

Grzegorz Baran*

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej

Grażyna Praweńska-Skrzypek**

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej

Czynniki sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego

Success Factors for the Implementation of Joint Service Centers in Regional and Local Authorities

Abstract: The objective of this paper is to define key success factors for implementing joint services in the public sector. The concept of joint services appeared first in the private sector. It is mainly defined as the concentration or consolidation of functions, activities, services or resources into one stand-alone unit as a provider for the client units. The joint service model is described as being akin to an open market system, in which the provider and client units are in partnership in a similar way a company enters into an agreement with its customers. We have identified key success factors for implementing shared service centers in local government units. The results are based on literature studies and empirical research.

Key words: joint services, regional and local authorities, key success factors, public sector, implementation

Wprowadzenie

W zarządzaniu w sektorze publicznym obserwujemy współcześnie ścieranie się dwóch koncepcji: *new public management* (NPM) i *governance*. Obie spotykają się

*g.baran@uj.edu.pl

**grazyna.praweńska-skrzypek@uj.edu.pl

z krytyką: pierwsza za nadmierną ekonomizację sektora, druga za brak zdolności skutecznej koordynacji oraz paraliż decyzyjny. Jakkolwiek krytyczni byłibyśmy wobec obu koncepcji i ujawniali ich słabości, to bezdyskusyjna pozostaje kwestia oczekiwań społecznych i pytań adresowanych do nauki o to, „jak zarządzać organizacjami i domeną publiczną, aby służyły one człowiekowi” [Praweńska-Skrzypek, Lenartowicz 2013, s. 92]. Poszukując odpowiedzi, musimy przy tym pamiętać o roli, jaką w tym procesie odgrywa ustawodawca. Określa on często nie tylko kompetencje i zakres usług świadczonych przez poszczególne organizacje, lecz także zakres możliwych form prawnych i metod, w jakich określona działalność może, a nawet musi być realizowana.

Postępujące zmiany otoczenia wpływają w istotny sposób na ewolucję w tej dziedzinie. Wdrażanie zmian w polskich organizacjach publicznych w ostatnich latach jest wspierane programami UE. W ich ramach pilotażowo sprawdzane są różne nowe podejścia i techniki. Ostatnie lata przyniosły wiele istotnych zmian w regulacjach prawnych odnoszących się do technik zarządzania w sektorze publicznym. Jedną z nich jest stworzenie prawnej możliwości zorganizowania centrów usług wspólnych (CUW) w JST. Rozwiązanie to wpisuje się zarówno w koncepcję *governance* – poprzez otwarcie na współpracę, tworzenie sieci, bazowanie na zaufaniu, jak i koncepcję NPM – poprzez koncentrowanie się na racjonalnym gospodarowaniu zasobami i redukcji kosztów.

Dostrzegając potencjał tkwiący w tym narzędziu, które z powodzeniem rozwija się w sektorze komercyjnym, niezbędne są badania dotyczące sposobów jego wdrożenia w JST, tak aby uniknąć zjawiska erozji, które obserwujemy w wypadku wielu innych technik przenoszonych z biznesu do sektora publicznego. W związku z tak określoną problematyką celem artykułu jest zidentyfikowanie kluczowych czynników sukcesu takiego wdrożenia. W artykule na podstawie krytycznej analizy literatury przedmiotu oraz badań empirycznych (z wykorzystaniem obserwacji uczestniczącej i ankiety audytoryjnej) podjęto próbę dowiedzenia, że uruchomienie CUW wymaga czasu, odpowiedzialnie zaplanowanego i systematycznie zrealizowanego procesu wdrożenia uwzględniającego wielkość JST oraz specyfikę świadczonych usług.

Centra usług wspólnych w sektorze publicznym

Kiedy w Polsce na początku 2016 r. do porządku prawnego wprowadzono możliwość tworzenia wspólnej obsługi operacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego,

pojawiła się – zdaniem R. Grobelnego i M. Klupczyńskiego – szansa na większą samodzielność w decydowaniu o sposobie realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nowe możliwości racjonalizacji organizacyjnej czy wydatkowej [Grobelny, Klupczyński 2016, ss. 13–14]. Wśród głównych obszarów możliwej współpracy w ramach centrów usług wspólnych ustawodawca wymienia w szczególności obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną [Grobelny, Klupczyński 2016, s. 13]. J. Becker, B. Niehaves, A. Krause twierdzą, że wyłanianie się centrów usług wspólnych staje się kluczowym elementem reformy sektora publicznego, a sama strategia tworzenia takich centrów jest w obszarze sektora publicznego względnie nowa. W związku z tym problematyka efektywnej realizacji celów publicznych na drodze tego typu współpracy wymaga zwiększonej naukowej uwagi [Becker, Niehaves, Krause 2009, s. 2].

W związku z tym niezbędne wydaje się bardziej uważne przyjrzenie się istocie, funkcjom i sposobom funkcjonowania centrów usług wspólnych w odniesieniu do celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego. To na objaśnieniu tych kwestii skoncentrujemy obecnie naszą uwagę w ramach wydzielonego w tym rozdziale pierwszego zadania cząstkowego na drodze do realizacji sformułowanego we wstępie celu.

Sama koncepcja centrów usług wspólnych narodziła się w latach 80. w sektorze gospodarczym jako sposób konsolidacji rozproszonych części działalności dużych korporacji w niezależną jednostkę [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008; Hawrysz 2015, ss. 50–51]. Obecnie, jak pisze Z. Czepelak, jest to rozwiązanie coraz powszechniej stosowane w organizacjach sektora publicznego w wielu rozwiniętych krajach: Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych i Australii. W Wielkiej Brytanii centra usług wspólnych są wymieniane jako jeden z kluczowych filarów reorganizacji i rozwoju całego sektora finansów publicznych [Czepelak 2015, s. 1]. P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton wskazują na podstawie przeprowadzonych studiów literaturowych, że sektor publiczny najczęściej wzoruje się na rozwiązaniach wypracowanych uprzednio w sektorze przedsiębiorstw [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008].

Przywołani autorzy istotę centrum usług wspólnych określają jako koncentrację zasobów organizacji, dotąd wykorzystywanych w działaniach rozproszonych po całej strukturze organizacji w celu świadczenia po niższych kosztach wyższej jakości usług wielu wewnętrznym partnerom [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008]. Zdaniem L. Hawrysz centrum usług wspólnych sprowadza się do standaryzacji i konsolidacji

wspólnych funkcji występujących w organizacjach, realizowanych w celu usprawnienia przepływu informacji oraz dzielenia się wiedzą. W wyniku konsolidacji często następuje wydzielenie odrębnej jednostki, która ma dostarczać szczególne usług przy najniższych kosztach i jak najwyższej jakości [Hawrysz 2015, s. 51].

Z. Czepelak przyjmuje trochę inną definicję centrum usług wspólnych, która określa je jako jednostkę powoływaną w celu skonsolidowania funkcji wsparcia w pojedynczej wydzielonej strukturze świadczącej usługi wspólne na rzecz klientów wewnętrznych. W wypadku JST w podstawowej postaci sprowadzałoby się to do powołania jednostki, która przejęłaby świadczenie zarówno pewnych usług wewnętrznych, jak i usługi księgowe, kadrowe, płace, IT na rzecz jednostek podlegających samorządowi [Czepelak 2015, s. 1]. Przywołany tu autor podkreśla, że choć pozornie może się to wydawać podobną formułą do centralizacji zadań, to na poziomie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-zarządczych zachodzą zasadnicze różnice [Czepelak 2015, s. 1].

W podobnym duchu piszą P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton, zwracając uwagę, że koncentracja zasobów, na której opierają się centra usług wspólnych, nie jest tożsama z centralizacją, choć niektórzy błędnie tak to właśnie odczytują. Centra usług wspólnych są konstrukcją organizacyjną, która pozwala łączyć korzyści umiejętnie stosowanych centralizacji i decentralizacji. Pozwalają one pojedynczym jednostkom na utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym zapewnieniu efektu skali dzięki wspólnym systemom biznesowym i spójnym standardom [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008].

Podsumowując tę część rozważań dotyczącą przedstawienia istoty centrów usług wspólnych, odwołajmy się jeszcze do zwięzłej definicji T. Burnsa i K. Yeatona, będącej syntezą przeprowadzonych przez nich w tym zakresie studiów literaturowych. Podkreślają przede wszystkim wspomniane już wyżej procesy koncentracji i konsolidacji obejmujące funkcje, działania, usługi lub zasoby, co prowadzi do wydzielenia samodzielnej jednostki dostarczającej dotychczas rozproszone funkcje, działania, usługi czy zasoby do szeregu wewnętrznych klientów w ramach organizacji [Burns, Yeaton 2008, s. 9].

Biorąc pod uwagę założenia niniejszego rozdziału, warto także zidentyfikować obszary, w których na świecie najczęściej powoływane są centra usług wspólnych. Robi to m.in. L. Hawrysz, która na podstawie studiów literatury wskazuje: usługi IT, księgowość i finanse, gospodarkę odpadami, urbanistykę, zaopatrzenie, służby drogowe, zarządzanie zasobami ludzkimi, zdrowie, usługi biblioteczne, straż pożarną, turystykę i promocję regionu [Hawrysz 2015, s. 51].

W literaturze przedmiotu wskazuje się szereg zalet wykorzystania w sektorze publicznym centrów usług wspólnych [AIM Insights 2012, s. 1]:

- niższe koszty transakcyjne,
- konsolidacja zaawansowanej wiedzy eksperckiej,
- większa profesjonalizacja i lepsze planowanie kariery w ramach skonsolidowanych funkcji,
- większa koncentracja na działalności podstawowej,
- lepsza promocja celów polityki regionalnej,
- przewyższenie geograficznych ograniczeń w dostępie do umiejętności,
- łatwiejsze wprowadzanie zmian.

Trochę inaczej ujęte wymienione korzyści odnajdziemy także u innych autorów [Burns, Yeaton 2008; Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008; Czepelak 2015]. Z. Czepelak wymienia dodatkowo: wspólne zakupy towarów i usług, lepszą pracę zespołową, szczególnie wobec konieczności współpracy różnych podmiotów oraz większą motywację do wzrostu efektywności [Czepelak 2015, s. 3].

Ostatnią kwestią do rozważenia w niniejszym rozdziale jest model, według którego centra usług wspólnych mogą być wdrażanie w JST. P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton [2008] wyróżnili pięć takich modeli:

- klasyczny model centrum usług, gdy organizacja wydziela funkcje, zasoby, procesy i usługi w postaci nowej jednostki;
- dedykowane centrum usług, czyli powołanie zupełnie nowej organizacji jako niezależnego dostawcy usług;
- organizacje członkowskie, czyli organizacje zrzeszające i wspierające swoich członków poprzez oferowanie im określonego zakresu usług;
- model współlokacji, gdy pewna liczba organizacji współdzieli przestrzeń, zasoby i zasady działania;
- amalgamat, czyli nowa organizacja powstała w wyniku połączenia mniejszych organizacji świadczących podobne usługi.

Zmierzając do podsumowania podjętych w tym punkcie rozważań, warto nawiązać do refleksji S. Szukalskiego, który pisze o istotnych zmianach w sposobie funkcjonowania całej organizacji w związku z wdrożeniem centrum usług wspólnych. Jego zdaniem „mamy tutaj do czynienia z transformacją w strukturze i organizacji pracy, gdzie zmienia się charakter powiązań pomiędzy elementami struktur, pojawiają się nowe ich elementy, nowe role, funkcje i cele. Ma miejsce reorganizacja kadrowa, zmiana w zarządzaniu, przeprojektowanie procesów biznesowych, usprawnienie

systemów technologicznych i informatycznych wspierających przebieg procesów obsługiwanych przez centrum” [Szukalski 2012, s. 116]. Zatem ograniczenie zmian jedynie do wydzielenia pewnej grupy procesów po to, aby je zoptymalizować i zstandaryzować w ramach takiego centrum, nie jest wystarczające. Musi się zmienić funkcjonowanie całej organizacji, tak aby te nowo wydzielone procesy współgrały z częścią działań, które pozostały w organizacji macierzystej. Można zatem traktować centrum usług wspólnych jako impuls do dalej idących innowacji. Zresztą w takim właśnie kontekście analizuje te zmiany przywołany S. Szukalski [2012].

Niech zarysowana perspektywa posłuży jako rama podsumowania podjętych w tym rozdziale rozważań oraz punkt wyjścia do zasadniczej części opracowania dotyczącej krytycznych czynników sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Nim jednak do tego przejdziemy, w kolejnym podrozdziale przedstawimy zmiany prawne, które zadecydowały o możliwości wprowadzania przedmiotowych zmian, a także w istotny sposób o ich możliwym kształcie.

Podstawy prawne tworzenia centrów usług wspólnych w JST

Możliwość realizacji usług wspólnych w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach wspólnych centrów została zainicjowana przez ustawodawcę na początku 2016 r. W związku z tym dla pełnej realizacji celu niniejszego opracowania niezbędna jest analiza prawnych podstaw, które określają kształt i formy realizacji zmian, o których tu mowa. Dalsze rozważania skoncentrowano na syntetycznym przedstawieniu tych kwestii.

Od pierwszego stycznia 2016 r. weszła w życie zmiana ustaw samorządowych oraz dotyczących świadczenia usług społecznych, która wprowadziła możliwość tworzenia Centrów Usług Wspólnych w JST. Zapisy artykułów 1, 20 oraz 21 mówią o tym, że zarówno gmina, jak i powiat oraz województwa samorządowe mogą zapewnić „wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: jednostkom organizacyjnym gminy/powiatu i województwa samorządowego zaliczanym do sektora finansów publicznych, samorządowym instytucjom kultury oraz innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym/powiatowym/wojewódzkim osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badaw-

czych, banków i spółek prawa handlowego – zwanym dalej «jednostkami obsługiwanymi»” [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 1, 20 i 21].

Ustawodawca wskazuje też, że wspólną obsługę może prowadzić urząd gminy/starostwo/urząd marszałkowski, inna jednostka organizacyjna gminy/powiatu/województwa, jednostka organizacyjna związku międzygminnego/związku powiatów albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”. W odniesieniu do jednostek obsługiwanych (będących jednostkami organizacyjnymi JST), rada gminy, powiatu oraz sejmik województwa określa w drodze uchwały jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Samorządowe instytucje kultury oraz inne gminne/powiatowe/wojewódzkie osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, mogą przystąpić do wspólnej obsługi na podstawie porozumienia, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi, staroście, zarządowi województwa. Zakres wspólnej obsługi określa porozumienie zawarte pomiędzy jednostką obsługiwaną a obsługującą [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 1, 20 i 21].

W ustawie zapisano, że zarówno jednostki obsługiwane, jak i obsługujące powinny mieć dostęp do informacji i wgląd w dokumentację w odniesieniu do zadań w ramach wspólnej obsługi. Zastrzeżono, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. W wypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych (będących jednostkami organizacyjnymi JST oraz samorządowymi instytucjami kultury) należy przekazać je w całości. Zapisano również, że jednostka obsługująca jest uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnych do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 1, 20 i 21]. Ponadto w art. 35 przywołanej ustawy, który odnosi się do zmian w ustawie o finansach publicznych, zapisano, że kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej, w zakresie obowiązków powierzonych uchwałą albo porozumieniem. Jeżeli w ramach wspólnej obsługi, jednostka obsługująca zaliczana do sektora finansów publicznych zapewnia realizację zadań głównego księgowego

jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą wymogi, wówczas w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 35].

Zarówno gminy, jak i powiaty w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych mogą tworzyć związki międzygminne, powiatowe oraz powiatowo-gminne. Ustawa rozszerza możliwe formy współpracy, stwierdzając, w art. 1 oraz 20, przywołanej ustawy, że związek taki może być tworzony również w celu wspólnej obsługi [Dz. U., 2015, poz. 1045]. Ustawodawca wskazuje więc możliwość tworzenia CUW zarówno w ramach określonej JST, jak i w ramach ich związków [Dz.U. 2015, poz. 1045, art. 1, 20].

Warto zwrócić także uwagę na zapisy artykułu 11 dotyczącego zmian w ustawie o systemie oświaty oraz artykułu 41 odnoszącego się do ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wprowadzono tu możliwość tworzenia przez organy prowadzące jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej lub organizowania wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek (art. 11) oraz wspólnej obsługi żłobków, klubów dziecięcych i ich zespołów (art. 41) [Dz.U. 2015, poz. 1045, art. 11, 41].

Przy okazji trzeba odnotować, że w wypadku usług o pomocy społecznej przywołana ustawa w art. 28 wprowadza możliwość konsolidacji usług tego sektora (przewidziano tę możliwość zarówno na poziomie gminy, jak i powiatu oraz województwa). W odniesieniu do usług regulowanych w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej w art. 43 przewidziano, że zarówno gmina, jak i powiat mogą nie tylko łączyć takie jednostki (także z jednostkami pomocy społecznej), lecz także zlecić organizacjom pozarządowym realizację obsługi ekonomiczno-administracyjnej [Dz.U. 2015, poz. 1045, art. 28, 43].

W sektorze publicznym wszelkie możliwe formy działania muszą być wskazane w ustawie. Dokonany przegląd najnowszej regulacji pokazuje, że JST na wszystkich poziomach mogą tworzyć CUW – „zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną” [art. 1, 20 i 21]. Zostało stworzone nowe narzędzie, nowa możliwość działania, chociaż nie ma przymusu jej stosowania. Procedura tworzenia CUW jest nieco inna w wypadku samorządowych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz w wypadku instytucji kultury i jednostek mających osobowość prawną. Wspólna obsługa może być tworzona zarówno wewnątrz JST, pomiędzy jej jednostkami, jak i dla kilku gmin czy powiatów, a także dla związków gminno-powiatowych. Oprócz usług administracyjnych, szczególnie duże

możliwości łączenia obsługi powstały w odniesieniu do instytucji kultury, szkół i placówek oświatowych, żłobków oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych/powiatowych/wojewódzkich jednostek posiadających osobowość prawną, utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Próbując podsumować te rozważania, warto ponownie nawiązać do wzmiankowanej już na początku poprzedniego rozdziału myśli sformułowanej przez R. Grobelnego i M. Klupczyńskiego. Przywołana przez nich definicja samorządu terytorialnego jeszcze z okresu dwudziestolecia międzywojennego określa samorząd terytorialny jako instytucję powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa [Panejko 1926, s. 81, cyt. za: Grobelny, Klupczyński 2016, s. 14], co w ciągu lat istotnie zmieniono, zapisując w porządku prawnym „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców” (Europejska karta samorządu lokalnego), które to zapisy doczekały się ostatecznie wyraźnego uwzględnienia w Konstytucji RP [art. 16 ust. 2] poprzez zaznaczenie roli i samodzielności samorządu terytorialnego [Grobelny, Klupczyński 2016, s. 14]. Jednak jak słusznie zauważają przywołani autorzy, „doświadczenia ponad 25 lat pokazują jednak, że samodzielność w sposobie realizacji zadań nie daje pełnej swobody organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, mimo szczerej chęci przeprowadzania oddolnych zmian w wielu aspektach przepisy prawa wprost ograniczają możliwość racjonalizacji organizacyjnej czy wydatkowej. Przełom w tej kwestii ma przynieść wprowadzenie możliwości powoływania tzw. centrów usług wspólnych” [Grobelny, Klupczyński 2016, s. 14].

W świetle problematyki podjętych tu rozważań na gruncie nauk o zarządzaniu, trzeba jednak koniecznie podkreślić, że wiele będzie zależeć od sposobu wdrożenia. Jest bowiem szansa, że opisywane tu zmiany mogą wpłynąć nie tylko na sposób realizacji zadań w tym czy innym obszarze funkcjonalnym, lecz także mogą istotnie zmienić sposób myślenia o tym, czym jest organizacja publiczna i jak w związku z tym powinny działać JST. Jeżeli jest to zmiana znacząca, o charakterze strategicznym, to wdrożenia nie można postrzegać w kategoriach zmiany pojedynczej techniki zarządzania, ale jako istotną zmianę sposobu funkcjonowania organizacji. To oznacza, że wymagana jest zasadnicza zmiana zachowań organizacyjnych, a krytycznym czynnikiem sukcesu jest właściwe zaprojektowanie i przeprowadzenie procesu wdrożenia.

Krytyczne czynniki sukcesu wdrażania CUW – wnioski z badań

Niemal od początku ustanowienia samorządu terytorialnego w Polsce przewidziano możliwość współdziałania pomiędzy JST w różnych formach organizacyjno-prawnych – np. poprzez tworzenie związków komunalnych czy porozumień. W niektórych miastach od wielu lat można było też obserwować w procesach inwestycyjnych praktyki współdziałania zbliżone do koncepcji CUW, gdy np. remont ulicy wymagał współdziałania różnych służb i przedsiębiorstw związanych z sieciami infrastruktury podziemnej, budowy dróg i zagospodarowania ich otoczenia, co wiązało się z powoływaniem jednostki koordynującej działania różnych instytucji w tym zakresie. Zbliżony charakter miały też powszechne w miastach Zakłady Ekonomiki Oświaty (ZEAS-y).

Wdrożenie takich rozwiązań wymaga zasadniczych zmian procesowych i organizacyjnych, które nie zatrzymują się tylko na poziomie wprowadzenia nowych rozwiązań zmieniających sposób realizacji określonych zadań, ale wywierają wpływ na relacje międzyludzkie, strukturę, a nawet kulturę organizacyjną. To na tych zagadnieniach skoncentrujemy obecnie naszą uwagę, opierając dalsze rozważania na krytycznej analizie literatury przedmiotu oraz wynikach własnych badań empirycznych.

W literaturze wskazuje się szereg czynników sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych. P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton wymieniają: konieczność badania strategicznych konsekwencji wdrożenia, monitorowanie i zarządzanie kosztami, problem odpowiedzialności, zabezpieczenie realizacji warunków umowy oraz odpowiedzialność za wyniki [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008]. T. Burns i K. Yeaton zwracają z kolei uwagę na: konieczność rozwoju umiejętności zarządzania procesami i projektami, silne wsparcie ze strony naczelnego kierownictwa, zaplanowanie i zadbanie o efektywność komunikacji, szczególną dbałość o właściwe zarządzanie zmianą oraz stopniowe wprowadzanie zmian [Burns, Yeaton 2008, ss. 7–8].

R. Raudla i K. Tammel uznają ponadto za szczególnie ważne: umiejętne zarządzanie ludźmi w procesie wdrożenia, wybór właściwych funkcji, które zostaną wydzielone w postaci CUW, oraz świadomość, że skuteczne wdrożenie wymaga szeregu zmian w strukturze organizacyjnej, łącznie z przedefiniowaniem ról organizacyjnych, a także pociąga za sobą zmianę kultury organizacyjnej [Raudla, Tammel 2015, ss. 158–179].

Z. Czepelak, analizując centra usług wspólnych obsługujące placówki oświatowe w Polsce, zidentyfikował pewne rezultaty, na których podstawie można wnioskować na temat czynników sukcesu wdrożenia takich rozwiązań w JST [Czepelak 2015, ss. 7–8]:

- wdrożenie wspólnego systemu obsługi jest trudnym przedsięwzięciem i nie-
sie ze sobą wiele napięć, ale w efekcie pozwala na usprawnienie procesów
i poprawę jakości usług;
- dyrektorzy placówek z czasem przekonali się do zmiany, co może posłużyć jako
dobra praktyka pomocna we wdrażaniu takich zmian w innych jednostkach;
- w wypadku scentralizowania obsługi finansowej nie uzyskano redukcji za-
trudnienia, ale uzyskano istotny efekt jakościowy (wysoki poziom obsługi,
sprawny obieg i jakość wytwarzanych dokumentów są wręcz wzorcowe).

Biorąc pod uwagę obawy pracowników jednostek, co do których planowane są wdrożenia usług wspólnych, warto podkreślić szczególnie ten ostatni punkt, gdyż strach przed redukcją zatrudnienia jest w tym wypadku poważnym źródłem niechęci przed zmianą.

Z kolei w publikacji Australian Institute of Management, która prezentuje wyniki badań na temat funkcjonowania centrów usług wspólnych w sektorze publicznym, podkreśla się pewne zagrożenia, które mogą być przeszkodą we wdrożeniu lub zakłócić ich prawidłowe funkcjonowanie, a mianowicie [AIM Insights 2012, s. 1]:

- utratę początkowego optymizmu ze strony decydentów,
- obawę utraty kontroli na poziomie indywidualnych organizacji tworzących centrum usług.

Ta utrata optymizmu jest szczególnie prawdopodobna wówczas, gdy w procesie wdrażania pojawiają się nieplanowane koszty, nieprzewidziane trudności czy opóźnienia. Dlatego ważne jest systematyczne podejście do zmiany i dobrze zaplanowany proces wdrożenia, tak aby przewidzieć wszelkie zakłócenia i móc z odpowiednim wyprzedzeniem skutecznie na nie zareagować. Jednym z kluczowych czynników sukcesu takiego wdrożenia jest także włączenie na odpowiednio wczesnym etapie pracowników dotychczas realizujących wydzielane funkcje, dobra komunikacja i przejrzyste wyjaśnienie im reguł działania powstającego centrum, tak aby zminimalizować obawy związane z tą zmianą.

Aby się zorientować, jakie problemy rodzą się przy podjęciu decyzji o wdrożeniu i skonfrontować je ze wskazywanymi w literaturze czynnikami sukcesu wdrożeń CUW, przeprowadziliśmy dwa badania:

1. w grudniu 2015 r. obserwację uczestniczącą oraz ankietę audytoryjną wśród dyrektorów wydziałów Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie oraz dyrektorów jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie małopolskim;
2. w styczniu 2016 r. obserwację uczestniczącą podczas spotkania przedstawicieli samorządów gmin województwa małopolskiego, poświęconego problemom związanym z wprowadzaniem CUW, po wejściu w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawy wprowadzającej do obrotu prawnego CUW w JST.

W spotkaniu z dyrektorami wydziałów Urzędu Wojewódzkiego i jednostek wojewódzkiej administracji zespolonej w grudniu 2015 w dyskusji wzięło udział 17 dyrektorów, w obecności dyrektora generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. Podczas całego spotkania przeprowadzono obserwację uczestniczącą. Dyskusja została poprzedzona: (1) wystąpieniem naukowców z Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, którzy prezentowali ideę, formy i korzyści współpracy organizacji publicznych oraz (2) wystąpieniem przedstawicieli firmy konsultingowej PwC, którzy skupili się na przedstawieniu procesu wdrażania, korzyści oraz dobrych praktyk w zakresie tworzenia CUW i generalnie zachęcali do przeprowadzenia takiej zmiany.

Spotkanie to było zainspirowane przez wojewodę, który był zdeterminowany do utworzenia CUW administracji wojewódzkiej – obejmującego wydziały urzędu oraz jednostki wojewódzkiej administracji zespolonej. Zamierzano utworzyć CUW w postaci odrębnej jednostki, zlokalizowanej w osobnym, dużym budynku i przypisanie mu szerokiego zakresu funkcjonalności. Wzorem był przeprowadzony wcześniej proces koordynacji usług w samym Urzędzie Wojewódzkim, który spotkał się z dużym oporem dyrektorów wydziałów, gdyż rozpoczął się od procesów kadrowych i został odebrany jako istotne ograniczenie możliwości zarządzania podległymi wydziałami.

Właściwie wszystkie głosy w dyskusji były bardzo krytyczne. Wskazywano na bezsensowność rozwiązania oraz brak możliwości pomiaru sukcesu takiej zmiany. Można powiedzieć, że w klasycznej formie uzewnętrzniał się opór wobec zmiany narzucanej odgórnie.

Po prezentacjach ekspertów i dyskusji została przeprowadzona ankietę audytoryjna. Zebrany przedstawiono zestaw funkcji i poproszono o określenie, jaka część działalności w danym zakresie mogłaby być przekazana do wspólnego zarządu lub mogłaby być zarządzana przez wyodrębnioną jednostkę. Wszyscy obecni wskazali na obsługę zamówień publicznych oraz 80–100% związanych z nimi czynności. Często (14 osób) wskazywano też: administrowanie nieruchomościami, modernizacje i remonty (90% zakresu usług), zaopatrzenie i zakupy (80–100%), obsługę archiwalną (50–100%), obsługę IT

(70–100%). Nieco mniej wskazań dotyczyło obsługi logistycznej i transportu oraz spraw związanych z ochroną informacji niejawnych. Najmniejsza gotowość wydzielenia funkcji i przekazania ich do CUW dotyczyła spraw kadrowych oraz obsługi kancelaryjnej.

Analiza wyników pozwala sformułować kilka wniosków. Wprowadzanie CUW jest głęboką zmianą w sposobie zarządzania świadczeniem usług publicznych. Nie można jej wprowadzać pośpiesznie, odgórną decyzją, gdyż napotyka się na totalny opór ze strony kadry kierowniczej, mimo że generalnie dostrzegają oni korzyści wynikające z takiej organizacji pracy. Nie można zaczynać wydzielania funkcji od spraw najtrudniejszych, lecz przeciwnie – od niekontrowersyjnych, niechętnie wykonywanych, tak aby ta początkowa zmiana przyniosła pewny i szybki efekt. Wnioski te w pełni pokrywają się ze spostrzeżeniami klasyków zarządzania zmianami. Proces nie może przebiegać zbyt szybko i być narzucony bez wspólnej diagnozy, rozbudzenia potrzeby, niezadowolenia z istniejącej sytuacji [Spector 2012, ss. 52–54].

Podsumowując, chociaż badana organizacja miała już pewne doświadczenia w wydzielaniu funkcji i przenoszeniu ich do wyodrębnionej jednostki, obsługującej w tym zakresie inne komórki urzędu, w dyskusji nie podjęto wątków związanych z procesem wprowadzania zmiany, zakresem usług wspólnych ani regulowaniem relacji pomiędzy CUW, a obsługiwanymi jednostkami. Dyskusja była manifestacją oporu wobec zmiany.

W drugim spotkaniu, w styczniu 2016 r., z przedstawicielami JST z terenu województwa małopolskiego uczestniczyło blisko 30 osób, najczęściej sekretarze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, kilku reprezentantów administracji powiatowej oraz administracji większych miast. Dyskusja dotyczyła możliwości i zagrożeń związanych z wdrożeniem CUW w JST i została poprzedzona wystąpieniem naukowców z Instytutu Spraw Publicznych UJ na ten temat oraz szczegółowym omówieniem nowych, obowiązujących od 1 stycznia 2016 r. regulacji prawnych, które wprowadziły te nowe możliwości/formy organizacji działalności JST.

Podczas dyskusji przeprowadzono obserwację uczestniczącą. Dyskusja przedstawicieli JST była bardzo burzliwa. Skoncentrowana była przede wszystkim na:

1. wyjaśnieniu kwestii obligatoryjności/dowolności wdrożenia przedmiotowej zmiany oraz zakresu odpowiedzialności za zadanie i nadzoru, w przypadku wydzielenia funkcji i przekazania jej do wyodrębnionej jednostki;
2. możliwych do zastosowania rozwiązań w zależności od statusu formalno-prawnego organizacji wdrażających CUW (jednostki bez osobowości prawnej, jednostki kultury oraz jednostki posiadające osobowość prawną);

3. trybie powoływania CUW (czy niezbędna jest uchwała rady gminy);
4. sensowności i zakresie zawierania umów pomiędzy CUW i jednostkami obsługiwanymi;
5. zakresie zleczanych usług (wskazywano sprawy osobowe, administracyjne, rachunkowość);
6. modelu zarządzania CUW (czy jedna spośród współpracujących jednostek, czy zupełnie nowa jednostka).

Zauważono też, że jeżeli CUW będzie jednostką budżetową, to może świadczyć także usługi na zewnątrz.

Analiza wyników obserwacji pozwoliła sformułować następujące wnioski. Z obserwowanej dyskusji jednoznacznie wynikało, że inne są potrzeby małych JST, inny jest sposób rozumienia sensu stosowania tego nowego instrumentu zarządzania. Postrzegano go bardziej jako możliwość łączenia zasobów różnych jednostek samorządowych i wspólne działanie, głównie w celu obniżenia kosztów. W większych JST (przede wszystkim w większych miastach), gdzie jest bardzo duża liczba jednostek świadczących podobne usługi i są już tradycje zbliżonych działań (CUW sektorowych – np. obsługa finansowa i personalna szkół), zwracano uwagę na inne kwestie. Na przykładzie ZEAS-ów w dużych miastach wskazywano na zagrożenia związane z usamodzielnianiem się CUW, zdobywaniem pozycji monopolistycznej i narzucaniem warunków obsługi, nierównoważnym traktowaniem jednostek obsługiwanych, a także potencjalnym faworyzowaniem zewnętrznych jednostek obsługiwanych (lepiej płaćcych) w miarę zdobywania pozycji jako wyspecjalizowana jednostka usługowa. Podkreślano konieczność jednoznacznego ustalenia warunków współpracy oraz stałego nadzoru. Sugerowano, że dobrym rozwiązaniem w dużych miastach będzie istnienie kilku CUW dla określonego sektora usług, pozwalające zminimalizować zagrożenie monopolizacją usług.

Podsumowując tę część wyników, uczestniczące w dyskusji JST nie miały doświadczeń we wdrażaniu i funkcjonowaniu CUW, z wyjątkiem ZEAS-ów w miastach, które jednak nie mają wszystkich cech CUW. Ich reakcja na pojawienie się nowej formy działania nie była entuzjastyczna, ale też nie była wroga. JST postrzegały ją jako pewną możliwość łączenia zasobów i redukcji kosztów (w mniejszych gminach i powiatach), zastanawiano się, jak zwiększyć możliwe korzyści, a zmniejszyć zagrożenia związane z ich działalnością (w miastach). Dyskutowano nad zakresem wydzielenia funkcji, a także nad sposobem sformułowania umów wzajemnych uwzględniających zarówno specyfikę organizacji, jak i regulujących kwestie odpowiedzialności i nadzo-

ru. Zwracano też uwagę na konieczność zarządzania wzajemnymi relacjami pomiędzy CUW a obsługiwanyimi jednostkami.

Podsumowanie

Wprowadzanie CUW w JST jest głęboką zmianą organizacyjną i wymaga zarządzania jej wprowadzaniem. Odwołuje się do powszechnie akceptowanej w organizacjach publicznych koncepcji współdziałania. Jednak zakładając najwyższy poziom profesjonalizmu i etosowej motywacji zarządzających i pracowników organizacji publicznych, naiwnością jest oczekiwanie, że w organizacjach tych narzucanie takich głębokich zmian organizacyjnych nie napotka oporu. Dowiodły tego prezentowane w powyższym tekście badania wśród pracowników rządowej administracji wojewódzkiej.

Proces organizacji i wdrażania CUW ma swoją specyfikę i dynamikę. Trzeba zaczynać od prostych procesów, od spraw niedużych i niekontrowersyjnych, które szybko dają efekt i budują klimat dla dalszych zmian. Organizacja musi też dać sobie czas na uczenie się. Monitorować i analizować efekty. Tego zabrakło w omawianym przypadku rządowej administracji wojewódzkiej. Ważne jest, aby wiedzieć, co dzięki CUW chcemy osiągnąć i jakie będą konsekwencje, jeżeli tego nie zrobimy. Warto też rozważyć, co się może nie udać i jakie są problemy/zagrożenia – ten typ refleksji cechował dyskusję badanych przedstawicieli JST.

Konieczne jest jasne określenie zasad, spisanie ich i zawarcie we wzajemnej umowie pomiędzy jednostką wyodrębniającą funkcje oraz przejmującą ich realizację. Procesy regulujące współdziałanie muszą być jasno opisane i zestandaryzowane. Umowy wzajemne powinny uwzględniać specyfikę organizacji. Kierownicy jednostek współpracujących muszą sobie zdać sprawę z tego, że wzrośnie ich rola w zarządzaniu relacją pomiędzy jednostką i CUW. Te kwestie były obecne w dyskusji przedstawicieli JST.

Bibliografia

AIM Insights (2012), *Shared Services in the Public Sector*, Australian Institute of Management, White Paper, August.

Becker J., Niehaves B., Krause A. (2009), *Shared Services Strategies and Their Determinants: A Multiple Case Study Analysis in the Public Sector*, „AMCIS 2009 Proceedings”, Paper 14.

Burns T.J., Yeaton K.G. (2008), *Success factors for implementing shared services in government*, IBM Center for the Business of Government, Washington, DC.

Czepelak Z. (2015), *Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych, w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, „Eskpertyzy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego”, nr 4(4).

Europejska karta samorządu lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

Grobelny R., Klupczyński M. (2016), *Centralizacja działalności w jednostkach samorządu terytorialnego z wykorzystaniem centrum usług wspólnych*, [w:] I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Hawrysz L. (2015), *Centra usług wspólnych w sektorze publicznym w Polsce*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, 5/2015.

Panejko J. (1926), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.

Praweńska-Skrzypek G., Lenartowicz M. (2013), *Zarządzanie humanistyczne w ujęciu funkcjonalistycznym, systemowym i pozytywnym*, [w:] B. Nierenberg, R. Batko, Ł. Sułkowski (red.), *Zarządzanie humanistyczne*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 91-105.

Raudla R., Tammel K. (2015), *Creating shared service centres for public sector accounting*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal”, 28(2).

Spector B. (2012), *Wprowadzanie zmian w organizacji. Teoria w praktyce*, PWN, Warszawa.

Szukalski S. (2012), *Procesowe i organizacyjne innowacje w centrach usług wspólnych*, „Acta Universitatis Lodziensis”, nr 268.

Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 czerwca 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1045.

Walsh P., McGregor-Lowndes M., Newton C. J. (2008), *Shared services: Lessons from the public and private sectors for the nonprofit sector*, „Australian Journal of Public Administration”, 67(2).