

Outsourcing u jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj: Ispravi put ?

Marko Paliaga

Uvod

Svakog dana novinski članci zasipaju nas informacijama o kretanju zaposlenosti i nezaposlenosti. U toj šumi informacija, često se povlači tema «prezaposlenosti» u državnoj i lokalnoj upravi i potrebi smanjivanja državnih službenika i namještenika u cilju racionalizacije državne i lokalne uprave, povećanju njezine efikasnosti rada, rasterećenju gospodarstva i tome slično. Danas je u Hrvatskoj činjenično stanje takvo da zaista u nekim sektorima lokalne i državne uprave postoji previše zaposlenih koji iz različitih razloga ne uspijevaju ispuniti niti minimalne zadatke koji se od njih traže. Autor ovog članka, nebroj je puta čuo uzrečicu u državnim službama » Ne mogu oni nas toliko malo platit, koliko mi malo možemo raditi.....«. S druge strane, zaista u većem dijelu državne i lokalne birokracije postoji premalo razumijevanja za složenost pojedinih poslova te se u želji «izjednačavanja» službeničkih mjesta kao i zbog pomanjkanja hrabrosti za poduzetničkim ponašanjem unutar državnih uprava stvaraju «jednaki» službenici bez obzira na trud i rad pojedinaca. Time se naravno, kako to uvijek biva, nagrađuju neradnici, a kažnjavaju vrijedni i obrazovani stručnjaci. Danas se malo koji pročelnik ili ako hoćemo gradonačelnik može pohvaliti da u njegovoj općini ili gradu postoji objektivan način ocjenjivanja i nagrađivanja službenika te žustro kažnjavanje nerada, ako treba i otkazima. U birokraciji, čudno, postoji jedan otpor ka normalnom «tržišnom» ponašanju, gdje se nagrađuje rad, a kažnjava nerad. Ovo potonje veliku barijeru nailazi i u važećim, nefleksibilnim zakonskim rješenjima koja praktički onemogućuju brže cirkuliranje i premještanje radne snage unutar birokracije.

Ne samo kod nas već i u svijetu, često je diskutirana tema smanjivanja budžeta i rezanja troškova kako bi se smanjila birokracija. U takvim nastojanjima, za brojne administracije outsourcing postaje jedna od metoda smanjivanja troškova i povećanja efikasnosti rada. Prema istraživanju američke agencije Accenture¹, danas u Svijetu čak 90 % ispitanih lokalnih administracija, državnih uprava i vlada nastoji putem outsourcinga preraspodijeliti i reorganizirati svoje postojeće izvore i usluge te određeni dio istih prepustiti slobodnom tržištu. No outsourcing ostaje kontroverzni pojam u krugovima državne birokracije. S jedne strane on predstavlja zapravo prepuštanje određenih poslova ili usluga privatnom sektoru, dakle tržištu, koje bi po svoj prilici trebalo osigurati veću racionalizaciju i efikasnost. S druge strane outsourcing stvara uvjete za novu preraspodjelu resursa unutar lokalnih i državnih uprava te samim time i uvjete za smanjivanje potrebnih lokalnih i državnih službenika.

Što je to zapravo outsourcing ?

Outsourcing je viđen kao jedan od suvremenih «stupova» novog načina poslovanja i upravljanja kako tvrtkama tako i državnom-lokalnom upravom. Danas je Indija jedna od vodećih zemalja koja pruža usluge outsourcinga različitim svjetskim kompanijama, ponajviše američkim. Outsourcing se može definirati kao ugovaranje ili prepuštanje dijelova poslova ili

¹ www.bettermanagement.com, Denise Madden: Outsourcing in Government: Transformation or Disruption ?, lipanj 2003.

cijelih poslova privatnim poduzećima na način da preuzmu odgovornost i posao državne ili lokalne uprave u određenom djelokrugu, funkciji ili procesu za što administracija ostaje odgovorna ali isti više direktno ne obavlja. To ne znači da se zbog toga neće ubirati pojedini porezi ili davanja, no znači upravo racionalizaciju i realokaciju postojećih resursa te jednostavno prebacivanje tereta obavljanja određenih poslova privatnom sektoru uz tržišnu naknadu. Tržišna naknada, naravno, realizira se putem javnih natječaja gdje se više tvrtki natječe i konkurira te smanjuje cijenu koja postaje privlačna za dosadašnjeg pružaoca takvih usluga. Lokalna uprava naravno, nastavlja biti odgovornom za takve vrste usluga ili ih nastavlja koristiti, no teret organizacije, rukovođenja, kao i dio odgovornosti prepušta nekoj drugoj tvrtki. Dobar primjer kod nas za recimo početak outsourcinga je prepuštanje naplate gradskih naknada² (komunalna naknada, porez na tvrtku, porez na kuće za odmor) specijaliziranim poduzećima, koja to rade za proviziju i koja su nažalost, efikasnija i uspješnija u takvom poslu u odnosu na kolege koji rade u lokalnoj ili državnoj birokraciji.

Različite su interpretacije outsourcinga. U SAD-u, većina ispitanih dužnosnika interpretira i tumači outsourcing prema poslovima³. Za njih je outsourcing prepuštanje vladinih poslova privatnom sektoru. Osim takvih mišljenja, pojedini dužnosnici outsourcing vide isključivo kao prepuštanje isključivo novih, budućih usluga privatnom sektoru, dok postojeće usluge i podugovaranje ne smatraju pravim outsourcingom.

Ciljevi uvođenja outsourcinga diljem svijeta mogu se sagledati sa dva ključna aspekta: aspekt povećanja efikasnosti u pojedinim sredinama te aspekt transformacije. Vlade zemalja koje su usmjerene na povećanje efikasnosti vođene su ciljevima smanjivanja troškova te usmjeravanjem sredstava u druge ključne projekte. Drugi aspekt, transformacije pristupa poslovima, usmjeren je na agresivni pristup realizaciji unaprijed zacrtanih političkih ciljeva na osnovi kojih su pojedine stranke ili koalicije dobile izbore. U tom smislu, outsourcing ima ulogu svojevrsnog izbjegavanja istrošenih birokratskih struktura ili pojedinih elemenata za koje se smatra da bi mogli opstruirati realizaciju takvih ključnih ciljeva.

Svakoj ozbiljnijoj diskusiji o outsourcingu, mora prethoditi distinkcija poslova koji se mogu uključiti u outsourcing i poslova koji ne mogu. U principu, svi poslovi u bilo kojoj organizaciji mogu se podijeliti na procesne i projektne⁴. Obilježja procesnih poslova su da se oni ponavljaju, obavljaju se u kraćem vremenskom periodu, da su standardizirani, da nisu kreativni, da su dokumentirani te da ne odstupaju i ne mijenjaju se promjenom ljudi koji ih obavljaju⁵. Za razliku od njih, projektni poslovi su jedinstveni, obavljaju se i događaju u dužem vremenskom periodu, otežana je njihova dokumentiranost i standardizacija jer se ne ponavljaju uvijek u istom obliku, veoma ovise o osobama koji ih obavljaju i njihovoj kreativnosti⁶. Procesni poslovi u principu čine od 70 do 80 % svih poslova bilo koje organizacije, dok na projektne poslove otpada onih ostalih 20 do 30 %. S tog osnova, jasno je da je procesne poslove moguće prepustiti drugima, bez gubitka na kvaliteti i uz značajne napretke u efikasnosti i racionalizaciji. Australijska zrakoplovna kompanija, Quantas prepustila je ukupnu pripremu hrane za avione privatnom sektoru. Australijske državne pošte prepustile su svoje prijemne šaltere privatnim osobama. Procesiranje poreznih prijava za državljanje SAD-a rade tvrtke u Indiji u ime i za račun američkog Ministarstva financija. Ne broj je takvih primjera.

² Grad Rijeka, naplaćuje niz naknada putem takvog poduzeća

³ Accenture: Outsourcing in Government, Pathways to Value, 2003.

⁴ Thomsett, Rob: Outsourcing: The great debate, Thomsett company, 2003.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Tri su osnovne vrste outsourcinga⁷. Strateški, kada se tržištu prepuštaju u potpunosti cijele procesne funkcije, uz zadržavanje nadzora i kontrole. Taktički ili parcijalni, kada se tržištu prepušta jedan dio jednog procesa, na primjer kod procesa prodaje, komunikacija sa kupcima i rješavanje pritužbi. I posljednji Ciljani, koji je inače i najčešći, kada se kod projektnog posla na tržištu unajmljuju stručnjaci ili specijalizirane tvrtke koje moraju odraditi određeni dio posla. I strateški i taktički outsourcing usmjereni su na procesne poslove, a ciljani je u biti sastavni dio projektnog outsourcinga.

Gdje naziremo moguću primjenu outsourcinga u našim lokalnim administracijama ?

Većina naših lokalnih uprava osobito na Jadranu ima problema s naplatom poreza na kuće za odmor ili naknade za odvoz smeća, komunalne naknade i slično, osobito od stranaca, ali i domaćih nerezidenata. Prepuštanjem ovih poslova uz naknadu privatnom sektoru, specijaliziranim tvrtkama zasigurno bi se povećala naplativost tog dijela gradskih/općinskih prihoda. Mala tvrtka, kao prvo stvorila bi vlastitu bazu podataka, a drugo za naknadu-proviziju pronašla bi sve do posljednjeg obveznika, jer to je profit, prihod od kojega živi. Treće male, privatne tvrtke nisu opterećene dugotrajnim, često nepotrebnim odugovlačenjima kroz šumu propisa Zakona o upravnom postupku i svima dobro poznatih problema dostave pismena. Lokalni službenici postupaju po sistemu «ne želim se zamjeriti», lako zaboravljaju pojedine predmete, a u novije vrijeme sve svoje birokratske muke i nerad rješavaju prepuštanjem predmeta od interesa grada općinskim sudovima. Tako se nefikasnost iz jednog sektora prebacuje u drugi, s time naravno i odgovornost. Tipični su primjeri ovog posljednjeg prečesti problemi oko upravljanja gradskim poslovnim prostorima. Kod isteka ugovora o zakupu, a u slučaju kada dotadašnji zakupac nije najpovoljniji na novom javnom nadmetanju za zakup poslovnih prostora, iznenada nitko nema snage iseliti starog zakupca i useliti novog. Čak i kada je ukupna procedura nesporna, svima jasna i besprijekorno provedena. Predmet se jednostavno predaje sudovima. Tada, naravno stari zakupac ne plaća zakupninu jer za to nema valjani pravnu osnovu, dakle ugovor, i ostaje u prostoru, novi, najpovoljniji tuži lokalnu upravu jer ne može ući u posjed, osjeća s prevarenim, sud je prenatrpan, a gradski proračun ostaje bez prihoda. Osim toga, tko danas vjeruje nemoć komunalnog redarstva ili nemoć naših sudova u dostavi sudskih pismena. Nije li moguće poslove komunalnog redarstva prepustiti specijaliziranim zaštitarskim tvrtkama ? Nije li moguće dostave pismena sukladno ZUP-u prepustiti specijaliziranim pojedincima ili tvrtkama ? Također, velike pomake moguće je dosegnuti i u pogledu komunalnih poduzeća kojima su prepuštene različite vrste usluga, sukladno zakonu o komunalnom gospodarstvu. No vjerujemo, niti jedna lokalna uprava u Hrvatskoj do sada nije uvjetovala često veoma bogate dotacije i subvencije vlastitim komunalnim poduzećima određenim rezultatima. Kako je moguće da se ostvaruju subvencije u milijunima kuna a da s druge strane ta ista komunalna poduzeća u većinskom vlasništvu gradova, imaju naplatu naknade za odvoz smeća 50 ili 60 %. Stotine je takvih primjera, koji bi se mogli unaprijediti, od Zavičajnih muzeja opet vlasništvu gradova ili općina koji u jeku turističke sezone ne prodaju niti jednu kartu do Pučkih učilišta koji organiziraju koncerte klasične glazbe ili književne večeri na koje se ne odazove niti jedan gledatelj. Svjetska je praksa ipak, u posljednjih 100 godina pokazala da su države, lokalne uprave i birokracije loši poduzetnici, uz nekoliko izuzetaka, rezultati su puno lošiji u odnosu na tržišne tvrtke. Outsourcing i prepuštanje dijela usluga tržištu vjerujemo, mogao bi znatno unaprijediti poslovanje naših gradova i općina.

⁷ Ibid.

Prema provedenom istraživanju agencije Accenture na uzorku od 75 000 osoba (državnih i lokalnih) dužnosnika, u 45 zemalja, outsourcing će prema procjenama u 2004., rasti po stopi od 17 %⁸. Čak je 77 % rukovodećih osoba u državnim ili lokalnim službama smatra outsourcing pozitivnim i motivirajućim. Isti postotak očekuje u svojim zemljama porast takvog načina unapređenja rada birokracije u narednih 5 godina. Danas se u svijetu u idućih 5 godina procjenjuje rast outsourcinga osobito u pogledu održavanja softwera i drugih IT usluga čak 17 % godišnje⁹. Najveći broj usluga koje se prepuštaju privatnom sektoru jesu vođenje i upravljanje IT aplikacijama, upravljanje hardwareom i održavanje opreme, održavanje i upravljanje vladinim web stranicama, upravljanje i provođenje edukacije činovnika¹⁰. Znatno broj ispitanih dužnosnika prema istraživanju agencije Accenture, prepustio je između ostalog vanjskim specijaliziranim tvrtkama upravljanje financijama te upravljanje ljudskim resursima.

Umjesto zaključka, Outsourcing, da ili ne ?

Outsourcing¹¹ prema mišljenju rukovodećih osoba u svjetskim lokalnim i državnim upravama u najvećoj mjeri unapređuje brzinu i kvalitetu pružanja usluga, zatim omogućava bolji pristup ekspertnim znanjima i novim tehnologijama te uporabi istih, omogućava centraliziranje i standardizaciju usluga, omogućuje bolju realizaciju i ostvarivanje zacrtanih političkih ciljeva pojedinih vlada, smanjuje troškove i povećava prihode, unapređuje upravljanje i transparentnost birokracije i omogućuje kompenziranje potreba širenja potrebnih radnih mjesta, efikasnijim, tržišnim i privatnim sustavom. S druge strane, neke države, poput Indije iskoristile su ove svjetske trendove te su svoju dobro obrazovanu i školovanu radnu snagu preusmjerile upravo u pružanje usluga «back officea». American express, kompanija je koja je među prvima «premjestila» dio svojih poslova u Indiju, gdje je još 1994. uspostavljen Financijski centar za istok, jedan od tri najveća procesna ureda AMEX-a u svijetu. Naime, indijski ovlaštenu knjigovođu na godinu zarađuje 7.000 USD-a, dok američki kolega za isti posao vrijedi 40.000,00 USD-a¹². Kada kvaliteta njihovih usluga nema bitnih odstupanja, a znanje je podjednako, razumljivo je zašto se velike svjetske kompanije odlučuju za outsourcing usluga koje su se do nedavno smatrale nečim što se mora obavljati isključivo u okviru vlastite kuće. Prema podacima Nasscom-a¹³, u Indiji tržište outsourcing usluga naraslo je samo u razdoblju od 2001. do 2002., čak za 70 %¹⁴. Australijski institut za outsourcing¹⁵ procjenjuje da se istime ostvaruju svim sektorima uštede između 9 i 15 %. Osim ušteda, outsourcing, osobito kod projektnih poslova omogućuje i smanjenje rizika jer visoko specijaliziranim tvrtkama prepušta obavljanje nekog posla ili dijela posla u čemu su iste najbolje, najstručnije i najefikasnije. Također, organizacije pa i gradovi mogu eliminirati takozvani non-core business, manje bitne ili nebitne poslove koji nose malo prihoda, a opterećuju veliki broj službenika, zahtijevaju pisanje izvješća i «proizvodnju» tisuće birokratskih papira i obrazaca. Osim toga, u lokalnim upravama, outsourcing smanjuje

⁸ Accenture: Outsourcing in Government, Pathways to Value, 2003.

⁹ Wilsnon, Tim «Economic factors drive govt outsourcing to state and local levels», Network World Outsourcing Newsletter, 29.10.2003, www.nwfusion.com

¹⁰ Accenture: Outsourcing in Government, Pathways to Value, 2003.

¹¹ Ibid.

¹² What Works, What Doesent: Lessons from two companies that Outsource Back office tasks, Wharton School of the University of Pennsylvannia, www.bettermanagement.com, 2003.

¹³ Kratica: National Asociation of Software and Service companies- nacionalno udruženje softverskih i uslužnih kompanija

¹⁴ What Works, What Doesent: Lessons from two companies that Outsource Back office tasks, Wharton School of the University of Pennsylvannia, www.bettermanagement.com, 2003.

¹⁵ Thomsett, Rob: Outsourcing: The great debate, Thomsett company, 2003

«aroganciju» visoko stručne birokracije i umanjuje moć pojedinih lobija u odlučivanju, zapošljavanju i izvršenju, a ujedno povećava profesionalnost svih službenika. Odjednom birokracija ima konkurenciju. Barem u nekim dijelovima poslova.

Pozitivnu stranu primjene outsourcinga u našoj zemlji bilo bi moguće promatrati sa dva aspekta. Prvo, outsourcing bi mogao kao jedan od instrumenata modernog managementa, kao pomoć lokalnim administracijama u efikasnijem upravljanju proračunom i vlastitom gradskom ili općinskom imovinom na način da se dio poslova prepušta jeftinijima i kvalitetnijima na tržištu. Drugo, dobila bi se kvalitetnija, bolja i brža usluga, s kojom bi građani bili zadovoljniji a stvorili bi se i uvjeti za racionalizaciju službenika, upravo onog dijela koji je i sada neefikasan i odgovoran za loš image naše administracije. Osim toga, po uzoru na Indiju, i Hrvatska bi mogla sa svojom stručnom radnom snagom pružati različite usluge svjetskim kompanijama putem call centara (usluge primanja poziva i odgovaranja na pritužbe) ili back officea (usluge vođenja računovodstva, financijskog poslovanja, administrativni poslovi, pisani odgovori na pritužbe i sl.) čime bi se stvorili uvjeti za zapošljavanje mladih i smanjivanje nezaposlenosti. I kod nas pored toga već postoje specijalizirane tvrtke koje se bave outsourcingom, kao što je recimo danski ISS i njemu slični. Zašto naši gradovi ne bi koristili takve usluge ? Strah birokracije je opravdan. Tvrtke na tržištu su visoko motivirane, profitno usmjerene i efikasne.

Na kraju, ovaj tekst, naravno nije uperen protiv lokalne administracije i njihovih uposlenika koji svakodnevno ažurno obavljaju svoje zadatke, i ne zagovara jednostrano zatvaranje službeničkih mjesta. No, uvjereni smo da postoji veliki prostor za djelovanje i veliki jaz između tržišnog i birokratskog ponašanja i odnosa do krajnjih korisnika usluga. Manageri u gradskim upravama, dakle pročelnici i gradonačelnici, svakako bi se trebali zapitati mogu li njihvi podređeni biti efikasniji i jesu li njihovi građani zadovoljni pruženim im uslugama. Outsourcing dijela procesnih usluga u gradovima svakako bi mogao pomoći u ostvarivanju tako željenog cilja, a to je efikasna, transparentna administracija uvijek na usluzi svim svojim građanima.