

Outsourcing w e-administracji

Korzyści ekonomiczne i granice outsourcingu w e-administracji

Józef Oleński

Uniwersytet Warszawski

Streszczenie

Omówiono rodzaje outsourcingu oraz specyfikę outsourcingu systemów informatycznych w e-administracji. Przeanalizowano uwarunkowania i granice efektywnego outsourcingu w warunkach budowy państwa, z uwzględnieniem sytuacji krajów transformujących się. Zwrócono uwagę na implikacje procesów integracji Polski z Unią Europejską na uwarunkowania outsourcingu w e-administracji oraz na potrzeby standaryzacji informacji i wymiany danych w administracji i całym sektorze publicznym

1. Pojęcie outsourcingu

Termin *outsourcing* jest jednym z tych terminów, które w ostatnich kilkunastu latach weszły do polskiej terminologii fachowej i naukowej z języka angielskiego jako kalki¹ i nie czekały się oryginalnej polskiej wersji językowej. Upowszechnienie się tego terminu pozwala sądzić, że w angielskiej formie leksykalnej i fonetycznej pozostanie na trwałe w języku polskim.

Termin *outsourcing* jest sztucznym skrótem utworzonym od wyrażenia *outside – resource – using*, oznaczającym wykorzystanie zasobów pozostających na zewnątrz². Outsourcing jest postrzegany jako:

- **metoda** optymalizacji wykorzystania zasobów i środków przedsiębiorstwa polegająca na realizacji funkcji i procesów należących do zadań podmiotu gospodarczego lub społecznego (przedsiębiorstwo, jednostkę administracji publicznej, instytucję społeczną i inne) przez podmioty zewnętrzne
- **proces** transformacji funkcji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa, jednostki administracji lub innego podmiotu polegający na przekazywaniu funkcji i procesów oraz zasobów związanych z realizacją tych funkcji podmiotom zewnętrznym.

Należy odróżnić outsourcing od kooperacji. Zasadnicza różnica między outsourcingiem a kooperacją polega na tym, że o outsourcing dotyczy tych funkcji i procesów, za które odpowiedzialność prawną lub ekonomiczną ponosi podmiot, który przekazuje te funkcje lub procesy do realizacji innemu podmiotowi, natomiast w przypadku kooperacji odpowiedzialność podmiotów kooperujących jest określana w kontraktach i może być rozłożona między kooperujące podmioty zgodnie z warunkami umów cywilno - prawnych.

¹ Oprócz outsourcingu mamy takie określenia bezpośrednio przeniesione z terminologii angielskiej jak leasing, franchising, controlling, itp. W niektórych przypadkach ma to uzasadnienie, jednak nierzadko wprowadza zamieszanie w terminologii i prowadzi do błędów interpretacyjnych (np. controlling).

² Por. Trocki M., Outsourcing, PWE, Warszawa 2001, s. 13 i nast.

Asymetria odpowiedzialności między podmiotem dokonującym outsourcingu określonych funkcji lub procesów a podmiotem podejmującym się ich realizacji na rzecz pierwszego podmiotu jest jednym z nie rozwiązanych dotąd zadawalająco zagadnień. Stanowi on jedną z barier ograniczających skłonność podmiotów do outsourcingu także w tych sytuacjach, w których outsourcing może przynieść znaczne korzyści ekonomiczne.

W procesie outsourcingu podmiot społeczny lub gospodarczy rezygnuje z utrzymywania określonych zasobów (maszyn i urządzeń, kadry, systemów informatycznych, zbiorów informacji) niezbędnych do realizacji funkcji lub zadań niezbędne dla funkcjonowania danego podmiotu, za które ten podmiot ponosi odpowiedzialność wobec kontrahentów, kooperantów, lub z mocy prawa we własnych wewnętrznych strukturach i zarządzania nimi. W wyniku outsourcingu następuje więc uzależnienie się podmiotu decydującego się na outsourcing od innych samodzielnych osób prawnych. Podmiot taki, pozbywając się części swoich zasobów, traci możliwość samodzielnej realizacji ważnych funkcji i zadań. Jest więc niejako skazany na obsługę zewnętrzną. Dlatego symetria odpowiedzialności między podmiotami współdziałającymi wyznacza granice, dopuszczalny zakres i podejścia metodyczne outsourcingu.

2. Rodzaje outsourcingu

Wyróżnić można następujące główne rodzaje outsourcingu³ stosowane w praktyce tak przez przedsiębiorstwa komercyjne, jak i przez jednostki niekomercyjne, w tym administrację publiczną:

- ♦ **Outsourcing funkcji pomocniczych** polegający na przekazaniu podmiotowi zewnętrznemu realizacji funkcji takich jak ochrona budynków i pomieszczeń, administrowanie budynkiem, konserwacja sieci teleinformatycznej, zarządzanie obiektami socjalnymi przedsiębiorstwa, dowozem pracowników. Jest to najprostsza forma outsourcingu. W Polsce jest to obecnie najszerzej rozpowszechniona forma outsourcingu.
- ♦ **Outsourcing funkcji administracyjno - zarządczych**⁴, np. powierzenie jednostce zewnętrznej prowadzenia księgowości, ewidencji, archiwów, oceny, doboru i szkolenia kadr; najbardziej powszechny jest outsourcing obsługi księgowej, z którego korzystają w szerokim zakresie małe i średnie przedsiębiorstwa;
- ♦ **Outsourcing procesów** produkcyjnych i usługowych zarówno podstawowych, jak i pomocniczych, np. przekazanie zadań w zakresie konserwacji i przeglądu linii produkcyjnych, okresowych remontów technologicznych (np. pieców hutniczych, pieców i agregatów prądotwórczych w elektrowniach, trakcji i taboru transportowego),

³ Zob. Gay Ch., Essinger J., Outsourcing strategiczny – koncepcja, modele, wdrożenia, wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002

⁴ Należy odróżnić zlecenie usług obrachunkowych i księgowych od outsourcingu w zakresie księgowości i ewidencji. W przypadku zlecenia usług jednostka zewnętrzna wykonuje na zlecenie merytoryczne i techniczne czynności związane z księgowością, sprawozdawczością itd., ale nie ma pełnomocnictw występowania w stosunku do osób trzecich (urzędów skarbowych, administracji samorządowej, organów ubezpieczenia społecznego) „w imieniu” podmioty zlecającego. Czyni to sam podmiot. Innymi słowy, wszystkie dokumenty o skutkach prawnych, administracyjnych i ekonomicznych są podpisywane przez upoważnionego przedstawiciela podmiotu. W przypadku outsourcingu firma zewnętrzna uzyskuje uprawnienia do występowania w imieniu podmiotu zlecającego i ponosi za to odpowiedzialność w zakresie określonym w umowie outsourcingowej

sieci energetycznej, transportu technologicznego i wewnętrznego, zarządzanie ryzykiem w instytucji w banku komercyjnym lub towarzystwie ubezpieczeniowym;

- ♦ **Co-sourcing** polegający na realizacji zadań danego podmiotu personel zatrudniony w tymże podmiocie, ale delegowany do innego podmiotu zewnętrznego i przy wykorzystaniu potencjału technicznego, organizacji i know-how tej jednostki zewnętrznej jak i jednostki zlecającej, np. zlecenie firmie informatycznej projektu, wdrożenia i przekazanie zadania eksploatacji systemu informatycznego w warunkach, w których zlecający deleguje swoich pracowników do tej firmy informatycznej z określeniem ich zadań i kompetencji w realizacji przedsięwzięcia, może to być funkcja kierownika projektu, analityka odpowiedzialnego za opracowanie koncepcji systemu, nadzoru nad realizacją projektu i jego wdrożeniem itp.

Na przykład, we Francji INSEE (Narodowy Instytut Statystyki i Badań Ekonomicznych – odpowiednik polskiego Głównego Urzędu Statystycznego) deleguje swoich specjalistów do komórek statystycznych innych ministerstw i innych urzędów centralnych. Są to wysokiej klasy specjaliści, którymi nie dysponują służby statystyczne ministerstw. W tych urzędach realizują oni badania statystyczne „wewnętrzne”, dla potrzeb tych urzędów, jak i badania statystyczne w ramach ogólnokrajowego programu koordynowanego przez INSEE.

- ♦ **Udział w korzyściach** – długoterminowy związek podmiotów dokonujących wspólnych inwestycji zwiększających zasoby produkcyjne lub usługowe jednego z podmiotów. Zasoby te są wykorzystywane przez wszystkich uczestników – inwestorów zgodnie z ustaloną formułą; podmioty, w których nie jest dokonywana ta inwestycja rezygnują z rozwijania tych zasobów u siebie. Zgodnie z ustaleniami strony uczestniczą w korzyściach z tak powstałych zasobów, jak i ponoszą odpowiedzialność za utrzymanie i rozwój tych zasobów, przy czym główny ciężar spoczywa zwykle na tym podmiocie, w ramach którego dokonano wspólnej inwestycji.
- ♦ **Inter-sourcing.** Ta forma outsourcingu jest rzadko wymieniana w literaturze przedmiotu. Polega ona na tym, że kilka podmiotów gospodarczych lub jednostek administracyjnych tworzy odrębny podmiot wyspecjalizowany w świadczeniu określonych usług lub wytwarzaniu produktów na rzecz uczestników porozumienia. Rezygnują oni z rozwijania odpowiednich zasobów i procesów w swoich strukturach organizacyjnych. Podmiot taki jest zwykle kontrolowany przez założycieli i powierza mu zadania.

Na przykład, tą formą outsourcingu są biura informacji kredytowej lub wywiadownie gospodarcze tworzone przez banki lub inne instytucje finansowe, które dzięki temu rezygnują z rozwijania systemów informacji. Do takiej formy outsourcingu zaliczyć można Krajową Izbę Rozliczeniową. Po jej utworzeniu banki zaczęły realizować rozliczenia nie tylko między sobą, ale także rozliczenia wewnętrzne między oddziałami, a nawet wewnątrz oddziałów.

Uważam, że zwłaszcza w odniesieniu do outsourcingu w sektorze publicznym, w jednostkach typu non-profit, świadczących publiczne usługi społeczne oraz w odniesieniu od outsourcingu procesów wymagających bardzo wysokich kwalifikacji i specjalistycznej wiedzy, ta forma zasługuje na szczególną uwagę. Mimo że można ją uznać za specyficzną formę udziału w korzyściach, stanowi – moim zdaniem – odrębną formę outsourcingu.

- ♦ **Insourcing.** Z outsourcingiem immanentnie związany jest **insourcing**. Polega on na tym, że przedsiębiorstwo lub inna jednostka organizacyjna rozwija jedną ze swoich

wewnętrznych funkcji powyżej swoich własnych potrzeb, dla tej działalności tworzy zasoby znacznie przekraczające jej własne potrzeby i na zasadach umowy "outsourcingowej" obsługuje inne jednostki.

3. Cele outsourcingu

Wymienić możemy następujące główne cele, jakie chcą osiągnąć podmioty decydujące się na outsourcing:

- ◆ **Zmniejszenie kosztów własnej działalności.** Oczekuje się, że zewnętrzny realizator funkcji danego podmiotu będzie realizował te funkcje taniej, aniżeli gdyby te funkcje były realizowane przez własną kadrę i przy korzystaniu z własnych zasobów. Efekt kosztowy uzyskuje się wtedy, gdy ze względów technologicznych i organizacyjnych minimalne zasoby, jakie są muszą być utrzymywane do realizacji procesów służących danej funkcji, są większe, aniżeli zasoby wykorzystane efektywnie. Dotyczy to w szczególności procesów realizowanych okresowo lub incydentalnie, np. projektanci i programiści potrzebni do aktualizacji oprogramowania w związku ze zmianami specyfikacji funkcjonalnej systemu informatycznego, konserwatorzy sieci teleinformatycznych reagujący w przypadku awarii.
- ◆ **Usprawnienie zarządzania** dzięki możliwości skoncentrowania się kierownictwa na podstawowych zadaniach i na zarządzaniu podstawową działalnością, bez zajmowania uwagi kierownictwa procesami o charakterze pomocniczym lub drugorzędnym. Te efekty są ważne zwłaszcza w organizacjach scentralizowanych, w których cała odpowiedzialność za funkcjonowanie jednostki spoczywa na centralnym kierownictwie. Do takich organizacji należą organy administracji publicznej, w których – z mocy prawa – kompetencje decyzyjne i cała odpowiedzialność spoczywa na kierowniku jednostki.
- ◆ **Poprawa jakości realizacji funkcji organu administracji** przez informatyzację procedur administracyjnych. Podejmujące decyzję outsourcingową oczekuje się, że zewnętrzny podmiot, dzięki wyspecjalizowaniu się w świadczeniu określonych usług, zapewni najwyższą jakość tych usług. Ma to znaczenie zwłaszcza w przypadku funkcji wymagających wysoko specjalistycznej, rzadkiej wiedzy i specjalistycznego sprzętu. Np. zakłada się, że firma informatyczna potrafi lepiej zaprojektować system informatyczny we wszystkich jego elementach, z prawnymi i organizacyjnymi włącznie, aniżeli kadra własna, mająca wprowadzić wiedzę prawną, administracyjną lub ekonomiczną, ale nie dysponująca know-how w zakresie metod projektowania, oprogramowania i sprzętu teleinformatycznego.
- ◆ **Dostęp do nowoczesnych technologii i know – how.** Oczekuje się, że firma podejmująca współpracę udostępni pracownikom podmiotu – zleceniodawcy najnowsze technologie, wiedzę, know - how i dzięki temu podniesie poziom technologiczny i organizacyjny oraz kwalifikacje kadry.
- ◆ **Zwolnienie zasobów własnych do innych celów.** Umożliwia to uzyskanie efektu skali i poprawę efektywności dzięki specjalizacji.
- ◆ **Uzyskanie dostępu do zasobów,** którymi organizacja nie dysponuje, nie ma możliwości ich utworzenia lub efektywnego wykorzystania w ramach własnych.
- ◆ **Przyspieszenie uzyskania korzyści, jakie można uzyskać dzięki restrukturyzacji.** Przez restrukturyzację rozumieć należy – dosłownie – optymalizację struktury zasob-

bów organizacji. Dzięki outsourcingowi można dokonać optymalizacji struktury zasobów własnych ograniczając te zasoby, które nie mogą być w pełni wykorzystane, a rozwijając te zasoby, które można w pełni wykorzystać tak na potrzeby własne, jak i świadcząc usługi innym jednostkom (insourcing).

- ◆ **Rozszerzenie zakresu działalności**, tzn. realizacja zadań lub funkcji, które w warunkach posiadanych zasobów i kwalifikacji kadr były niemożliwe do podjęcia.
- ◆ **Pozyskanie kapitału**, jakim dysponuje lub jaki może uzyskać komercyjna firma informatyczna współpracująca z jednostką administracji publicznej, która jest jednostką budżetową lub inną jednostką finansowaną ze środków publicznych.
- ◆ **Podział ryzyka** między podmioty kooperujące w ramach outsourcingu. Efekt podziału ryzyka uzyskuje się tylko wtedy, gdy podmioty współpracujące powiązane są wzajemnymi powiązaniami outsourcingowymi, tzn. podmiot A korzysta z usług lub wyrobów podmiotu B w pewnym zakresie, a równocześnie podmiot B korzysta z usług lub wyrobów podmiotu A w innym zakresie, o zbliżonym znaczeniu dla funkcjonowania obu podmiotów.
- ◆ **Rozszerzenie działalności** dzięki specjalizacji w określonym zakresie produktów (dóbr i usług) – „konkatenacja” outsourcingu i insourcingu.

4. Specyfika outsourcingu w sektorze publicznym

Outsourcing w sektorze publicznym, w szczególności w administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej ma swoją wyraźną specyfikę, odróżniającą od outsourcingu w sektorach działalności gospodarczej. W sektorach zorientowanych na prowadzenie komercyjnej działalności gospodarczej podstawą strategii i konkretnych decyzji outsourcingowych są kryteria ekonomiczne.

Celem głównym motywującym do outsourcingu jest poprawa efektywności, zwiększenie konkurencyjności, zwiększenie możliwości dynamicznego dostosowania wielkości i struktury zasobów produkcyjnych i usługowych do dynamiki rynków. Dlatego przy określaniu strategii i podejmowaniu konkretnych decyzji outsourcingowych przez jednostki administracji publicznej stosuje się inne podejścia i kryteria, aniżeli w sektorach komercyjnych. Poniżej specyfikujemy te aspekty.

4. A. Publiczny charakter usług społecznych.

Sektor publiczny jest zorientowany na świadczenie usług społecznych w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Usługi te powinny być świadczone przy respektowaniu jednej z dwóch zasad ekonomicznych:

- jako usługi publiczne nieodpłatne dla usługobiorcy, tzn. obywatel lub jednostki organizacyjnej nie ponosi żadnych opłat za świadczone usługi, ewentualnie poza opłatą eliminującą nieuzasadnione korzystanie z tych usług⁵;
- jako usługi publiczne odpłatne udostępniane po kosztach własnych (non-profit)⁶.

⁵ Np. w niektórych krajach, w których funkcjonuje autentycznie bezpłatna publiczna służba zdrowia, wprowadzono symboliczne opłaty „za poradę lekarską” lub „za wypisanie recepty”, których jedynym celem jest ograniczenie nieuzasadnionego korzystania z usług publicznej służby zdrowia.

Niestety, w związku z rosnącymi potrzebami coraz większych środków na usługi społeczne pojawiła się tendencja świadczenia ich na zasadach komercyjnych, tzn. wprowadzenie opłat za te usługi w wysokości przekraczającej koszty ich świadczenia. Komercyjne podejście do usług społecznych prowadzi z jednej strony do ograniczenia dostępu do tych usług, zwłaszcza do osób i jednostek nie dysponujących odpowiednimi środkami finansowymi, a z drugiej strony do ograniczenia ich podaży do poziomu wyznaczanego przez efektywny popyt, a więc poniżej niezbędnego minimum potrzeb społecznego.

O tym ostatnim aspekcie należy pamiętać podejmując decyzje o outsourcingu usług społecznych przez jednostki administracji publicznej i przekazywanie ich w ręce przedsiębiorstw komercyjnych. Negatywne skutki dla realizacji zadań przez jednostki aparatu państwa może być przekazanie w ramach outsourcingu usług społecznych przedsiębiorstwom zarządzanie systemami infrastrukturalnymi, dopuszczając ich komercjalizację⁷.

4.B. Odpowiedzialność

Granice outsourcingu w sektorze publicznym, zwłaszcza w administracji publicznej rządowej i samorządowej wyznaczone są przez charakter odpowiedzialności i związane z tym dopuszczalne ryzyko. W sektorach komercyjnych odpowiedzialność za efekty działalności ma charakter ekonomiczny. Przedsiębiorstwo podejmując decyzję o outsourcingu określonych dóbr lub usług albo ich wytwarzania i realizacji we własnym zakresie, przy wykorzystaniu własnych zasobów, może (i powinno) przeprowadzić symulację efektów ekonomicznych i kosztów. W przypadku zbyt dużego ryzyka może się ewentualnie ubezpieczyć od jego skutków, o ile oferta takich produktów ubezpieczeniowych jest dostępna na rynku. Mamy więc do czynienia z pewną *symetrią odpowiedzialności* między podmiotami, którą możemy precyzować w ramach konkretnych dwustronnych lub wielostronnych umów kooperacyjnych.

Takie podejście jest niemożliwe w przypadku zadań administracji publicznej. Odpowiedzialność za realizację zadań i spełnianie funkcji przez jednostkę administracji rządowej lub samorządowej jest niezbywalna. Odpowiedzialność administracji jest określana przez prawo i przez to prawo powinna być skutecznie egzekwowana⁸. Administracji publicznej nie dotyczą efekty outsourcingu ważne w sektorach komercyjnych, takie jak podział i optymalizacja ryzyka, restrukturyzacja poprzez rezygnację z pewnych zadań i funkcji.

⁶ Np. wiele rodzajów usług komunalnych świadczonych jest przez przedsiębiorstwa bezpośrednio powiązane z administracją publiczną (np. będące własnością samorządu terytorialnego) na zasadach non-profit, czyli pokrycie kosztów własnych i pozyskanie środków na niezbędny rozwój.

⁷ Np. w Portugalii na początku lat 90-tych podjęto decyzję o komercjalizacji Narodowego Instytutu Statystyki (odpowiednika GUS). Decyzja ta oparta była na założeniu, że ministerstwa, samorządy i inne jednostki będą zamawiały badania statystyczne w tym urzędzie, lub – o ile inny podmiot będzie mógł zrealizować te badania taniej i lepiej – w innych jednostkach. Szybko okazało się, że zamówienia na badania statystyczne zaczęły być przyjmowane przez podmioty (na ogół jednostki informatyczne) nie przygotowane metodologicznie i organizacyjnie do prowadzenia tych badań, a zlecenia dla Instytutu drastycznie się zmniejszyły. Szybko okazało się, że jakość badań realizowanych przez komercyjne ośrodki informatyczne dyskwalifikuje te badania. Nastąpiło poważne zakłócenie ciągłości danych w niektórych dziedzinach, zleconych „za zewnątrz”, poza system statystyki publicznej. Na szczęście szybko wyciągnięto wnioski z tej sytuacji, uznano, że outsourcing usług statystycznych jest niedopuszczalny i wrócono do poprzedniego modelu realizacji oficjalnych badań statystycznych przez jednostkę państwową.

⁸ Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności w praktyce różna. Niemniej organ administracji państwowej nie może zdjąć z siebie odpowiedzialności za niewykonanie jakiegoś zadania lub funkcji i „zrzucić winę” na „outsourcera”, np. na programistę z firmy informatycznej, który nie zdążył na czas lub popełnił błędy w programie (choć takie przypadki zdarzają się w praktyce).

W administracji publicznej nie może być także mowy o rozkładaniu odpowiedzialności i podziale ryzyka między zlecałodawcę - jednostkę administracji publicznej a zleceńbiorcę, np. prywatne przedsiębiorstwo komercyjne. Nic nie zwolni kierownika urzędu centralnego, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, z odpowiedzialności za to, że firma, której powierzył realizację ważnych zadań z zakresie usług publicznych, wykonała je źle lub ogłosiła upadłość.

Na styku administracji publicznej i przedsiębiorstw komercyjnych podejmujących decyzje o przejęciu realizacji usługowy społecznych występuje więc *absolutna asymetria odpowiedzialności*. W sytuacji outsourcingu usług społecznych przez administrację firmy deklarujące gotowość- świadczenia usług wiedzą doskonale o tej asymetrii. Po podpisaniu umowy outsourcingowej firma – zleceniobiorca uzyskuje przewagę nad cedującą uprawnienia jednostką administracji publicznej. Uzależnienie to jest jednostronne. Jednostka administracji staje się więc niejako zakładnikiem firmy, z którą podpisała umowę outsourcingową, i to niezależnie od klauzul i warunków ekonomicznych.

4.C. Zakres działalności, zadań i funkcji

Przedsiębiorstwo komercyjne może i powinno dostosowywać zakres swojej działalności do wymagań rynku. Możliwości dostosowania zależą od specyfiki branży i technologii produkcji. W niektórych branżach elastyczność ta jest wysoka, w innych bardzo niska. W tym ostatnim przypadku adaptacja polega na dostosowaniu skali działalności do sytuacji rynkowej. Outsourcing jest ważnym instrumentem zwiększenia elastyczności i adaptatywności przedsiębiorstwa do zmieniających się warunków rynkowych.

W administracji publicznej o zakresie zadań decyduje władza ustawodawcza oraz właściwe nadrzędne organy władzy wykonawczej poprzez prawa stanowione – odpowiednio ustawy oraz akty wykonawcze takie jak rozporządzenia i zarządzenia. W pewnym zakresie może oddziaływać na te zadania władza sądownicza, w szczególności poprzez orzeczenia trybunałów i glosy Sądu Najwyższego.

Żaden organ administracji publicznej nie ma jednak uprawnień do rozszerzenia zakresu swoich zadań lub rezygnacji z ich wykonywania. Może je co najwyżej realizować lepiej lub gorzej, w mniejszym lub większym zakresie, odpowiednio do możliwości finansowych, organizacyjnych i technicznych, a także od wewnętrznych priorytetów i preferencji. Dotyczy to w szczególności organów samorządowych.

Zakres zadań i funkcji jednostek administracji publicznej może ulegać zmianom. W Polsce takie głębokie zmiany zostały wprowadzone w latach 90-ych w ramach reformy samorządowej z 1992 roku, a następnie w wyniku reformy wprowadzonej w 1999 roku. Zmiany te w ostatniej dekadzie polegają przede wszystkim na

- a) decentralizacji zadań, w tym przekształcania zadań zleconych na zadania własne samorządów terytorialnych,
- b) dekoncentracji zadań administracji rządowej przez powierzanie ich jednostkom administracji rządowej w regionach,
- c) koncentracji polegającej na przesuwaniu niektórych zadań własnych i zleconych samorządów terytorialnych ze szczebla gminnego do powiatów jako zadania własne bądź zadania zlecone.

Outsourcing może więc wpływać na zakres zadań realizowanych przez tak przez administrację rządową, jak i przez samorządy. W warunkach trwającego ciągle procesu przemieszczania zadań między organami administracji publicznej outsourcing

staje się niepewne i ryzykowne. Może bowiem oznaczać poważne zakłócenia realizacji zadań, tak własnych, jak i zleconych. Na przykład, umowy outsourcingowej zawarte przez niektóre gminy w powiecie, w przypadku koncentracji tych zadań i przeniesienia na szczeblu powiatu, nie mogłyby być kontynuowane. Niestabilność zadań i funkcji jest więc czynnikiem ograniczającym skłonność do outsourcingu, zarówno po stronie zlecających, jak i zleceńbiorców.

4.D. Formy, organizacja, procedury i technologia realizacji zadań i funkcji

W administracji publicznej, a także w szerokim zakresie w innych jednostkach sektora publicznego formy, organizację, procedury i technologie, w tym dopuszczalne technologie informacyjne określają regulacje prawne i związane z nimi normy. Normy te mogą ograniczać potencjalne efekty outsourcingu, zwłaszcza w dziedzinie systemów informacyjnych i informatyki.

Administracja w Polsce, jak i cała gospodarka, znajduje się w początkowej fazie tworzenia e-państwa i e-gospodarki, zastępowania tradycyjnych systemów informacyjnych i tradycyjnych dokumentów przez nośniki i dokumenty elektroniczne oraz ich transfer i przechowywanie w systemach teleinformatycznych. W administracji ta faza przejściowa będzie zapewne długotrwała. Mało realistyczne jest bowiem założenie, że już wkrótce wszystkie podmioty gospodarcze, w tym także bardzo małe oraz indywidualne gospodarstwa rolne, będą technicznie przygotowane do włączenia się do systemów teleinformatycznych administracji jako partnerzy (stakeholders). Jeszcze bardziej dotyczy to osób fizycznych. Dlatego należy brać pod uwagę, że niezbędne będzie dopuszczanie procesów informacyjnych o różnych technologiach odwzorowania, przekazywania i wymiany informacji (papier, dokument elektroniczny, przekaz pocztowy, fax, poczta elektroniczna, platformy w intranetach lub w internecie).

Procedury i technologie informacyjne w administracji często są zorientowane na najsłabszych technologicznie uczestników procesów informacyjnych. Te podmioty, które mogłyby już dziś korzystać z technologii teleinformatycznych, muszą operować dokumentami tradycyjnymi. Wskutek tego nie można uzyskać efektu outsourcingu, polegającego na wprowadzeniu najnowszych technologii, np. technologii teleinformatycznych.

Warunkiem efektywności outsourcingu w administracji (pomijając sprzątanie i strażników) jest stworzenie prawnych możliwości stosowania nowoczesnych technologii informacyjnych poprzez zmianę procedur i organizacji obiegu informacji tak, by można było wykorzystać współczesne technologie informacyjne. Inicjatywa zmian może wyjść tylko od administracji, a instrumentem inicjującym procesy zmian jest prawo (w szerokim rozumieniu).

5. Uwarunkowania outsourcingu procesów, systemów i usług informacyjnych w warunkach e-administracji

Rozwój e-administracji tzn. kompleksowe wprowadzanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych w sektorze publicznym, stworzyło wielkie zapotrzebowanie na usługi informatyczne obejmujące zarówno sprzęt i oprogramowanie narzędziowe, jak i usługi informatyczne w zakresie projektowania, wdrażania i eksploatacji systemów informatycznych. Informatyka w sektorze publicznym stanowi obecnie bardzo poważny, stabilny rynek. Wejście na

ten rynek i utrwalenie na nim pozycji przez firmę informatyczną jest celem wielu firm informatycznych. Daje ono nie tylko stabilną pozycję ekonomiczną dzięki długookresowym, ale ma także znaczenie marketingowe dla pozycji firmy na rynku informatycznym sektorów komercyjnych.

5.A. Symetria odpowiedzialności

Bezpieczny outsourcing procesów i systemów informacyjnych w e-administracji, w warunkach absolutnej asymetrii odpowiedzialności, jest możliwy tylko wtedy, gdy:

- podaż wysoko kwalifikowanych usług w zakresie projektowania i eksploatacji danego rodzaju systemów informacyjnych znacznie przekracza popyt na te usługi,
- usługa realizowana przez jeden podmiot zewnętrzny może być – w przypadku zakłóceń - natychmiast zaoferowana i przejęta przez innego dostawcę,
- realizator usług nie ma monopolistycznej pozyska na lokalnym lub branżowym rynku systemów informatycznych,
- realizator nie staje się, dzięki umowie outsourcingowej, monopolistą względem jednostki administracyjnej zlecającej projektowanie i zarządzanie systemem,
- ryzyko (ekonomiczne, osobiste, skutki organizacyjne) świadczącego usługi teleinformatyczne w ramach outsourcingu jest większe od ryzyka podmiotu zlecającego - jednostki administracji,
- realizator systemów informacyjnych, które planuje się projektować i eksploatować na zasadach outsourcingu, posiada potwierdzone doświadczeniem i wcześniejszymi realizacjami (np. dla przedsiębiorstw komercyjnych) możliwości i umiejętności projektowania i zarządzania systemami informacyjnymi o podobnych funkcjonalnościach.

Jednostki administracji publicznej podejmując decyzje o outsourcingu powinny w kontraktach outsourcingowych zapewnić realizację tych warunków. Wymienione wyżej warunki bezpiecznego outsourcingu są trudne do spełnienia przez komercyjne firmy informatyczne. Jeżeli którykolwiek z nich nie jest spełniony, to należy raczej rezygnować z outsourcingu niż ponosić ryzyko i odpowiedzialność za wadliwe funkcjonowanie danej jednostki administracji publicznej. I to niezależnie od tego, jaki charakter mają umowy wiążące jednostkę administracji z podmiotem oferującym realizację usług (np. wieloletnia umowa, gwarancje finansowe, „partnerstwo publiczno – prywatne” itp.).

Bez stworzenia bezwzględnej symetrii odpowiedzialności między podmiotem publicznym a jednostką podejmującą się świadczenia usług informatycznych, outsourcing nie może przynieść oczekiwanych rezultatów dla zlecającego.

Jako powiedzieliśmy wyżej, procedury i technologie realizacji zadań przez administrację publiczną są określane przez prawo. Podlegają one zmianom również w wyniku procesów legislacyjnych. W Polsce, jak i we wszystkich krajach europejskich, w szczególności członków Unii Europejskiej, charakteryzujących się głębokim interwencjonizmem instytucjonalnym we wszystkich dziedzinach, systemy teleinformatyczne administracji cechuje duża dynamika zmian. Zmiany te dotyczą zarówno szczegółowych elementów systemu, ale nierzadko mają charakter kompleksowy.

Powszechnie spotykane podejście firm informatycznych do projektowania systemów polega na tym, że oczekuje się od zleceniodawcy precyzyjnego określenia założeń systemu informatycznego. Firma oferuje usługi programistyczne, dostawy sprzętu, oprogramowania narzędzi

dziowego i użytkowego, szkolenie, wdrożenie i eksploatację, zgodnie ze specyfikacją ustaloną w projekcie. Niemal każda zmiana jest traktowana jako nowe zlecenie na projekt, oprogramowanie, wdrożenie. Dlatego wydaje się, że systemy informacyjne „niestabilne” z punktu widzenia prawnego – organizacyjnego, czyli takie, w których mogą następować zmiany inicjowane przez czynniki zewnętrzne (zmiany prawa, reorganizacja administracji, przesunięcia zadań między szczeblami samorządowymi lub między urzędami centralnymi i agencjami rządowymi), nie powinny być przedmiotem outsourcingu.

5.2. Symetria wiedzy specjalistycznej i luka kompetencyjna w warunkach outsourcingu w e-administracji

Systemy informatyczne w e-administracji wymagają od analityków systemów specjalistycznej wiedzy prawnej, organizacyjnej i ekonomicznej, a nierzadko i branżowej wiedzy technicznej, wiedzy z zakresu rolnictwa, ekologii czy socjologii. Firmy informatyczne nie dysponują zazwyczaj specjalistami z tej dziedziny. Oczekują, że wiedza merytoryczna niezbędna do zaprojektowania systemu informatycznego dla administracji będzie dostarczona przez specjalistów z danej jednostki administracyjnej zlecającej zadanie. Nierzadko przedstawiciele firm informatycznych nie znają i nie potrafią formułować listy pytań, na które powinny dostać odpowiedzi, by mogli podjąć prace projektowe czy wdrożeniowe.

Z kolei specjaliści z jednostki administracji publicznej nie wiedzą, jakie informacje prawne, organizacyjne, ekonomiczne, są niezbędne do prawidłowego zaprojektowania systemu i jego wdrożenia. W szczególności trudne jest wyspecyfikowanie, jakie zmiany w podstawach prawnych i jakie zmiany organizacyjne należy lub warto wprowadzić dla pełnego wykorzystania efektów nowoczesnych technologii informacyjnych, jakie systemy informatyczne należy wdrażać jako kompleks powiązanych procesów informacyjnych, by uzyskać efekt synergiczny.

Istnieje luka kompetencyjna między informatykami podejmującymi się realizacji systemu informatycznego na zasadach outsourcingu, a specjalistami merytorycznymi jednostki zlecającej. Doświadczenie wskazuje, że lukę tę może wypełnić wyłącznie jednostka zlecająca. Jeżeli decydujemy się na outsourcing jakiegoś systemu informatycznego lub usługi informatycznej, to w strukturach danej jednostki administracji publicznej niezbędne jest utworzenie **centrum kompetencji**, a więc zespołu specjalistów, którzy będą skutecznie reprezentowali potrzeby informacyjne i informatyczne tej jednostki względem firmy informatycznej. Od zewnętrznej firmy informatycznej nie należy oczekiwać więcej, aniżeli dostarczenia sprzętu informatycznego, jego konserwacji, dostarczenia oprogramowania narzędziowego, wykonania oprogramowania użytkowego i przeszkolenia personelu w korzystaniu z tego oprogramowania w zakresie tzw. „klawiszologii”. Oczekiwanie czegoś więcej jest nierealne.

Warunkiem *sine qua non* bezpiecznego outsourcingu jest tworzenie w strukturach administracji publicznej centrów kompetencji niwelujących lukę kompetencyjną między firmami informatycznymi a administracją.

W tych centrach powinno być miejsce dla prawników, ekonomistów, statystyków, specjalistów branżowych znających nowoczesną informatykę w stopniu umożliwiającym opracowanie wymagań dla systemów informatycznych oraz kontroli realizacji tych wymagań przez *outsourcerów*. Takie centrum kompetencyjne mogą być tworzone dla jednej jednostki administracji (np. dla urzędu centralnego), dla wielkiego systemu informatycznego administracji lub kilku powiązanych systemów, bądź dla wielu jednostek administracji publicznej lub sektora

publicznego (np. dla gmin lub powiatów w zakresie określonej klasy systemów informacyjnych).

5.C. Powielarne systemy informatyczne w administracji centralnej i samorządowej – dziedziną bezpiecznego inter-sourcingu w e-administracji

Niektóre funkcje i zadania administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, są realizowane na podstawie znormalizowanych informacji i standardowych systemów informacyjnych. W tym wypadku luki kompetencyjne mogą dotyczyć wieluset, a nawet tysięcy, jednostek administracji publicznej w skali kraju. Takie funkcje powinny być obsługiwane przez typowe, powielarne systemy informatyczne.

W wypadku typowych, powielarnych zadań uzasadnione jest tworzenie centrów kompetencji dla całej klasy jednostek administracji publicznej i dla określonych klas systemów informatycznych. Doświadczenia krajów bardziej od Polski zaawansowanych w budowaniu e-administracji wskazują, że powołanie sukces odniesiono tylko tam gdzie powstały takie centra kompetencji, w formie ośrodków badawczo rozwojowych informatyki w administracji dla określonych dziedzin.

Najbardziej efektywny okazał się jednak *inter-sourcing*, czyli założenie przez wiele jednostek sektora publicznego należących do tej samej klasy, wyspecjalizowanych jednostek informatycznych działających na zasadach ekonomicznych *cost+*, odpowiedzialnych nie tylko ekonomicznie, ale i administracyjnie przed jednostkami – założycielami. Jest to przeniesienie na teren sektora publicznego pozytywnych doświadczeń sektora bankowego. Na tej bowiem zasadzie działają takie podmioty świadczące wysoko kwalifikowane usługi informacyjne i teleinformatyczne, jak izby rozliczeniowe, biura informacji kredytowej, i inne.

W sektorze publicznym takie podejście jest tym bardziej uzasadnione, że luka kompetencyjna między typową firmą informatyczną a typowym samorządem terytorialnym lub departamentem w urzędzie centralnym jest na tyle duża, a zmienność systemów informacyjnych w administracji w gospodarce i państwie w procesie transformacji jest tak częsta, że tylko wyspecjalizowane jednostki integrujące specjalistów ze wszystkich dziedzin wiedzy niezbędnych do projektowania, wdrażania i eksploatacji systemów informatycznych składających się na e-administrację państwa, mogą proponować i realizować sprawne rozwiązania na zasadach outsourcingu. Zapewnia to zarówno minimalizację luki kompetencyjnej, jak i asymetrii odpowiedzialności.

Typowe firmy informatyczne, a więc firmy specjalizujące się w dostawie sprzętu i oprogramowania użytkowego zgodnie z udokumentowanym zamówieniem, mogą co najwyżej występować w roli podwykonawców niektórych zadań technicznych (np. dostawa i konserwacja sprzętu zgodnie ze specyfikacją, dostawa oprogramowania narzędziowego, wykonanie elementów oprogramowania użytkowego).

Generalnym wykonawcą projektów powielarnych systemów teleinformatycznych, jak i jednostką eksploatującą te systemy dla jednostek administracji publicznej na zasadach outsourcingu może być tylko tego rodzaju jednostka. Jej zależność od zleceniodawców jest zarówno ekonomiczna, jak i administracyjna. Zwykle jednostka taka działa na zasadach komercyjnych w zakresie eksploatacji wdrożonych systemów informatycznych (według formuły *cost+*), a na zasadach non-profit w zakresie prac rozwojowych, zmian, aktualizacji. Jej „właściciele”, czyli jednostki administracji, mają możliwość określania warunków ekonomicznych, na których świadczone są im usługi informacyjne.

Formą prawną – organizacyjną takich jednostek – outsourcerów bywa zwykle spółka akcyjna niepubliczna, której akcjonariuszami są jednostki sektora publicznego.

Przedstawiona wyżej forma inter-sourcingu jest stosowana między innymi we Francji. Już w latach 70-tych dla potrzeb kompleksowej informatyzacji administracji publicznej utworzono Centrum Badań Systemów Informatycznych Administracji (CESIA), którą następnie – w latach 90 podzielono na dwie instytucje - w tych warunkach może być realizowany tylko w sytuacji:

5.D. Ogólnokrajowe systemy teleinformatyczne e-administracji

Podstawą efektywnej e-administracji są ogólnokrajowe systemy teleinformatyczne. Wyróżnić możemy dwa rodzaje tych systemów:

- (1) Ogólnokrajowe rejestry osób, jednostek organizacyjnych, jednostek terytorialnych, wybranych obiektów technicznych lub ekonomicznych. Podstawą funkcją rejestrów ogólnokrajowych powinna być identyfikacja odpowiednich klas obiektów, ich klasyfikacja według podstawowych kryteriów klasyfikacyjnych niezbędnych dla innych systemów informacyjnych administracji i gospodarki. Opis obiektów rejestrowanych powinien być ograniczony do niezbędnego minimum (identyfikacja, klasyfikacja, wyszukiwanie). Przykładami takich rejestrów są rejestry ludności (np. PESEL), powszechny rejestr podmiotów gospodarki narodowej (np. REGON), rejestr geodezyjny działek, rejestr pojazdów i kierowców (CEPIK) itp., sądowe rejestry podmiotów gospodarki narodowej.
- (2) Ogólnokrajowe wyspecjalizowane systemy informacyjne obsługujące podstawowe funkcje administracji centralnej, np. informacyjne systemy podatkowe, informacyjne systemy ubezpieczenia społecznego, zdrowotnego, ogólnokrajowe systemy informacyjne obsługujące rynek pracy, pomoc społeczną, subwencjonowanie i dotowanie wybranych sektorów gospodarki (np. rolnictwa), kompleks systemów informacyjnych budżetu państwa obejmujący zarówno budżet centralny, jak i budżety samorządowe, systemy informacyjne nadzoru (np. nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego, budowlanego) oraz systemy monitorowania wybranych procesów technicznych, ekonomicznych lub społecznych.

Podstawą sprawnej e-administracji jest przestrzeganie zasady, by dla każdej klasy obiektów społecznych i ekonomicznych (ludzi, jednostek organizacyjnych, jednostek terytorialnych, budynków, pojazdów itd.itp.) istniał jeden i tylko jeden powszechny, pierwotny rejestr ogólnokrajowy. Rejestr ten powinien być wykorzystywany przez wszystkie pozostałe systemy informatyczne e-administracji, w szczególności przez ogólnokrajowe systemy obsługujące administrację publiczną.

Tworzenie rejestrów pierwotnych obiektów obejmowanych rejestrami ogólnokrajowymi przez wyspecjalizowane systemy informacyjne administracji dla własnych wewnętrznych potrzeb powinno być zabronione. Systemy informacyjne administracji powinny mieć prawo tworzenia wyłącznie rejestrów wtórnych i pochodnych na podstawie rejestrów ogólnokrajowych. Rejestry te stanowią obligatoryjne normy informacyjne identyfikacji, klasyfikacji, nazewnictwa i kodowania dla wszystkich specjalizowanych systemów użytkowych e-administracji.

Systemy klasy (1) i (2) są systemami bardzo złożonymi. Dlatego organy administracji publicznej odpowiedzialne za tworzenie tych rejestrów wykazują skłonność do powierzania ich projektowania, wdrażania i eksploatacji „profesjonalistom”, za które uważa się firmy infor-

matyczne handlujące sprzętem komputerowym i oprogramowaniem narzędziowym oraz oferujących usługi w zakresie produkcji oprogramowania użytkowego na zamówienie. Chętnie przekazałyby realizację tych systemów na zasadzie outsourcingu, zwłaszcza że same zwykle nie dysponują kadrą specjalistów posiadających doświadczenie w realizacji tych systemów.

Wydaje się, że w przypadku ogólnokrajowych systemów informatycznych stanowiących podstawę e-administracji outsourcing nie może być stosowany. Przyczyny upoważniające takie do tego stwierdzenia są następujące:

- Firmy informatyczne nie dysponują wiedzą merytoryczną niezbędną do projektowania wielkich systemów informatycznych. Dysponują wyłącznie wiedzą techniczną, która może być przydatna to realizacji wybranych zleconych zadań technicznych. Mimo to chętnie podejmują się takich zadań w nadziei, że po uzyskaniu zlecenia wynajmą specjalistów merytorycznych. Niestety, jest to często złudzenie. Takich specjalistów po prostu nie ma, lub prawie nie ma, ani w kraju, ani za granicą. Ich „wytworzenie” powinno być pierwszą fazą realizacji projektów.
- Wielkie systemy teleinformatyczne stanowiące podstawę e-administracji mogą być efektywnie realizowane jako przedsięwzięcie badawczo - rozwojowe, w ramach których są prowadzone badania, a kadra uzyskuje w ich wyniku kwalifikacje umożliwiające odpowiedzialne proponowanie rozwiązań projektowych.
- Nie ma możliwości doprowadzenia do choćby względnej symetrii odpowiedzialności między firmą informatyczną gotową świadczyć usługi na zasadzie outsourcingu a jednostką administracji odpowiedzialną z mocy prawa za system informatyczny.

Wydaje się, że podejściem, które stwarza największe szanse efektywnego projektowania, wdrażania i rozwoju ogólnokrajowych systemów teleinformatycznych jest inter-sourcing, to znaczy tworzenie w strukturach administracji publicznej jednostek informatycznych, wyspecjalizowanych w zarządzaniu wielkimi systemami informatycznymi administracji. Tego typu podejście zastosowano z sukcesem w krajach skandynawskich.

Również w Polsce instytucje sprawnie zarządzające i rozwijające wielkie systemy teleinformatyczne administracji działają właśnie zgodnie z tym modelem (np. PESEL, rejestr bezrobotnych, system statystyki publicznej). Wszędzie tam, gdzie próbowano włączyć firmy komputerowe do realizacji systemów ogólnokrajowych z zakresie większym, aniżeli dostawy sprzętu, oprogramowania i ich konserwacja, pojawiały się zakłócenia w realizacji projektów, a także koszty ich realizacji znacznie przekraczały pierwotnie planowane nakłady.

Wydaje się, że inter-sourcing, które to pojęcie można tłumaczyć jako tworzenie wyspecjalizowanych zasobów (know-how, wiedza i doświadczenie w zakresie projektowania, wdrażania i eksploatacji systemów informatycznych administracji, wiedza prawna, organizacyjna, potencjał kadrowy i techniczny niezbędny do zarządzania wielkimi systemami teleinformatycznymi administracji). Zasoby te można zorganizować w formie wyspecjalizowanych jednostek badawczo rozwojowych i eksploatacyjnych ściśle związanych z administracją publiczną, stanowiących jej integralną część, odpowiedzialnych nie tylko ekonomicznie, ale administracyjnie na efekty ich działalności.

Takie formy organizacyjne umożliwiają zapewnienie względnej symetrii odpowiedzialności, a równocześnie nie zmuszają jednostek administracji publicznej do rozwijania we własnych strukturach komórek nie mających charakteru administracyjnego, lecz rozwojowy i techniczny – zarządzający eksploatacją systemów teleinformatycznych.

Sądzę, że mimo niezbyt dobrych doświadczeń z przeszłości, skuteczny może być inter-sourcing polegający na utworzeniu instytutu lub kilku wyspecjalizowanych ośrodków badaw-

czo – projektowych informatyki w administracji kontrolowanych przez organy administracji rządowej lub organy samorządowe jako „generalnych wykonawców” i jednostek normalizacyjnych dla systemów informatycznych e-administracji.

5.E. Outsourcing a międzynarodowe systemy teleinformatyczne e-administracji w Unii Europejskiej

Unia Europejska w ramach *strategii lizbońskiej* realizuje ambitny program E-Europa, której celem jest rozwijanie europejskiego społeczeństwa informacyjnego. Wyróżnić możemy trzy segmenty składowe tego ambitnego programu.

- Pierwszym segmentem składowym są międzynarodowe systemy informatyczne obsługujące instytucje europejskie (np. systemy informacyjne dla wspólnej polityki monetarnej, koordynowane przez ECB, w tym system TARGET, europejski system statystyczny (ESS) koordynowany przez Eurostat, specjalizowane systemy teleinformatyczne obsługujące wspólną politykę rolną UE, m.in. IACS, systemy obsługujące koordynację polityki podatkowej, w tym europejski rejestr przedsiębiorstw VIES i wiele innych).
- Drugim – są programy rozwoju e-administracji w poszczególnych krajach członkowskich w sposób zharmonizowany, w oparciu o wspólne standardy informacyjne i teleinformatyczne. Poszczególne kraje opracowują kompleksowe programy rozwoju e-administracji, a niektóre już je realizują⁹.
- Trzecim – ilościowo niewielkim, ale bardzo ważnym są wspólne standardy informacyjne i standardy wymiany danych w systemach teleinformatycznych tak międzynarodowych, jak i narodowych systemów e-administracji.

Dla poszczególnych krajów oznacza to konieczność traktowania dyrektyw, standardów oraz międzynarodowych systemów teleinformatycznych obsługujących instytucje Unii Europejskiej jako punktu odniesienia, nadrzędnych standardów, które będą przestrzegane przy realizacji własnych wewnętrznych systemów teleinformatycznych e-administracji krajowych. Standardy te wyznaczają także granice outsourcingu i dopuszczalne metody outsourcingu.

W procesie integracji e-administracji Polski z systemami administracyjnymi tworzonymi w ramach E-Europy rośnie waga *symetrii odpowiedzialności* przy podejmowaniu decyzji o outsourcingu w e-administracji. Rząd kraju członkowskiego odpowiada za sprawność i spójność krajowego systemu teleinformatycznego ze standardami europejskimi.

Przykładem polskim, jaki ciężar gatunkowy ma ta odpowiedzialność, może być IACS, który – nie wdrożony w terminie – spowoduje pozbawienie rolników wsparcia z funduszy UE we wcześniej obiecywanych terminach i znaczne pogorszenie pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa. Odpowiedzialności adekwatnej za takie ekonomiczne i społeczne skutki opóźnienia, nie mówiąc o jakości rozwiązań systemowych, nie można oczekiwać od firm informatycznych, choćby najbardziej profesjonalnych.

Outsourcing systemów informatycznych e-administracji w warunkach integracji z systemami teleinformatycznymi E-Europy oznaczać także będzie *pogłębienie luki kompetencyj-*

⁹ Zob. Bartczak I., *Przegląd dobrych intencji*, Computeworld Raport – Outsourcing IT, Warszawa, luty 2000

nej między jednostką administracji odpowiedzialną za system a firmami informatycznymi gotowymi współpracować na zasadach outsourcingu. Luka ta może okazać się tak duża, że informacje posiadane przez obie strony nie wystarczą do podjęcia racjonalnej decyzji o tym, co może być, a co nie powinno być przedmiotem outsourcingu. W przypadku asymetrii odpowiedzialności skłaniać to może firmy informatyczne do podejmowania się zadań przekraczających ich kompetencje prawne, organizacyjne i ekonomiczne.

6. Uwagi końcowe

Z przedstawionego wyżej przeglądu problemów outsourcingu w e-administracji wynika, że warunkami efektywnego outsourcingu systemów informatycznych w administracji rządowej i samorządowej są:

- ***symetria odpowiedzialności*** między jednostką administracji publicznej odpowiadającą za danych system a firmą informatyczną podejmującą się świadczenia usług na zasadzie outsourcingu;
- ***długookresowa stabilność prawna i organizacyjna*** dziedziny, której dotyczy „outsourcowany” system informatyczny; w dziedzinach niestabilnych podlegających zmianom, z outsourcingiem należy poczekać do ustabilizowania się prawa, procedur i struktur organizacyjnych;
- w przypadku pozytywnej decyzji o outsourcingu systemu informatycznego jednostka administracji publicznej powinna utworzyć w swoich strukturach ***centrum kompetencji*** zapewniające nadzór nad działalnością usługodawcy, monitorowanie systemu i możliwość antycypacji zakłóceń i zagrożeń; ***centra kompetencji*** mogą służyć wielu jednostkom administracji publicznej w zakresie identycznych lub podobnych funkcji i obsługujących je systemów informatycznych
- najbardziej efektywną formą outsourcingu w e-administracji jest ***inter-sourcing***;
- aby e-administracja była efektywna, niezbędne jest kompleksowe ***przeprojekowanie funkcji*** i procedur administracyjnych tak, by można było wykorzystać możliwości współczesnych technologii teleinformatycznych; możliwa i konieczna staje się koncentracja przechowywania i udostępniania informacji przy równoczesnej dekoncentracji procesów obsługi finalnych użytkowników systemów e-administracji (dostęp na stanowisku pracy urzędnika w gminie lub ministerstwie, docelowo bezpieczny dostęp obywateli i jednostek organizacyjnych przez internet); decyzja o outsourcingu powinna uwzględniać potrzeby restrukturyzacji funkcji jako jedno z kryteriów jej podejmowania;
- ***obligatoryjne standardy informacyjne*** obejmujące podstawowe zasady identyfikacji, klasyfikacje, kody, pojęcia i terminy, standardy generatywne, minima informacyjne dla rejestrów i systemów ogólnokrajowych administracji są warunkiem koniecznym efektywnego i bezpiecznego outsourcingu w e-administracji; standardy te powinny być spójne nie tylko w skali międzyresortowej, dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego oraz dla jednostek sektora publicznego świadczących publiczne usługi społeczne, ale także spójne ze odpowiednimi standardami Unii Europejskiej.

Outsourcing w e-administracji jest więc niezbędny, ale jego stosowanie w praktyce powinno uwzględniać specyfikę zadań administracji publicznej i wynikającej z niej specyfiki systemów informacyjnych i teleinformatycznych.

Literatura

- Bartczak I., *Przegląd dobrych intencji*, Computeworld Raport – Outsourcing IT, Warszawa, luty 2000
- Choung Y., Broiwn E., *Zarządzanie ryzykiem projektu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001
- Gay Ch., Essinger J., *Outsourcing strategiczny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002
- Kubiak B., Korowicki A., *Outsourcing systemów informacyjnych*, w: Kubiak B., Korowicki A., (red.) *Human-computer-interface*, wyd. Akwila, Gdańsk 2001
- Lacity M., Hirschheim R., *Information Systems Outsourcing – Myths, Meaphors and Realities*, John Wiley & Sons, London 1993
- Pańkowska M., *Outsourcing jako alians strategiczny*, w: Kubiak B., Korowicki A., (red.), *Human-computer-interface*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997
- Szkic-Czech E., *Outsourcing jako narzędzie restrukturyzacji przedsiębiorstw w warunkach transformacji gospodarki narodowej – teoria i praktyka*, w: Kubiak B. (red.) *Human-computer-interface*, wyd. Akwila, Gdańsk 2001
- Trocki M., *Outsourcing*, PWE , Warszawa 2001