały biurowe, usługi telekomunikacyjne, pocztowe, obsługa płacowa kierowców i opiekunek itp.) RAZEM: 445.860 zł.

Oszczędności wynikające z zatrudnieniu firmy zewnętrznej: 26.360 zł. Dodatkowe oszczędności to: przeniesienie ryzyka nagłego wzrostu cen paliwa, wzrostu płac minimalnych oraz ryzyka związanego z ewentualnymi wypadkami komunikacyjnymi i sprawami o odszkodowania na podwykonawcę.

Kolejny rodzaj usług to usługi informatyczne, których roczny koszt to 10.000,00 zł.

Zatrudnienie informatyka na 1/5 etatu to koszt pracodawcy ok 1.210 zł miesięcznie (1.000 zł brutto) wynagrodzenie (przy założeniu, że zatrudniamy dobrego informatyka oraz że znajdziemy takiego, który będzie wyrażał chęć pracy w tak małym wymiarze godzin) oraz koszty przygotowania dla niego miejsca pracy - zakup biurka, komputera, oprogramowania. Całkowity koszt zatrudnienia informatyka na 1dzień w tygodniu to ok. 20.000 zł rocznie. Zlecając usługę informatyczną agencji zewnętrznej jesteśmy niezależni od kaprysów losu.

**Tabela 3. Oszczędności wynikające z wdrożenia procesów outsourcingowych w Biurze Obsługi Oświaty Samorządowej – jednostki organizacyjnej Gminy Tarnów Opolski (w PLN)**

Rodzaj usługi	Outsourcing	Własny pracownik	Różnica kosztów
Usługa dowozu uczniów	419.500,00	445.860,00	26.360,00
Obsługa informatyczna	10.000,00	20.000,00	10.000,00
Suma	429.500,00	465.860,00	36.360,00

Źródło: analiza własna.

2. Obszary Outsourcingowe Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej to usługi opiekuńcze nad osobami starszymi i nieomagającymi zewnętrznemu podmiotowi, który jest w pełni odpowiedzialny za świadczone usługi i ich jakość. Koszt wykonania zleconej usługi wynosi 13 zł brutto za wykonanie jednej godziny opiekuńczej. Kalkulacja kosztu 1 godziny opiekuńczej wykonywanej we własnym zakresie przedstawiona została w Tabeli 4.

**Tabela 4. Wynagrodzenie osób zatrudnionych do świadczenia usług opiekuńczych (w PLN)**

Składniki wynagrodzenia	Pracownik kadrowo- księgowy	Opiekunka
Płaca podstawowa	1.600,00	1.600,00
Zakładowy Fundusz Nagród	1.000,00	1.000,00
Ubezpieczenia społeczne (koszty zakładu)		
Skł. emerytalne,9,76 %	253,76	253,76
Skł. rentowe 6,5%	169,00	169,00
Skł. Wypadkowe 0,84%	50,18	50,18
Fundusz Pracy 2,45%	63,70	63,70
Razem:	3.136,64	3.136,64

Źródło: analiza własna.

Miesięcznie koszt wynagrodzenia pracownika kadrowo-księgowego i opiekunki wynosi 6.273,28 zł.

**Tabela 5. Pozostałe koszty utrzymania stanowisk pracy (w PLN)**

Składniki	Pracownik kadrowo - księgowy	Opiekunka
Meble (biurko ,krzesło)	1.000,00	-
Sprzęt komputerowy, oprogramowanie	5.000,00	-
Badania lekarskie	60,00	60,00



Szkolenia	500,00	500,00
Delegacje	140,00	600,00
ZFŚS	1.094,00	1.094,00
Odzież robocza	-	820,00
Ekwiwalent za pranie odzieży	-	460,00
Papier, toner, inne materiały biurowe	200,00	100,00
Czynsz, energia	100,00	-
Środki czystości	100,00	100,00
Razem:	8.194,00	3.734,00

Źródło: analiza własna.

Roczne pozostałe koszty utrzymania stanowisk pracy wynoszą 11.928,00 zł, co stanowi 994,00 zł miesięcznie. Łącznie miesięczny koszt zatrudnienia pracownika i opiekunki wraz z kosztami utrzymania wynosi 7.267,28 zł. Średnio w miesiącu do wypracowania jest 169 godzin. Po przeliczeniu, koszt 1 godziny pracy wykonywanej we własnym zakresie wynosi: 43,01 zł. Po dokonaniu analizy, największymi korzyściami płynącymi z usług świadczonych w formie outsourcingu jest redukcja i kontrola kosztów szczególnie związana z:

- przygotowaniem i utrzymaniem stanowiska pracy, np. meble, sprzęt komputerowy, oprogramowanie itp.
- amortyzacją urządzeń biurowych wymaganych na stanowisku pracy w przypadku zatrudnienia pracownika etatowego.
- zużyciem materiałów i energii - zużycie materiałów biurowych, energii (elektrycznej, ciepłej, wodnej) itp.
- kosztami wynajmu lokalu, w którym prowadzona jest działalność, biorąc pod uwagę to, że Ośrodek posiada małą powierzchnię lokalową.
- wynagrodzeniem - wszystkie płatności dokonywane są za pomocą rachunków, Ośrodek jest zwolniony z konieczności dokonywania potrąceń na ubezpieczenia, fundusze, podatki itp.
- ubezpieczeniem społecznym i innymi świadczeniami - obciążające pracodawcę składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz inne świadczenia na rzecz pracowników: wydatki na bhp, szkolenia, ochronę zdrowia itp.
- pozostałymi kosztami takimi jak - podróże służbowe, fundusz socjalny, urlop, chorobowe itp.

Gminny Ośrodek Kultury w Tarnowie Opolskim korzysta z firm zewnętrznych (outsourcingowych) w obszarach : ochrony przeciwpożarowej oraz kompleksowej obsługi BHP.

Ochrona przeciwpożarowa – wybrana firma zajmuje się kompleksową obsługą z zakresu ochrony przeciwpożarowej, koniecznych napraw, konserwacji, regeneracji sprzętu gaśniczego oraz urządzeń przeciwpożarowych. Serwis gaśnic i hydrantów z częstotliwością co 12 miesięcy. Firma realizuje swoje usługi we wszystkich budynkach GOK-u. Koszt roczny usługi około 1.000 zł.

Analiza opłacalności:

Zatrudnienie pracownika w wymiarze 1/5 etatu (wg stawki minimalnej) to koszt pracodawcy 383,14 złotych miesięcznie. Jego wynagrodzenie (320 zł brutto) pod warunkiem, że znajdziemy osobę z odpowiednimi kwalifikacjami. Koszt roczny wynikający z zatrudnienia osoby, która wyrazi chęć przyjęcia pracy w tam niewielkim wymiarze godzin, to 4.597,68 złotych rocznie.

Oszczędności wynikające z zatrudnienia firmy zewnętrznej - 3.597,68 zł,

Służba BHP - w ramach niniejszej umowy realizowane są usługi polegające na doradztwie i konsultacji w zakresie przepisów BHP i innych związanych z Kodeksem Pracy. Opracowanie instrukcji, regulaminów, ocen ryzyka zawodowego. Przygotowywanie ustaleń okoliczności wypadków – protokoły powypadkowe. Wynagrodzenie niniejszej umowy ustalone jest w formie ryczałtu. Kwota roczna to 7.380,00 zł. Jakość wykonywanych usług jest na wysokim poziomie. Przy wyborze takiego rodzaju obsługi zadania BHP duże znaczenie miała kalkulacja kosztów związana z jego zatrudnieniem.

Analiza opłacalności: Zatrudnienie na 1/4 etatu z wynagrodzeniem miesięcznym 600 złotych.

Koszt roczny po stronie pracodawcy wynosi 8.620,56 złotych.

Oszczędności wynikające zatrudnienia firmy zewnętrznej – 1.240,56 złotych.

Umowy zawarte na czas nieokreślony przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury po rozpoznaniu lokalnego rynku na czas nieograniczony z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia. Są one na bieżąco monitorowane pod względem opłacalności i cen u konkurencji. Dodatkowe profity outsourcingu: dostęp do specjalistów, bez potrzeby tworzenia dodatkowych etatów, przeniesienie ryzyka związanego z wypadkami transportowymi, wzrostu płac minimalnych, zmniejszenie nakładów inwestycyjnych na utrzymanie bazy technicznej i organizacyjnej powierzonych działalności. Podejmując współpracę na zasadzie outsourcingu Gminny Ośrodek Kultury ma możliwość korzystania z usług ekspertów o dużym doświadczeniu i fachowości, których zatrudnienie byłoby zbyt drogie. Specjalista skierowany do współpracy korzysta z całej wiedzy zgromadzonej w firmie. Za wyborem firmy zewnętrznej przemawiał również brak problemów kadrowych związanych z urlopem czy też chorobowym pracownika. Nie są ponoszone koszty zabezpieczenia chorobowego, socjalnego, emerytalnego, podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wydatków utrzymania stanowiska pracy i godzin nadliczbowych. Współczesne przedsiębiorstwo – a tak należy również postrzegać instytucję kultury - stoi w obliczu przeróżnych wyzwań. Jednym z nich jest outsourcing za, którym przemawiają korzyści: redukcja wydatków, usługi na najwyższym poziomie, dostęp do specjalistycznej wiedzy. Dlatego też Gminny Ośrodek Kultury zdecydował się na współpracę z firmami zewnętrznymi w zadaniach, które bezpośrednio nie są związane i nie wpływają na podstawową działalność ośrodka.

Hala Sportowa realizuje zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu (imprezy stacjonarne i plenerowe), nadzoruje zajęcia sportowe na hali, siłowni oraz boiskach typu Orlik. Budżet Hali Sportowej na 2013r. wynosił 180 tys. zł. z przeznaczeniem na wydatki związane z wyposażeniem i utrzymaniem hali oraz organizowaniem zajęć i imprez sportowych. Plan dochodów zakłada wpływy na poziomie 42 tys. zł. W jednostce tej projekty outsourcingowe realizowane są na najmniejszą skalę w odniesieniu do jednostki macierzystej. Większość zadań realizowana jest we własnym zakresie, przy ograniczeniu do zakupów materiałów i wyposażenia. Dotychczas nie było potrzeby wykonywania remontów, gdyż wszelkie prace wykonywane były w ramach napraw gwarancyjnych. Nieliczne usługi zakupione zewnętrznie to:

- naprawa drukarki – 60,00zł,
- koszty wysyłki do naprawy mikrofonów – 46,40zł,
- regulacja wentylacji – 221,40zł,
- konserwacja boisk Orlik – 6.617,70zł,
- rozszerzenie gwarancji drukarki – 146,50zł.

## **Wnioski**

Analiza literatury przedmiotu (wykazana w bibliografii) związanej z zastosowaniem outsourcingu w organizacjach JST wskazuje na jego dynamiczny wzrost, zarówno co do ilości, jak i możliwych obszarów i funkcji jego zastosowania. Podejmując próbę oceny w/w zrealizowanych projektów outsourcingowych, zauważyć należy, że w polityce samorządu, outsourcing doskonale wpisuje się w optymalizację jego zadań jako remedium na czas kryzysu gospodarczego, oraz kłopoty finansowe samorządów. Jednakże odnosząc się do analizowanego materiału należy stwierdzić, iż przedstawione opisy przeprowadzonych procesów outsourcingowych nie wyczerpują wszystkich przesłanek dotyczących ich zagadnień. Należy zauważyć, iż w tym wypadku akcent położony został w większości na przesłanki ekonomiczno-finansowe, które w otoczeniu funkcjonowania gminy nie zawsze stanowią wyznacznik zadowolenia interesariuszy. Aby jednoznacznie stwierdzić czy w/w procesy outsourcingowe można w 100% określić jako sukces, powinno się przeprowadzić wielosektorowe badania dotyczące innych aspektów związanych z danym procesem. W tym wypadku powinno zostać zbadane również takie sektory i uwarunkowania jak jakość, zadowolenie otoczenia oraz skutki wykonanego zadania, które w wielu przypadkach mogą mieć nawet wynik ujemny. Dodatkowym utrudnieniem jest również fakt, iż otoczenie finansowo-prawne w Polsce (w obrębie polityki samorządowej) nie do końca sprzyja działaniom outsourcingowym. Już w styczniu 2013 roku w „Raporcie o stanie samorządności w Polsce”, pod kier. J. Hausnera wskazywał on, iż: *„Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przetrwania na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację”* [[http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf)] oraz na fakt, iż zasadne byłoby sięgnięcie do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL). W raporcie zwrócono uwagę na

zgodny z EKSL model kierowania i zarządzania przez radę, która mogłaby wynajmować menedżera wykonawczego oraz do zarządzania urzędem, który, z kolei, ponosiłby przed nią pełną odpowiedzialność, z rozwiązaniem kontraktu włącznie. Dlatego też wymagające, niestabilne i coraz mniej przewidywalne otoczenie Gminy przyczynia się do konieczności poszukiwania przez samorządy rozwiązań w obszarze zarządzania wielosektorowego JST również poprzez stosowanie sprawdzonych modeli outsourcingu zastosowanych w przedsiębiorstwach, jednak niekoniecznie dopasowanych do jednostek JST. Wobec tych przesłanek od zarządzających oczekuje się zastosowania metod zarządzania strategicznego, które pozwolą sprostać współczesnym wyzwaniom [Kaleta 2014: 7–8]. Należy zauważyć, iż dalsze funkcjonowanie samorządów wobec braku odpowiednich mechanizmów wspierających JST, w formie np. uproszczenia procedur prawodawczych czy prac badawczych, które wskażą najtrafniejsze modele outsourcingowe w samorządności, prowadzą bardzo często do niepożądanych, negatywnych skutków w zarządzaniu procesami outsourcingowymi w JST.

### **Bibliografia:**

1. Foltys J., *Outsourcing w przedsiębiorstwach sektora MŚP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012.
2. Griffin W.R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2012.
3. Kaleta A., *Ewolucja zarządzania strategicznego w trakcie rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck 2014, Warszawa.
4. Łukasik K., *Lean management czy outsourcing*, Marketing i Rynek, 2014, nr 5.
5. Matejun M., *Proces outsourcingu w praktyce gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] Matwiejczuk W. (red.), *Dylematy organizacji gospodarczych. Teoria i praktyka początku XXI wieku*, Warszawa, Difin 2011, s. 121-139.
6. Radło M., Ciesielska D., *Dojrzałość outsourcingowa polskich przedsiębiorstw Outsourcing Magazine* 2010, nr 5.
7. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, red. J. Hausner, [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf) [dostęp 24.03.2016 r.]

### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł podejmuje zagadnienia związane ze współczesnymi wyzwaniami w obszarze zarządzania strategicznego JST. Jego celem jest przedstawienie outsourcingu w Gminie Tarnów Opolski i jego wpływu na optymalizację ekonomiczno-finansową JST I stopnia. Środki w budżecie gminy zaoszczędzone w wyniku zastosowaniu outsourcingu mogą być wykorzystane, między innymi, dla realizacji nowych zdefiniowanych obszarów funkcjonowania Gminy. Podstawą do przygotowania niniejszego artykułu jest dostępna literatura przedmiotu, źródła internetowe oraz wyniki analizy danych Gminy Tarnów Opolski.

### **Summary**

This article deals with issues connected with contemporary challenges in the area of strategic management of local government units. Its purpose is to present the outsourcing in Tarnów Opolski Commune and its influence on the improvement of economic and financial efficiency, and thus an important element contributing to the development of the first level local government units. The funds in the budget of the commune saved by the use of the outsourcing can be used, among other things, for the implementation of new defined areas of functioning of the Commune. The basis for the preparation of this article is the available literature on this subject, the Internet sources, but in majority these are the author's own studies developed on the basis of the materials concerning Tarnów Opolski Commune.

### **Informacje o autorze**

Krzysztof Mutz  
magister,  
absolwent Wydziału Organizacji i Zarządzania,  
Politechnika Łódzka  
Wójt Gminy Tarnów Opolski  
e-mail: [krzysztof@mutz.pl](mailto:krzysztof@mutz.pl)