

Marcin Krzywicki

Im bardziej jakaś rzecz jest niezbędna,
tym bardziej musi być w niej zachowany
porządek rozumu.

św. Tomasz z Akwinu

Outsourcing jako metoda zarządzania w polskim więziennictwie – możliwości, szanse i zagrożenia

Outsourcing as a method form the management of the polish prison – potentials, chances and threats

Outsourcing is the modern method of managing organizations, drawn from the practice of business management. Because of its universal nature is also widely used as a tool for managing public organizations. Outsourcing involves extracting the auxiliary functions and the order of their implementation on a commercial basis to external entities. In addition to being a method aimed at reducing the cost of the organization, it also helps to improve it's functioning by improving the quality of services and allows an organization to focus on core business. Outsourcing in the prison system is to use, on a commercial basis, the resources of third parties, in order to implement the discrete, precisely defined functions and responsibilities of prison officers. Outsourcing in various forms is implemented in systems penitentiary countries located on all continents of the world. In Europe, the largest share of the private sector in the prison has a United Kingdom. Within the framework of public-private partnerships are most commonly used there in the form of contracting outsourcing. The most effective for the prison model public-private partnership is deemed to contracting in the formula DCMF (Design, Construct, Manage, Finance). The decision to outsource the Polish prison system should be preceded by an analysis of the currently used solutions, as well as identifying the benefits expected as a result of transfer of selected tasks to external

service providers. The introduction of outsourcing in the prison requires long-term measures, introduced step by step.

Outsourcing to współczesna metoda zarządzania organizacjami, wywodząca się z praktyki zarządzania biznesem. Ze względu na swój uniwersalny charakter znajduje szerokie zastosowanie także jako narzędzie zarządzania organizacjami publicznymi. Outsourcing polega na wyodrębnieniu funkcji pomocniczych oraz zleceniu ich realizacji na zasadach komercyjnych podmiotom zewnętrznym. Oprócz tego, że jest to metoda zmierzająca do obniżenia kosztów działania organizacji, pomaga również usprawnić jej funkcjonowanie poprzez podniesienie jakości usług oraz pozwala organizacji skoncentrować się na zasadniczej działalności. Outsourcing w więziennictwie oznacza systemowe wykorzystanie, na zasadach komercyjnych, zasobów podmiotów zewnętrznych, w celu realizacji wyodrębnionych, precyzyjnie określonych funkcji i zadań Służby Więziennej. Outsourcing w różnej formie realizowany jest w systemach penitencjarnych państw położonych na wszystkich kontynentach świata. W Europie największy udział sektora prywatnego w więziennictwie posiada Wielka Brytania. W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego najczęściej stosuje się tam outsourcing w formie contractingu. Za najbardziej efektywny dla więziennictwa model partnerstwa publiczno-prywatnego uznaje się contracting w formule DCMF (*Design, Construct, Manage, Finance* – Projektowanie, Budowa, Zarządzanie, Finansowanie). Decyzja o outsourcingu w polskim więziennictwie powinna być poprzedzona analizą obecnie stosowanych rozwiązań, a także określeniem korzyści oczekiwanych, w wyniku przekazania wybranych zadań usługodawcom zewnętrznym. Wprowadzenie outsourcingu w więziennictwie wymaga długofalowych działań, wprowadzanych krok po kroku.

Key words: outsourcing, public-private partnership, hard competence, prison system, ancillary services, costs of organizations, strategic management.

Słowa kluczowe: wykorzystywanie zasobów zewnętrznych, partnerstwo publiczno-prywatne, kompetencje twarde, system więziennictwa, usługi pomocnicze, koszty organizacji, zarządzanie strategiczne.

Outsourcing (określenie zbudowane z trzech wyrazów *outside – resource – using*, oznaczające wykorzystanie zasobów zewnętrznych)

– to nowoczesna metoda zarządzania organizacjami, polegająca na wyodrębnianiu funkcji, zadań struktur i procesów stanowiących sektor obsługi i zabezpieczenia głównych – zasadniczych działań organizacji oraz zlecenie ich wykonania na zasadach komercyjnych podmiotom zewnętrznym. Outsourcing wywodzi się z praktyki zarządzania biznesem, ale ze względu na swój uniwersalny charakter znajduje szerokie zastosowanie w zróżnicowanych organizacjach m.in. w obszarze administracji publicznej i samorządowej, służby zdrowia, usług komunalnych, a od kilku lat również w Siłach Zbrojnych RP¹.

Celem artykułu jest wskazanie obszarów i możliwości wykorzystania outsourcingu w polskim więziennictwie, a także próba określenia wyzwań (szans i zagrożeń), jakie potencjalnie niesie ze sobą wprowadzenie tej koncepcji zarządzania w systemie więziennictwa. Dla pełniejszego przedstawienia tematu przytoczone zostaną przykłady zastosowania outsourcingu w zagranicznych systemach penitencjarnych.

Outsourcing jest przedsięwzięciem reorganizacyjnym, będącym narzędziem nowoczesnej strategii zarządzania organizacją². Prawidłowe badanie zagadnień outsourcingu powinno mieć charakter wielopłaszczyznowy. Oprócz tego, że jest metodą zmierzającą do obniżenia kosztów działania organizacji, stanowi sposób usprawnienia jej funkcjonowania jak również koncepcję skoncentrowania zasobów na działalności zasadniczej (*core competition*). Outsourcing jest działaniem strategicznym, różniącym się od powszechnie stosowanych krótkoterminowych zleceń i kontraktów na wykonanie usług przez firmy zewnętrzne, wyłonionych w trybie przetargów na usługi w zakresie dostaw materiałów biurowych, środków higienicznych, żywności, dokonywania napraw³. Różnica między outsourcingiem a zwykłym zleceniem usługi polega głównie na tym, że outsourcing wiąże się ze zmianą systemu realizacji określonych zadań organizacji, i to w stopniu zasadniczym. Drugą podstawową różnicą między outsourcingiem a realizacją zleceń jest budowa trwałych relacji między stronami umowy.

W outsourcingu, a przynajmniej w jego czysto biznesowej odmianie, główną rolę odgrywa kwestia obniżenia kosztów organizacji. Jak wykazały badania przeprowadzone w 2010 r. w ramach projektu badawczego „Dojrzałość outsourcingowa polskich przedsiębiorstw”, dążenie

¹ M. Rydzikowski (red.), *Usługi logistyczne*, Poznań 2004, s. 16.

² M. Skarżyński, *Outsourcing militarny*, „Kwartalnik Bellona” 2008, nr 1.

³ M. Trocki, *Outsourcing*, Warszawa 2001, s. 14.

do redukcji i kontroli kosztów było najważniejszym powodem dla którego menedżerowie średnich i dużych przedsiębiorstw zdecydowali się na wprowadzenie w zarządzanych firmach outsourcingu. Powody wymieniane w dalszej kolejności to: koncentracja na podstawowej działalności – skupienie się na zasadniczych kompetencjach, poszukiwanie umiejętności i zasobów niedostępnych w firmie, brak konieczności ponoszenia nakładów własnych na inwestycje⁴.

Specjaliści zajmujący się wdrażaniem outsourcingu w Siłach Zbrojnych RP do podstawowych korzyści outsourcingu zaliczają, oprócz obniżenia wydatków i skupienia zasobów na zasadniczych działaniach armii, również takie czynniki, jak zmniejszenie stanu liczebnego i budowę nowej jakości działań⁵. Poza tym zwracają uwagę na fakt, że outsourcing to sposób na korzystanie z najnowocześniejszych narzędzi i obsługi, bez konieczności ponoszenia kosztów związanych z zakupem drogiego wyposażenia, przeszkolenia personelu, utrzymywania zbyt dużej ilości zasobów osobowych i ograniczenie ryzyka ponoszenia zbędnych nakładów⁶. Istotną korzyścią jest również innowacyjność proponowanych usług i zastosowanych rozwiązań.

Outsourcing w więziennictwie oznacza systemowe wykorzystanie na zasadach komercyjnych zasobów podmiotów zewnętrznych, w celu realizacji wyodrębnionych, precyzyjnie określonych funkcji i zadań Służby Więziennej. Jest metodą możliwą do stosowania we wszystkich jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, na każdym szczeblu jej organizacji, niezależnie od charakteru (administracyjny, kontrolny, szkoleniowy, wykonawczy) danej jednostki oraz realizowanego w niej systemu ochrony.

Podstawowe korzyści outsourcingu w więziennictwie to: skupienie wysiłku Służby Więziennej na wykorzystaniu zadań głównych (resocjalizacyjnych, ochronnych), wykorzystanie wiedzy i zasobów technicznych oraz doświadczenia podmiotów zewnętrznych, ograniczenie niektórych inwestycji i kosztów utrzymania oraz eksploatacji, np. związanych z transportem czy magazynowaniem, obniżenie wydatków na niektóre szkolenia, możliwość szybszego dostępu do potrzebnych środków oraz lepszej ich jakości. Outsourcing w więziennictwie stwarza możliwość efektywnego

⁴ D. Ciesielska, M. Radło, *Dojrzałość outsourcingowa polskich przedsiębiorstw*, „Outsourcing Magazine” 2010, nr 5.

⁵ M. Skarżyński, op. cit.

⁶ W. Zieliński, *Outsourcing w Siłach Zbrojnych RP*, „Wiedza Obronna” 2009, nr 4.

wykorzystania zewnętrznego potencjału usługowego na potrzeby jednostek organizacyjnych więziennictwa, co powinno przynieść oszczędności, które będą mogły być przeznaczone na modernizację systemów ochrony, realizację działań resocjalizacyjnych oraz podniesienie standardów i modernizację bazy osadzenia.

Wdrożenie outsourcingu w więziennictwie powinno być poprzedzone szeroką analizą efektywności i ekonomiczności stosowanych obecnie rozwiązań, a także ewentualnych korzyści wynikających z przekazania danego obszaru usługodawcy zewnętrznemu. Dokonując analizy należy określić zwłaszcza uwzględnienie outsourcingu w strategii więziennictwa, ze wskazaniem na jego zakres (naprawczy, selektywny, pełny), możliwość wykorzystania urządzeń i nieruchomości dotychczas wykorzystywanych przez Służbę Więzienną, kalkulację kosztów, plan wdrożenia outsourcingu, opis świadczonych usług i poziom ich realizacji, tzw. SLA (*Service Level Agreement*)⁷.

Prace koncepcyjne zmierzające do wprowadzenia outsourcingu w polskim więziennictwie powinny iść w kierunku zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy wykonywaniem zadań przez Służbę Więzienną a wykorzystaniem potencjału sektora prywatnego, z uwzględnieniem relacji koszt–efekt nie tylko w aspekcie finansowym. Kilkanaście lat temu, oceniając możliwości funkcjonowania sektora finansowego w polskim więziennictwie dr Janusz Kochanowski stwierdził, że „w polskich realiach przynajmniej częściowa prywatyzacja *custodial services* (obsługi socjalnej) jest niezbędnym elementem prawdziwej reformy wymiaru sprawiedliwości”⁸. Jednak w innej wypowiedzi sceptycznie odniósł się co do perspektyw outsourcingu wyrażając pogląd, że „w Polsce dla wielu oczywistych spraw nie znajdzie się poparcia, gdyż do ich przyjęcia potrzebna jest zmiana utartego sposobu myślenia”⁹.

Projekt ustawy o Służbie Więziennej z 11 grudnia 2006 r. w rozdziale dotyczącym organizacji więziennictwa zawierał zapis dopuszczający zlecenie podmiotom prywatnym realizacji zadań w zakresie: zapewnienia skazanym odpowiednich warunków bytowych, higienicznych i sanitarnych, odpowiedniego żywienia i świadczeń zdrowotnych, organizacji i prowadzenia zajęć kulturalno-oświatowych oraz zajęć z zakresu kultury

⁷ J. Płaczek, T. Jałowicz, *Outsourcing usług logistycznych w Siłach Zbrojnych RP*, „Zeszyty Naukowe AON” 2006, nr 4.

⁸ J. Kochanowski, *Biznes niekryminalny*, „Forum Penitencjarne” 2002, nr 1.

⁹ J. Kochanowski, *Efekt wahadła*, „Forum Penitencjarne” 2001, nr 4.

i sportu, nauczania i szkolenia zawodowego, zatrudniania skazanych, konwojowania skazanych pomiędzy zakładami karnymi, czynności administracyjnych i rozliczeń finansowych związanych z prowadzeniem depozytu przedmiotów wartościowych i środków pieniężnych osób pozbawionych wolności, inwestycji i remontów. Projektodawca proponował powierzenie tych zadań podmiotom prywatnym, w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub umowy cywilno-prawnej¹⁰. Kolejny projekt ustawy o Służbie Więziennej z 27 czerwca 2007 r. zawierał podobny zapis, a jedyna różnica w stosunku do poprzedniego projektu polegała na wyłączeniu z treści artykułu podpunktu mówiącego o realizowaniu przez podmioty prywatne konwojów skazanych pomiędzy zakładami karnymi¹¹. Obecnie obowiązująca ustawa o Służbie Więziennej z 6 kwietnia 2010 r. nie zawiera zapisów dotyczących udziału podmiotów prywatnych w realizacji zadań Służby Więziennej. Ze względu na dynamiczny charakter zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz utrzymujące się niedobory środków budżetowych przeznaczonych na więziennictwo, niezbędne jest stałe doskonalenie metod podnoszących efektywność zarządzania zasobami więziennictwa. Dlatego też celowe jest prowadzenie prac koncepcyjnych związanych z zagadnieniami outsourcingu w więziennictwie w obszarach funkcjonowania służby zdrowia, żywienia osadzonych, transportu towarowego i osobowego (również przemieszczania osadzonych pomiędzy jednostkami), obsługi prawnej, usług magazynowych i depozytowych, informatycznych, prac administracyjnych, archiwizacji, prowadzenia wybranych typów szkoleń, księgowości i finansów, administrowania oraz ochrony ośrodków szkoleń i jednostek organizacyjnych Służby Więziennej innych niż areszty śledcze i zakłady karne typu zamkniętego, prowadzenia szkół oraz kursów zawodowych dla osadzonych, administrowania lokalami będącymi w dyspozycji więziennictwa, obsługi bhp i zatrudnienia osadzonych, pomocy postpenitencjarnej, funkcjonowania przywieziennych zakładów pracy, systemu dozoru elektronicznego oraz budowy, zarządzania i ochrony zakładów karnych typu półotwartego i otwartego (outsourcing pełny na zasadzie contractingu realizowanego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego). Szerzej tę koncepcję outsourcingu przedstawię w dalszej części artykułu.

¹⁰ Projekt ustawy o Służbie Więziennej z 11.12.2006 r.

¹¹ Projekt ustawy o Służbie Więziennej z 27.12.2007 r.

Ze względu na fakt, że outsourcing w więziennictwie wprowadziłyby nowe zasady zarządzania jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej, stanowi on wyzwanie niosące ze sobą zarówno szanse jak i zagrożenia. Jego wprowadzanie powinno mieć charakter długofalowych, przemyślanych działań, realizowanych krok po kroku w zgodzie z założeniami metody inżynierii zmian cząstkowych. Założenia planu należałoby wdrażać stopniowo oceniając wyniki w funkcji czasu. Z doświadczeń organizacji stosujących metodę outsourcingu wynika, że konsekwencją przemyślanych, ale stanowczo realizowanych rozwiązań systemowych może być osiągnięcie wymiernych korzyści organizacyjnych i ekonomicznych. Mający już pewne doświadczenie w praktyce outsourcingu przedstawiciele Wojska Polskiego zwracają uwagę na fakt, że niezwykle istotny jest etap nawiązywania współpracy, podczas którego obie strony uświadamiają sobie liczne zawiłości ewentualnej przyszłej kooperacji, które mogą okazać się decydujące dla prawidłowej realizacji umowy. Wśród głównych czynników mających zasadniczy wpływ na efektywność wspólnych działań należy uznać: właściwe wyodrębnienie obszarów outsourcingu, wybór właściwego realizatora, precyzyjne określenie założeń kontraktu, monitorowanie realizacji przedsięwzięcia, kryteria oceny współpracy¹².

Należy mieć na uwadze, że na terenie jednostek penitencjarnych nie może działać każda zewnętrzna firma, a kryterium ceny nie może być jedynym i głównym kryterium wyboru partnera outsourcingu. Przy wyborze ocenie podlegają także solidność, dotychczasowa działalność i możliwości firmy, potencjał organizacyjny, w tym również finansowy, kwalifikacje i doświadczenia personelu, skala działania i elastyczność we wzajemnych relacjach¹³. Ewentualne wprowadzenie outsourcingu jako nowego narzędzia zarządzania w więziennictwie będzie implikować trudności i problemy związane w szczególności z brakiem dotychczasowych doświadczeń na gruncie polskiego więziennictwa, trafnością weryfikacji umiejętności i potencjału dostawców usług, zagadnieniami prawnymi specyficznymi dla umów outsourcingu, dostępu do danych i współpracy w ramach systemu informatycznego więziennictwa, realizacją umów outsourcingu w trakcie zakłóconego toku służby, wreszcie realizacją zapisów wielu ustaw, m.in. ustawy o ochronie informacji niejawnych,

¹² J. Płaczek, T. Jałowicz, op. cit.

¹³ Ibidem.

o rachunkowości, o ochronie danych osobowych, prawo zamówień publicznych, o Służbie Więziennej, *Kodeks karny wykonawczy*¹⁴.

Niewątpliwie outsourcing jest poważnym wyzwaniem dla zarządzania więziennictwem, a ze względu na swój strategiczny charakter w pełni odnosi się do niego twierdzenie klasyka nowoczesnej strategii C. V. Clausewitza: „Kto w wyzwaniach dostrzega wyłącznie zagrożenia, nie dostrzegając szans, ten postępuje bardzo nierozsądnie”. Wprowadzenie sektora prywatnego w obszar realizacji zadań więziennictwa jest procesem pokonywania barier nie tylko prawno-organizacyjnych, ale również, prawdopodobnie przede wszystkim, mentalnościowych. Niechęć do podejmowania wyzwań i związanego z tym wysiłku dokonywania zmian, a także obawa przed ich wynikami, postawa lękowa oraz uprzedzenia ideologiczne, mogą być czynnikami hamującymi lub wręcz uniemożliwiającymi działania modernizujące zarządzanie więziennictwem. Czynnikiem decydującym o powodzeniu jest zrozumienie i akceptacja konieczności kontynuacji procesów dostosowujących więziennictwo do realiów społeczno-ekonomicznych.

Outsourcing może być realizowany w wariancie selektywnym, obejmującym wybrane zadania i funkcje organizacji oraz wariancie pełnym, zakładającym powierzenie podmiotowi zewnętrznemu w zarządzanie wydzielonej, odrębnej struktury lub procesu. Tego typu outsourcing określany jest jako contracting, i realizowany jest praktycznie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Koncepcja ta oparta jest o mechanizmy świadczenia usług publicznych przez prywatne podmioty gospodarcze. Najszerszej praktykowana jest w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii. Celem współpracy sektora publicznego i prywatnego jest osiągnięcie wzajemnych korzyści. W przypadku sektora publicznego należy mówić przede wszystkim o korzyściach społecznych. Strona prywatna ma na celu wypracowanie zysku finansowego¹⁵. Ponieważ każda ze stron zainteresowana jest osiągnięciem własnych korzyści, partnerstwo powinno polegać na wyważeniu i zbilansowaniu celów obu stron na poziomie akceptowalnych ustępstw¹⁶.

Umowy PPP zawierane są najczęściej w ramach sześciu głównych modeli współpracy:

1. Projektowanie – budowa – przekazanie (*Design Build – DB*).

¹⁴ W. Zieliński, op. cit.

¹⁵ B. Nowak, *PPP za granicą – w ujęciu sektorowym*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.

¹⁶ T. Jałowicz, W. Matysiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 4.

2. Projektowanie – budowa – korzystanie – przekazanie (*Design Build Operate – DBO*).
3. Projektowanie – budowa – finansowanie – korzystanie – przekazanie (*Design Build Finance Operate – DBFO*).
4. Budowa – finansowanie – dzierżawienie – przekazanie (*Build Transfer Operate – BTO*).
5. Budowa – finansowanie – utrzymanie – zarządzanie – przekazanie (*Build Operate Transfer – BOT*).
6. Projektowanie – budowa – finansowanie – utrzymanie – przekazanie (*Design Construct Manage Finance – DCMF*)¹⁷.

Ten ostatni model uważa się za najefektywniejszy do zastosowania dla PPP w więziennictwie. W ramach tego modelu strona prywatna odpowiedzialna jest za finansowanie, projektowanie, budowanie, utrzymywanie we właściwym stanie i zarządzanie zakładem karnym, natomiast strona publiczna zobowiązuje się do dokonywania płatności za realizację zleconych usług. Contracting zawiera w sobie elementy leasingu. Kontraktor pozostaje właścicielem i administratorem obiektu przez okres obowiązywania umowy kontraktowej. Po jej wygaśnięciu obiekt przechodzi na własność strony kontraktującej (publicznej). W ten sposób więziennictwo uzyskuje możliwości rozbudowy bazy osadzenia bez ponoszenia jednorazowych wysokich nakładów inwestycyjnych i wieloletnich kosztów eksploatacji obiektów.

Pierwsze zakłady karne funkcjonujące na zasadach PPP powstały w 1984 r. w Stanach Zjednoczonych. Obecnie w ponad stu placówkach tego typu (ok. 5% wszystkich zakładów karnych) zlokalizowanych w 31 stanach przebywa ok. 7% wszystkich więźniów¹⁸. W Stanach Zjednoczonych więzienia zarządzane przez korporacje penitencjarne swoje utrzymanie pokrywają ze środków otrzymywanych w ramach kontraktów i zysków płynących z pracy osadzonych w związanych z więziennictwem przedsiębiorstwach. Szacuje się, że zyski tych podmiotów wynoszą między 30 a 40 mld dolarów rocznie. Największa firma zajmująca się kompleksowym zarządzaniem zakładami karnymi w Stanach Zjednoczonych *Correction Corporation of America (CCA)* od lat znajduje się w czołówce firm notowanych na nowojorskiej giełdzie¹⁹. W Wielkiej Brytanii, gdzie system

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ A. Sarnacka, *PPP w sektorze penitencjarnym*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce – przemysł, przygotuj, przeprowadź*, praca zbiorowa, Warszawa 200, s. 173.

¹⁹ M. Kulig, *Cela do wynajęcia*, „Polityka” 1999, nr 14.

PPP w więziennictwie wprowadzono w pierwszej połowie lat 90. ub. wieku, kontrakty obejmują budowę, finansowanie oraz administrowanie zakładami karnymi przez okres 25 lat, po upływie których obiekty zostaną przekazane sektorowi publicznemu. Zarządzający zakładami karnymi są odpowiedzialni m.in. za nadzór nad osadzonymi, zapewnienie wyżywienia, edukacji, zajęć kulturalno-oświatowych oraz podstawowej opieki medycznej. Wykonawca kontraktu jest zobowiązany do przetrzymywania osadzonych w warunkach właściwego dozoru, utrzymywania porządku i dyscypliny w warunkach bezpieczeństwa, zapewnienia osadzonym godziwych warunków i zaspokajania ich potrzeb, zapewnienia możliwości skutecznej resocjalizacji, wspierania osadzonych w przygotowaniach do powrotu do społeczeństwa.

Obecnie brytyjskie więziennictwo charakteryzuje się największym w Europie udziałem sektora prywatnego w systemie wykonywania kary pozbawienia wolności. W zakładach karnych zarządzanych przez podmioty prywatne przebywa ponad 13% całej populacji więźniów. Całkowita liczba osadzonych w Wielkiej Brytanii, podobnie jak w Polsce, oscyluje w granicach 87 tys. Brytyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości planuje do 2017 r. osiągnąć pułap sprywatyzowania bazy osadzenia na poziomie 17%²⁰. Oznacza to, że za trzy lata jeden na sześciu skazanych będzie odbywał karę pozbawienia wolności w ramach publiczno-prywatnego kontraktu. Zapowiadane jest również wdrażanie programów PPP w zakresie probacji oraz systemu elektronicznego dozoru skazanych. Interesującą nowością w brytyjskim systemie penitencjarnego PPP jest budowa struktur zarządzających więzieniami z elementów biznesowych oraz społecznych. Rozwiązanie takie zostało zastosowane w praktyce zarządzania zakładem *Thameside* (pojemność 900 miejsc), gdzie przetarg na prowadzenie jednostki wygrało konsorcjum utworzone wspólnie przez korporację biznesową *Serco* oraz dwie pozarządowe organizacje *non-profit*, działające na zasadzie wolontariatu *Catch 22* (Paragraf 22) oraz *Turning Point* (Punkt Zwrotny)²¹.

Niewątpliwie rozwój brytyjskiego programu PPP w więziennictwie podyktowany jest głównie chęcią uzyskania oszczędności w budżecie (choć koszt utrzymania osadzonego w sektorze prywatnym jest wyższy niż w państwowym). Jest to jeden z najczęściej powtarzanych przez

²⁰ M. Krzywicki, D. Grajczyński, *Brytyjskie więziennictwo prywatyzuje się*, „Forum Penitencjarne” 2013, nr 5.

²¹ *Ibidem*.

przeciwników udziału sektora prywatnego argumentów. Trudno jednak negować istnienie pozytywnych typowych dla przedsięwzięć biznesowych efektów działania mechanizmów przedsiębiorczości. Należy do nich zaliczyć: uzasadnione wydatkowanie środków finansowych, racjonalny poziom i strukturę zatrudnienia, zwłaszcza w działach administracyjno-obslugowych, innowacyjność form i metod oddziaływań penitencjarnych, stosowanie kryterium celowości opracowywania i realizacji programów resocjalizacyjnych²².

Krytycy PPP w więziennictwie zadają pytanie, czy w ogóle jest dopuszczalne, aby państwo mogło powierzyć prywatnym przedsiębiorcom zadania związane z wykonywaniem kary pozbawienia wolności i czy dopuszczalne jest czerpanie zysków z tego typu działalności przez osoby prywatne (pojęciem tym należy objąć poza właścicielami i zarządem również pozostałych pracowników tych przedsiębiorstw). Jak zauważył dr J. Kochanowski, tego rodzaju pytanie należy zastąpić innym, mianowicie, czy czerpanie zysków z zainwestowanego w więziennictwo PPP kapitału jest bardziej niewłaściwe niż nieekonomiczne zużywanie pieniędzy podatników. Osoby wrażliwe na kwestie etyczne można by również zapytać o to, czy nieetyczne byłoby umożliwienie zarządzania przedsiębiorcom zakładami karnymi utrzymywanymi z podatków odprowadzanych od działalności sektora prywatnego, czyli z ich własnych pieniędzy. Według opinii dr. J. Kochanowskiego, za dogmatyczną krytyką ukrywa się niechęć do instytucji więzienia w ogóle: „Nie chce się mieć więcej lepszych zakładów, gdyż ich brak lub katastrofalny stan można wykorzystywać jako argument przeciwko skutecznej polityce karnej”²³. Ale nawet występujący z pozycji ideologicznych krytycy nie są w stanie zanegować funkcjonalności systemu kontraktowego w więziennictwie. Prowadząca na przełomie XX i XXI w. badania porównawcze nad funkcjonowaniem więzień państwowych i publiczno-prywatnych, dr Alison Liebling z Instytutu Kryminologii w Cambridge stwierdziła, że „w zasadzie jestem przeciwna (więziennictwu kontraktowemu – przyp. M. K.), ale nie mogę zaprzeczyć, że system ten znakomicie funkcjonuje”. Więzienia kontraktowe nie rozwiązują problemu, bo jest ich od kilku do dwudziestu procent [największy na świecie udział więziennictwa kontraktowego w ogólnej liczbie osadzonych posiada Australia, wynosi on ok. 17% (przyp. – M. K.)], ale w znacznym stopniu go łagodzą, i – co może najważniejsze

²² A. Sarnacka, op. cit., s. 175.

²³ J. Kochanowski, *Prywatne Alcatraz*, „Prawo i Życie” 2001.

– nowo powstałe więzienia kontraktowe podnoszą ogólny standard więziennictwa w danym kraju²⁴. W wypowiedzi tej zawarta jest uwaga, że rozwiązania i metody realizowane w jednostkach administrowanych przez prywatne przedsiębiorstwa mogą być następnie wdrażane w systemie więziennictwa publicznego. Rozpatrując PPP w więziennictwie w kategoriach zysku należy czynić to wielopłaszczyznowo i zwrócić uwagę na co najmniej trzy aspekty zysku, wynikające ze współpracy sektora publicznego i prywatnego. Po pierwsze – należy wymienić aspekt zysku społecznego, polegającego na skutecznym oddziaływaniu resocjalizacyjnym, umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie byłego osadzonego w społeczeństwie. Po drugie – zysku osobistego osadzonych wynikającego z realizacji programów readaptacyjnych i nabycia nowych kompetencji społecznych i zawodowych. Po trzecie – rozpatrujemy zysk w aspekcie ekonomicznym wynikający z oszczędności w budżecie państwa i dochodu przedsiębiorców tworzących miejsca pracy i płacących podatki.

W opinii A. Schopenhauera „wszystkie nowe idee są najpierw lekceważone, potem zwalczane, a na końcu uznawane za oczywiste”. Na gruncie więziennictwa prawdziwość tej tezy potwierdzona została w praktyce procesu wprowadzania systemu dozoru elektronicznego. Wystarczy sięgnąć do publikacji prasowych z końca lat 90., a nawet późniejszych, w których dla zdeprecjonowania tej nowoczesnej koncepcji wykonywania kary używano powszechnie określenia „obroża”, a punktem orientacyjnym dla opisu tematu był film *science fiction*, w którym więźniom czujniki urywały głowy.

W zmiennym otoczeniu społeczno-ekonomicznym warto mieć opracowane rozmaite warianty funkcjonowania organizacji. Zasada ta dotyczy również instytucji tak konserwatywnej jak więziennictwo. Dzisiaj w Polsce nikt nie rozważa ewentualności wprowadzenia strategicznego outsourcingu i PPP, ale też nikt nie może z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, że należy takie rozwiązania całkowicie porzucić, ponieważ ich wyniki nigdy nie zostaną w polskim więziennictwie wykorzystane. A. Sarnacka w wydanej pięć lat temu publikacji pt. *Partnerstwo publiczno-prywatne – przemysł, przygotuj, przeprowadź* wyraziła opinię, że „partnerstwo publiczno-prywatne (w więziennictwie – przyp. M.K.) jest formułą, którą przynajmniej warto poddać szczegółowym analizom, gdyż niesie potencjał efektywnego i szybkiego dostarczania nowych miejsc

²⁴ Ibidem.

osadzenia”. Tym bardziej trzeba rozważyć tę ewentualność, gdyż nie istnieją fundusze unijne ani preferencyjne kredyty przeznaczone dla więziennictwa. Nie ma także konkurencyjnych modeli finansowych, które w dodatku nie obciążąłyby długu publicznego. Zastosowanie mają tu tylko najprostsze instrumenty dłużne²⁵. PPP to szansa wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania takimi komponentami polskiego więziennictwa, jak przedsiębiorstwa przywięzienne (również te skupione w IGB), system elektronicznego nadzoru skazanych i zakłady karne typu pół-otwartego i otwartego. Od gotowości do podejmowania zmian i konsekwencji ich wprowadzania będzie zależeć kondycja polskiego więziennictwa w nadchodzących latach. Podejmując się implementacji stanowczych, ale i przemyślanych rozwiązań należy pamiętać słowa N. Machiavellego „nie ma nic trudniejszego do osiągnięcia, nic bardziej niepewnego i niebezpiecznego, niż zaprowadzenie nowego porządku rzeczy”²⁶.

²⁵ A. Sarnacka, op. cit., s. 174.

²⁶ cyt. za T. Jałowiec, W. Matysiak, op. cit.

Bibliografia

- Ciesielska D., Radło M., *Dojrzałość outsourcingowa polskich przedsiębiorstw*, „Outsourcing Magazine” 2010, nr 5.
- Jałowiec T., Matysiak W., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 4.
- Kochanowski J., *Efekt wahadła*, „Forum Penitencjarne” 2001, nr 4.
- Kochanowski J., *Biznes niekryminalny*, „Forum Penitencjarne” 2002, nr 1.
- Kochanowski J., *Prywatne Alcatraz*, „Prawo i Życie” 2001, grudzień.
- Krzywicki M., Grajczyński D., *Brytyjskie więziennictwo prywatyzuje się*, „Forum Penitencjarne” 2013, nr 5.
- Kulig M., *Cela do wynajęcia*, „Polityka” 1999, nr 14.
- Nowak B., *Partnerstwo publiczno-prywatne za granicą – w ujęciu sektorowym*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.
- Płaczek J., Jałowiec T., *Outsourcing usług logistycznych w Siłach Zbrojnych RP*, „Zeszyty Naukowe AON” 2006, nr 4.
- Projekt ustawy o Służbie Więziennej z 11.12.2006 r.
- Projekt ustawy o Służbie Więziennej z 27.06.2007 r.
- Rydzikowski W. (red), *Usługi logistyczne*, Biblioteka Logistyka, Wyd. ILiM, Poznań 2004.
- Sarnacka A., *Partnerstwo publiczno prywatne w sektorze penitencjarnym*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce – przemysł, przygotuj, przeprowadź*, praca zbiorowa, Warszawa 2003.
- Skarżyński M., *Outsourcing militarny*, „Kwartalnik Bellona” 2008, nr 1.
- Trocki M., *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001.
- Zieliński W., *Outsourcing w Siłach Zbrojnych RP*, „Wiedza Obronna” 2009, nr 4.