

- Bardzo ważne jest, aby tworzenia centrum usług wspólnych nie zaczynać od przejmowania najbardziej skomplikowanych i konfliktogennych procesów związanych np. z kadrami – mówi w rozmowie z Dziennikiem Warto Wiedzieć prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jednostki samorządu terytorialnego mogą od niedawna tworzyć centra usług wspólnych. Proszę powiedzieć, czym są te centra.

Grażyna Praweńska- Skrzypek: Centrum usług wspólnych to technika zarządzania, która jest już od jakiegoś czasu z powodzeniem stosowana, ale przede wszystkim w sektorze komercyjnym. Polega na tym, że w danej organizacji niektóre procesy/zadania wydzielone z pojedynczych jednostek, zostają skupione w innej jednostce – wyspecjalizowanej w obsłudze danych procesów/zadań i świadczone na rzecz całej organizacji – na rzecz wielu jednostek. To co jest ważne – wydzielenie nie dotyczy merytorycznej działalności tych jednostek, ale procesów pomocniczych, które są niezbędne, ale jednocześnie są pewnym obciążeniem, np. o charakterze administracyjnym, księgowym, IT, kwestie zakupów, zarządzanie nieruchomościami, flotą samochodową. Najczęściej jest to obsługa administracyjno-finansowa.

Sposoby tworzenia centrów usług wspólnych są różne. Nie ma jednego. W literaturze wskazuje się co najmniej pięć takich modeli – jak dane usługi wydzielać i organizować ich świadczenie. Wspomnę tylko, że umawiające się jednostki mogą w tym celu utworzyć specjalną jednostkę obsługującą je wszystkie. Może też być tak, że jedna z nich posiadająca doświadczenia i zasoby będzie obsługiwać pozostałe w zakresie wydzielonych i przekazanych do niej zadań.

DWW: Postawą prawną, która umożliwia tworzenie CUW przez jednostki samorządu terytorialnego jest ustawa nowelizująca ustawę o samorządzie gminnym i niektóre inne ustawy, która weszła w życie od 1 stycznia 2016 r. Co umożliwia?

GPS: Regulacja ta pozwala jednostkom na wszystkich poziomach – gminnym, powiatowym i wojewódzkim tworzyć centra usług wspólnych po to, żeby zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną. Zatem bardzo ważne jest to, co już mówiłam, że my nie dotykamy meritum świadczonych usług, tylko tych zadań które są naokoło. Nie ma w prawie przymusu tworzenia centrów, a wyraźne nacisk położono na pokazanie jak wygląda procedura ich tworzenia. Ona jest nieco inna w przypadku jednostek nie posiadających osobowości prawnej niż na przykład instytucji kultury, czy generalnie jednostek posiadających osobowość prawną. Centrum może być tworzone wewnątrz danej JST. Możemy tu wyobrazić sobie duży powiat i bardzo rozbudowane starostwo i może ono wówczas wewnątrz urzędu wydzielić centrum dla obsługi poszczególnych jednostek starostwa. Ale może to być na przykład na poziomie kilku gmin czy gmin i powiatów. To może działać na zasadzie związków gminno-powiatowych. Czasem to sprawa delikatna, np. gminy mogą obawiać się o podległość względem powiatu. CUW jednak nie ma takiego charakteru. Jeśli kilka jednostek tworzy centrum usług wspólnych, to nie ma w nim hierarchicznego podporządkowania. Inaczej będzie przy wydzielaniu centrum w ramach jednego, dużego urzędu.

Ustawa zawiera dużo uwag co można zrobić odnośnie szkół, żłobków, instytucji kultury, jednostek pomocy społecznej. Bardzo jest istotne, aby pamiętać, że jeśli wydzielamy usługi finansowe, to musimy je wyodrębnić w całości, np. i rachunkowość, i sprawozdawczość, a nie samą rachunkowość. Ustawa o tym wyraźnie mówi. W ramach tej wspólnej obsługi nie da się wydzielić kompetencji kierowników jednostek. To kierownikowi to narzędzie zarządcze ma pomóc w bardziej efektywnym zarządzaniu.

DWW: Co daje tworzenie centrów usług wspólnych?

GPS: Początkowo, gdy zaczęły się tworzyć te centra, argumentem za ich powstawaniem była redukcja kosztów. Z badań jednak wynika (a centra funkcjonują na całym świecie), że taka korzyść nie występuje od razu a dopiero po kilku latach.

Może jednak być spora. Powołam się na publikację prof. Liliany Hawrysz z Opola, która szacuje, że oszczędności, które mogą zaistnieć w sektorze usług publicznych dzięki funkcjonowaniu CUW, to kwoty rządu 4-15 mld zł rocznie. To są naprawdę poważne kwoty.

Dziś jednak nie mówi się już tylko o redukcji kosztów, ale podkreśla się znaczenie standaryzacji procesów i przez to lepszą jakość usług, czyli jest to poprawa jakości poprzez standaryzację. Wskazuje się na efektywniejsze zarządzanie zasobami. My te zasoby łączymy, np. ktoś, dany urząd ma bardzo dobrego specjalistę od projektów europejskich czy bardzo dobrego specjalistę od zarządzania finansami takich projektów, ale okazuje się, że taki pracownik na co dzień wśród swoich obowiązków nie ma aż tylu dotyczących tej wąskiej dziedziny, w której jest tak dobry. W ramach swoich obowiązków wykonuje więc dużo innych zadań. Tymczasem my możemy takiego wybitnego specjalistę wykorzystywać w ramach jego specjalności dla różnych jednostek. Jego potencjał jest wtedy lepiej spożytkowany. A przecież tacy specjaliści w wąskich dziedzinach nie są powszechni, nie spotykamy ich często w mniejszych jednostkach. Upoważnienie ich do zajęcia się sprawami ze swojej wąskiej specjalności w odniesieniu do wszystkich jednostek, które w sprawie obsługi tych usług połączyły swoje wysiłki, będzie z korzyścią dla wszystkich, a przede wszystkim dla mieszkańców.

DWW: Czy samorządy będą często korzystać z możliwości tworzenia centrów?

GPS: Myślę, że tak. Robiliśmy kiedyś badania wśród samorządów żeby rozpoznać jaki jest klimat dla tworzenia centrów usług wspólnych. Uwagi środowiska były bardzo ciekawe. Przede wszystkim centra usług wspólnych wpisują się w pewną gotowość JST do współpracy. Trzeba przecież pamiętać, że od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego rozwijały się różne formy współpracy między JST. Były stowarzyszenia, czy związki komunalne. Problem polega na tym, że jeśli chodzi o instytucje publiczne, to one nie mogą tworzyć form współpracy dowolnie, tylko zgodnie z tym, na co pozwalają przepisy. Teraz powstała dodatkowa forma współpracy.

DWW: Jak efektywnie tworzyć centra usług wspólnych?

GPS: Pierwsza rzecz, o której trzeba powiedzieć to to, że centra usług wspólnych to głęboka - a nie powierzchowna - zmiana w sposobie zarządzania w sektorze usług publicznych. To wydaje się takie proste, ale w rzeczywistości, to my wyjmujemy część procesu świadczenia usług za które odpowiadamy i dajemy te zadania do wykonania komuś innemu. Ale za całość takiej usługi nadal my odpowiadamy. I to musi być naprawdę przemyślane.

Przez to, że zmiana jest głęboka, nie można jej wprowadzać zbyt gwałtownie i odgórnie. Nie można jej narzucić, bo to wywołuje opór ludzi. Postrzegają oni to często jako naruszenie ich kompetencji. Dlatego istotne jest, aby z ludźmi się spotkać, porozmawiać, żeby przestali się tego bać. Mogli dopytać o co chodzi, jakie zyskają korzyści. Jakie są ograniczenia, a zwłaszcza zagrożenia. Dowiedzą się wtedy, że nikt nie odbierze im władzy. Bo naprawdę ludzie postrzegają to tak, że im się ogranicza pole bezpośredniego nadzoru, zdejmuje z ich obowiązków coś dzięki czemu są tacy ważni. Trzeba do tego

dojrzeć. Ważne jest, aby proces był ewolucyjny.

DWW: Czy ludzie nie boją się, że stracą pracę?

GPS: Może tak być, ale nie koniecznie. Może być przecież i tak, że usługi będą świadczone w danej jednostce. Jak pokazują doświadczenia innych krajów, np. Wielkiej Brytanii, czy Irlandii to może przynieść wymierne i czasem niespodziewane korzyści. Bo jednostki samorządowe, które wyspecjalizują się w danej dziedzinie, mogą potem świadczyć taką usługę dla innych, w ramach takich „poszerzonych CUW”. Początek jest trudny, ale jednostki, które zaczną się tym zajmować, będą mogły usługi świadczyć stosunkowo tanio i będą przez to bardzo atrakcyjne jako partnerzy. Nie tylko nie zredukują własnych zasobów, ale będą mogły obsługiwać innych.

Wracając do efektywnego tworzenia centrów, chciałabym podkreślić, że bardzo ważne jest, aby nie zaczynać od wdrażania tych najtrudniejszych spraw, typu procesy kadrowe. Tu ludzie bardzo się buntują, że ktoś dla nich będzie zatrudniał kogoś z zewnątrz, a oni nie będą mieć na to wpływu. Obserwowaliśmy, że w wielu miejscach tworzenie CUW zaczyna się właśnie od procesów kadrowych i wówczas opór jest gwałtowny. To prawda, że procesy kadrowe są podobne i poddają się standaryzacji. Kadry są jednak bardzo czułym punktem i wydzielanie tych procesów powinno nastąpić na końcu a nie na początku tworzenia CUW. A w każdym razie dopiero gdy zdobędziemy już jakieś doświadczenie.

DWW: Zatem od czego lepiej zacząć?

GPS: Robiliśmy taką ankietę audytoryjną i pytaliśmy ludzi, co by się nadawało do takiego wydzielenia i w zasadzie wszyscy wskazywali, że obsługa zamówień publicznych. Żeby to wyjąć, żeby ktoś porządnie przygotował warunki zamówienia i porządnie je przeprowadził. Tak samo zarządzanie nieruchomościami, zaopatrzenie, obsługa archiwalna, obsługa IT. W każdym razie kadry i obsługa kancelaryjna były wskazywane w ostatniej kolejności. Trzeba zacząć od jednego kroku i zobaczyć, jak nam to wychodzi. Warto, aby dać sobie trochę czasu. Tak wygląda proces realizowany przez organizację uczącą się. Wpisuje się to w ogólną koncepcję współdziałania.

Trzeba także bardzo jasno wypracować zasady, wedle których będziemy współpracować i one powinny zostać wyraźnie zapisane w umowie. Z ustawy nie wynikają takie szczegóły, a my musimy wiedzieć, np. w ciągu ilu dni np. centrum usług wspólnych ma przekazać określoną informację, podobnie w jakim terminie i w jakiej formie my mamy przekazywać dane do CUW, itd. To musi być jasno powiedziane. Standard musi być jasno określony.

Nie ma przy tym jednego wzoru dla wszystkich centrów usług wspólnych, inne są potrzeby w małych miejscowościach, inne w dużych. Co może warte przypomnienia, od lat w naszej oświacie funkcjonują wydzielone zakłady ekonomiki oświaty. To tak naprawdę coś w rodzaju centrów usług wspólnych. To skupiona w jednym miejscu część obsługi administracyjno - organizacyjnej szkół i placówek oświatowych. Jedni są z nich zadowoleni, inni narzekają. To jednak od wielu lat istnieje, a teraz jest proponowane, aby rozszerzyć ten sposób wspólnej obsługi na inne jednostki.

W praktyce ważne jest, by centra usług wspólnych monitorować, sprawdzać, obserwować czy nie pojawiły się negatywne zjawiska. Czasem jest przecież tak, że jak coś długo trwa, to popada się w rutynę.

DWW: Dała Pani wiele cennych wskazówek na co zwracać uwagę przy tworzeniu centrów. Czy jest

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 11, listopad 2016 23:00

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 4188

jeszcze coś, o czym warto wspomnieć?

GPS: W literaturze podkreśla się jeszcze, że potrzebne jest silne wsparcie ze strony najwyższego kierownictwa, np. starosty. Jego decyzja o utworzeniu centrum musi być jasno określona i znana.

Centra usług wspólnych to inna, nowa kultura organizacyjna. Poszczególne jednostki które czasem ze sobą konkurują mają teraz współpracować. One jednak zachowują swoją pełną niezależność. Współpracują w takich obszarach, które przynoszą im korzyść, ale nadal mogą pozostawać w pewnej konkurencji wobec siebie. Warto o tym pamiętać, i nie bać się.

DWW: Serdecznie dziękuję za rozmowę.

Prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek - kieruje Katedrą Metod i Technik Zarządzania w Sektorze Publicznym, w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania badawcze skupiają się wokół problematyki zarządzania w samorządzie terytorialnym, zwłaszcza zarządzania projektami oraz polityki publicznej.