

Centrum Usług Wspólnych współczesną koncepcją adaptacji rozwiązań biznesowych na poziomie samorządów

Katarzyna Świetła, Magdalena Wójcik-Jurkiewicz**

Wprowadzenie

Centra usług wspólnych to koncepcja od lat stosowana na całym świecie, zarówno w biznesie, jak i administracji. Podczas gdy sektor prywatny korzysta już od dawna z zalet outsourcingu, to sektor publiczny zaczyna dopiero wchodzić na tę drogę, należy w tym miejscu zaznaczyć że skala możliwości jest ogromna, gdyż sektor publiczny odpowiada za ok. 40% całej gospodarki w Polsce.

Tematem rozważań stały się nowoczesne usługi dla biznesu, określane mianem sektora BSS (*Business Support Services*). Sektor ten jest obecny w Polsce od wielu lat, ale największe zainteresowanie i aktywność zanotował w ostatniej dekadzie. Aktywność inwestorów jest zauważalna przez rząd, rynek pracy, rynek nieruchomości, szeroko rozumiane doradztwo jak również samorządy.

Z perspektywy polskiej administracji samorządowej główną przesłanką do zainteresowania centrami usług wspólnych są względy finansowe, są drogą do racjonalnej i oszczędnej gospodarki w samorządach. Wspólna obsługa prowadzona przez CUW jest przykładem outsourcingowych rozwiązań zaimplementowanych do sektora publicznego.

* Katarzyna Świetła, dr hab., Katedra Rachunkowości Finansowej, Wydział Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, kswietla@uek.krakow.pl.

* Magdalena Wójcik-Jurkiewicz, dr, Katedra Rachunkowości, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, m.wojcik-jurkiewicz@ue.katowice.pl.

Wskazane okoliczności inspirują do dyskusji o tym aspekcie tworzenia centrum usług wspólnych w sektorze publicznym, z uwzględnieniem przemian systemowych naszej gospodarki. Zasadniczym celem opracowania jest zatem wskazanie podobieństwa rozwiązań biznesowych stosowanych dotychczas w jednostkach gospodarczych, nastawionych na zysk i przeniesienie ich do sektora publicznego, a w szczególności samorządu gminnego. Jako metodę badawczą wskazać można wnikliwą obserwację przemian w podejściu do tych rozwiązań, przeglądu badań zarówno w zakresie celów i warunków funkcjonowania, jak i rozwiązań prawnych oraz organizacyjnych.

7.1. Koncepcja New Public Management tłem dla integracji usług

Nadmiernie rozbudowany sektor publiczny oraz krytyka dotychczasowego tradycyjnego modelu administracji stanowiły źródło poszukiwania bardziej skutecznych i efektywnych form zarządzania państwem. Poprawa jakości zarządzania miała nastąpić poprzez absorpcję do sektora publicznego mechanizmów rynkowych oraz metod i technik zarządczych szeroko wykorzystywanych w sektorze prywatnym, a także nastawienie administracji na skuteczność działania, ekonomiczną wydajność, jakość oraz zorientowanie na wyniki. Rozpoczęte w tym celu procesy reformowania administracji publicznej określa się mianem Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*)¹. Czynnikiem poprawiającym działanie administracji – jest jej modernizacja, a wiele narzędzi tradycyjnych staje się w obecnych czasach nieskutecznych, dlatego dotychczasowy model biurokratyczny, został w wielu krajach zastąpiony przez model *New Public Management*.

Celem funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych jest wykonywanie szerokiego zakresu zadań służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli z uwzględnieniem interesu publicznego. Podstawowym warunkiem prawidłowej realizacji tych zadań jest skuteczne i efektywne zarządzanie tymi jednostkami. Współcześnie propagowany Model Partycypacyjny Zarządzania Publicznego postrzega obywatela zarówno jako klienta usług publicznych, podatnika finansującego działalność instytucji publicznych, jak i ich współwłaściciela oraz partnera. Ta wielofunkcyjność głównego interesariusza usług publicznych wzmaga odpowiedzialność zarządzających za działania jednostki w kreowaniu dla niego wartości. Wartość ta, nosząca miano wartości publicznej, jest realizowana, jeżeli jednostka sektora finansów publicznych wykonuje swoje cele

¹ E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” nr 11, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 858, s. 185–193.

i zadania w sposób ekonomiczny, innowacyjny, partycypacyjny, zgodny z prawem i etyczny².

Idea nowego zarządzania publicznego zakłada zastąpienie tradycyjnego (Weberowskiego) biurokratycznego modelu zarządzania administracją i sektorem publicznym przez model menedżerski, który polega na zastosowaniu zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych w sektorze prywatnym³. Studia nad nowym zarządzaniem publicznym mają charakter interdyscyplinarny i obejmują następujące obszary badawcze: administracja publiczna, rachunkowość, ekonomia, zarządzanie. Badania w tym zakresie mają na celu implementację do sektora publicznego koncepcji, rozwiązań i narzędzi wykorzystywanych w sektorze prywatnym⁴.

Wiele badań⁵, które opisują nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym (*New Public Management*) łączy kilka głównych elementów⁶:

- separacja realizacji polityki od kształtowania polityki,
- stymulowanie konkurencji wśród dostawców usług, pozwalające prywatnym dostawcom na dostarczanie usług finansowanych kolektywnie (dotacje dla konsumentów i vouchery),
- uwalnianie standardów zarządzania operacyjnego zarówno w zakresie opracowywania, jak i realizacji polityki („niech menedżerowie zarządzają”),
- finansowanie agencji wykonawczych, na podstawie ustalonych celów,
- budżetowanie na podstawie celów wyjściowych (bz),
- outsourcing pośrednich etapów produkcji zarówno dla głównych ministerstw, jak i agencji wykonawczych na rynek.

Koncepcja *New Public Management* postuluje zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej w oparciu o rachunek ekonomiczny i efektywnościowy⁷. Orientacja rynkowa dodatkowo uzupełniona została przez podejście menedżerskie do

² E. Jaworska, B. Nadolna, *Pomiar wartości publicznej – wybrane zagadnienia*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy nr 129, Warszawa 2013, s. 179–202.

³ E. Zarzycka, M. Michalak, *Potrzeby informacyjne menedżerów i pracowników jednostek sektora publicznego w kontekście New Public Management*, [w:] *Współczesne nurty badawcze w rachunkowości*, pod red. I. Sobańskiej i P. Kabalskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 379.

⁴ Studia i badania prowadzone w zakresie *New Public Management* mają charakter interdyscyplinarny i szeroko poruszane są w literaturze światowej, m.in. przez Hood 1991, O.E. Hughes 1994, E. Ferlie, L. Ashburnen, L. Fitzgerald, A. Pettigrew 1996, Lapsey 1999, Helden 2005, Bogt 2008.

⁵ Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządu w Polsce*, Ernst & Young Sprawne państwo, Warszawa 2011, s. 109.

⁶ D. Kraan, *The Public Finance and Employment Database of the OECD*, Paris, 1 December 2010; D. Kraan, *Public Administration after „New Public Management”* OECD, 2010, s. 9–13.

⁷ M. Kalisiak-Mędelska, J. Przywojska, *Centra Usług Wspólnych w samorządzie terytorialnym. Wprowadzenie do problematyki*, www.nist.gov.pl.

zarządzania sprawami publicznymi. Jednym z obszarów NPM – Nowego Zarządzania Publicznego są reformy funkcjonowania administracji publicznej, zakładające optymalizację i racjonalizację jej aspektów organizacyjnych. Modele zarządzania publicznego wykształciły się w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reformowania zarządzania publicznego. Procesy te zwiększyły nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania środków publicznych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań publicznych, tym samym reforma zarządzania publicznego zakłada, że wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, jakie państwo wypełnia wobec obywateli⁸. Taką koncepcją jest Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM), które wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. W podejściu tym adaptuje się metody i techniki zarządzania stosowane dotychczas w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Adaptacja ta polega m.in. na osiągnięciu wyników, decentralizacji zarządzania nimi, przejęcie zadań perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych, zdaniem J. Stewarta i K. Walsha głównym celem koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) jest poprawa gospodarności, efektywności i skuteczności organizacji publicznych oraz wzrost jakości świadczonych usług⁹.

Warto zauważyć, że zakres metodyki opartej na koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM)¹⁰ jest szerszy. Jedną z najpoważniejszych konsekwencji *New Public Management* stało się tworzenie dla dóbr i usług publicznych rynków zewnętrznych, opartych na zasadach konkurencyjności. Oznacza to zwrócenie większej uwagi na potrzeby klientów, oferowanie większego wyboru dóbr i usług, uwzględniającego szersze preferencje oraz zapewniającego wyższy standard świadczeń.

To przesunięcie akcentu w zarządzaniu sektorem publicznym na konkurencyjność i orientację na wyniki, zamiast ogniskowania się na środkach publicznych, typowego dla tradycyjnego zarządzania, następuje w szczególności za pomocą:

- „odchudzania” rządowej administracji,
- oddelegowania władzy i odpowiedzialności na niższe szczeble zarządzania oraz zastępowanie rządzenia współzarządzaniem,
- ukierunkowania procesu podejmowania decyzji na misję i założone cele,

⁸ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 72.

⁹ J. Stewart, K. Walsh, *Change In the management of public services*, Public Administration, t. 70, s. 510.

¹⁰ Tendencja adaptacji rozwiązań komercyjnych w sektorze budżetowym, a w szczególności zastępowanie tradycyjnej administracji zarządzaniem publicznym, przejawia się w różnych podejściach, szerzej na temat *New Public Management* zob. Peters (1996), Zawicki (Jeżowski) (2002), Zalewski (2005), Czapotowicz (2005), Hausner (2002).

- zastępowania rozdzielania rządowych funduszy aktywnym poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania,
- stworzenia zestawu standardów realizacji zadań publicznych,
- mierzenia efektów działań stopniem satysfakcji obywateli,
- promowania mechanizmu rynkowego kosztem mechanizmów biurokratycznych.

W związku z tym, iż działania w sektorze publicznym podejmowane są przez pryzmat służby społeczności, istnieją specjalne wymagania stawiane pracownikom wszystkich szczebli władzy. Pociąga to za sobą:

- podporządkowanie metod pracy potrzebom klientów, a nie wymaganiom organizacyjnym, co oznacza personalizację zestawu świadczonych usług,
- ocenę nowych propozycji przez rodzaj wpływu na dotychczas świadczone usługi,
- ocenę pracowników opartą o jakość, szybkość reagowania na potrzeby i wymagania mieszkańców, a także wrażliwość na zgłaszane uwagi i opinie,
- analizę struktury organizacyjnej z punktu widzenia przydatności dla sprawności wszelkich podejmowanych działań,
- proces permanentnego uczenia się i kreowania nowych stylów przywództwa¹¹.

Poszukiwanie optymalnej relacji między obywatelami a państwem, stanowi istotny wkład *New Public Management* w kształtowaniu współczesnego życia publicznego. Przejawy współdziałania najłatwiej można dostrzec na obszarze polityki społecznej. Organizacje typu non profit, wspólnoty lokalne i grupy sąsiedzkie przejęły na siebie znaczną część zadań w zakresie świadczenia usług dla niepełnosprawnych, osób starszych, niepełnych i ubogich rodzin. Zaangażowanie to umożliwiło przekształcenie pasywnych konsumentów dóbr i usług w aktywnych uczestników procesów decyzyjnych i upodmiotowienie tych obywateli, którzy do tej pory nie uczestniczyli w żadnych formach życia publicznego.

W aspekcie ekonomicznym partycypacja obywateli we współdecydowaniu przyczyniła się do większej troski o racjonalność wydatkowania funduszy publicznych. Jest także katalizatorem rozwoju gospodarczego, a poprzez łagodzenie konfliktów występujących między sferą działań publicznych i prywatnych przyczyniła się do utrwalenia i pogłębienia procesów demokratyzacji. Harmonijne współdziałanie państwa i społeczeństwa obywatelskiego jest więc nie tylko rezultatem efektywnej polityki państwowej, ale jednocześnie jest też jej warunkiem¹².

¹¹ M. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu lokalnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 79 i n.

¹² P.B. Lehning, *Towards Multicultural Civil Society: The Role of Social Capital and Democratic Citizenship*, „Government and Opposition” Vol. 33/1998, s. 220 i n.

Porównanie dotychczas stosowanych modeli potwierdza, że model Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) neguje weberowski paradygmat biurokratycznej administracji, traktując ją na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa i inne organizacje. Takie podejście odrzuca administrowanie na rzecz paradygmatu zarządzania i to opartego o metodykę menedżerską. P.F. Drucker zauważył, że działaniom administracji, z założenia nienastawionym na zysk, jeszcze bardziej aniżeli biznesowi, potrzeba wdrożenia metod zarządzania, gdyż u podstaw działania organizacji tego typu brak jest automatycznych stabilizatorów/regulatorów, wynikających przykładowo z konieczności zachowania dyscypliny rynkowej. Na skutek działania mechanizmu rynkowego, źle zarządzane przedsiębiorstwa przestają istnieć lub też zmuszone są do poprawy sprawności w wyniku sumy indywidualnych decyzji klientów czy też kontraktorów lub partnerów biznesowych, do czego nie dochodzi w przypadku nieskutecznie administrowanej organizacji sektora publicznego¹³.

Kolejnym argumentem za zastosowaniem metod zarządczych w administracji jest ewolucja podejścia do metod pomiaru efektywności i sprawności działania¹⁴. W przypadku organizacji komercyjnych stosuje się tu już nie tylko narzędzia ilościowe, ale także jakościowe, w tym szereg mierników i wskaźników niefinansowych. Pomiarowi poddawane są takie obszary, jak: innowacyjność, poziom wykluczenia społecznego, równość płci, konkurencja, akceptacja społeczna czy oddziaływanie na środowisko, co powoduje, że narzędzia te mogą być z powodzeniem zastosowane także w sektorze publicznym.

New Public Management, czyli koncepcja nowego, menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, jest opozycją do tradycyjnego modelu zarządzania, w którym dominowała nieefektywność. Koncepcja wyrosła z chęci poprawy funkcjonowania sektora publicznego, za sztandarowe hasła przyjęto m.in. zorientowanie na wyniki, wzmocnienie mechanizmów rynkowej konkurencji (prywatyzacja, outsourcing), zorientowanie administracji na konsumentów. Wprowadzenie zasad zarządzania w samorządzie terytorialnym oraz urynkowienie i outsourcingu zostało zainspirowane koncepcją *New Public Management*¹⁵.

W zarządzaniu sektorem publicznym, a szczególnie w samorządzie terytorialnym, najistotniejsze jest odpowiednie ukształtowanie proporcji między

¹³ Szerzej: P.F. Drucker, *The Practice of Management*, Harper & Row, New York 1954 za: J. Branco, J. de Araújo, *Bureaucracy and the Management-for-Results: Implementing MBO in a Traditional Bureaucracy*, European Group of Public Administration, Conference „Public Law and the Modernising State”, Lisbon, Portugal, 3–6 September 2003.

¹⁴ Patrz szerzej: I. Sanderson, *Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government*, Public Administration, 2001, t. 79, nr 2, s. 297–313 oraz H. Tasaka, *Twenty-first-century management and the complexity paradigm*, [w:] M.R. Lissack (red.), *The interaction of complexity and management*, s. 131–138, CT: Quorum Books, Westport 2002.

¹⁵ L. Rajca, *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (36)/2009.

modelem *New Public Management* a modelem mieszanym, łączącym w różnym stopniu zarządzanie administracyjne z zarządzaniem menedżerskim¹⁶.

7.2. Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania CUW

Centrum Usług Wspólnych (CUW) (Shared Services Center, skrót SSC) to rozwiązanie stosowane od kilkudziesięciu lat. CUW to wyodrębniona organizacyjnie jednostka, która świadczy usługi na rzecz co najmniej dwóch podmiotów (jednostek organizacyjnych), najczęściej w ramach jednej grupy kapitałowej o charakterze pomocniczym lub administracyjnym, np. usługi księgowo, zarządzanie zasobami ludzkimi, rozliczanie wynagrodzeń, obsługa zamówień i zakupów.

Centra usług wspólnych to wydzielone, z podmiotów zajmujących się świadczeniem określonych usług, jednostki wyspecjalizowane w określonych zadaniach (np. rachunkowości), które obsługują te podmioty w ramach własnej organizacji. Mechanizm tzw. centrów usług wspólnych jest popularny w sektorze prywatnym. Przedsiębiorstwa prywatne coraz częściej tworzą dla swoich oddziałów czy placówek centra usług księgowych, centra realizujące procesy HR, obsługę IT, zakupy, zarządzające nieruchomościami itp., odciażając tym samym oddziały i placówki od realizacji tych zadań przez każdą spośród nich osobno. Od początku lat 90. XX wieku masowo powstają także centra międzynarodowe, które obsługują procesy wsparcia dla wielu podmiotów gospodarczych w wielu krajach.

Jednostki samorządu terytorialnego są niewątpliwie jednymi z największych świadczeniodawców usług publicznych w kraju. Dotychczas jednak wspólna obsługa dla jednostek organizacyjnych świadczących usługi publiczne w imieniu samorządów mogła być realizowana jedynie w odniesieniu do określonych ustawowo usług. Od ponad 10 lat ustawa o systemie oświaty umożliwia organom prowadzącym szkoły i placówki zorganizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek. Istniejące dane, dotyczące wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół pokazują, że samorzady chętnie korzystały z tej możliwości – prawie 50% wszystkich gmin utworzyło zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek.

Idea tworzenia CUW jest nowym rozwiązaniem prawnym obowiązującym w jednostkach samorządu terytorialnego.

Przyjęta przez parlament ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹⁷ otwiera możliwość szerokiego zastosowania

¹⁶ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 29.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2015 r., poz. 1045.

mechanizmu wspólnej obsługi w samorządach. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, tworzenie wspólnej obsługi pozwoli na uzyskanie szeregu oszczędności (m.in. w wyniku lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyjać będzie poprawie jakości procesów poprzez standaryzację, umożliwi także bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami. Funkcjonowanie centrów wspólnej obsługi da szansę także na wykorzystanie efektu skali, np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień publicznych.

W opinii ekspertów, dzięki praktycznej aplikacji przyjętego przez parlament narzędzia, w samorządach możliwe będzie rozwiązanie wielu dotychczasowych problemów wynikających z dużej koncentracji sektora publicznego na bieżącej obsłudze obywateli i stosunkowo małego nacisku kładzionego na usprawnianie sposobu działania służb publicznych. Ustawa rządowa dodała do ustawy o samorządzie gminnym przepisy art. 10a–10d, stanowiące ustrojową podstawę dla organizacji wspólnej obsługi, ponadto analogiczne przepisy zostały wprowadzone do ustawy o samorządzie powiatowym (art. 6a–6d) i do ustawy o samorządzie województwa (art. 8c–8f).

Zgodnie z dodanym do ustawy o samorządzie gminnym przepisem art. 10a, gmina będzie mogła zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- 2) gminnym instytucjom kultury,
- 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Jednostki, na rzecz których może zostać zorganizowana wspólna obsługa określane są w ustawie mianem „jednostek obsługiwanych”. Jednostki świadczące wspólną obsługę natomiast mianem „jednostek obsługujących”. Jednostkami obsługującymi mogą być urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. Oznacza to, iż wspólna obsługa może być zagwarantowana także dla jednostek obsługiwanych spoza terenu gminy w ramach struktur istniejących związków samorządowych (pod warunkiem rzecz jasna umocowania ich do realizacji wspólnej obsługi), jak również poprzez powołanie celowego związku samorządowego dla realizacji wspólnej obsługi. Możliwość prowadzenia wspólnej obsługi w ramach związków samorządowych potwierdzają dokonywane ustawą rządową odpowiednie zmiany w regulacjach dotyczących tworzenia i funkcjonowania związków, gdzie wskazano wprost, że

związek może być założony także dla realizacji wspólnej obsługi (zob. nowelizację art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz dodany do ustawy o samorządzie powiatowym art. 72a ust. 1 dotyczący celów, dla których mogą być powoływane związki powiatowo-gminne). Zorganizowanie wspólnej obsługi dla jednostek obsługiwanych więcej niż jednej jednostki samorządowej ocenić należy pozytywnie jako stwarzające podstawy do jeszcze lepszej optymalizacji struktur odpowiedzialnych za realizację zadań objętych wspólną obsługą.

Nowe przepisy pozostawiają otwarty zakres wspólnej obsługi, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” poprzedzający wskazanie zadań natury administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, które mogą stanowić przedmiot działalności jednostek obsługujących. Oznacza to, że gminy oraz gminne osoby prawne będą w sposób swobodny dostosowywać zakres wspólnej obsługi do swoich potrzeb. Ponadto ww. regulacja z uwagi na przykładowy katalog spraw mogących zostać objętych wspólną obsługą będzie odpowiadała na nowe zjawiska w funkcjonowaniu administracji samorządowej oraz nowe rozwiązania techniczne.

Nowe przepisy przewidują odmienne rozwiązania w zakresie organizacji wspólnej obsługi w zależności od charakteru jednostek obsługiwanych. W odniesieniu do jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych (np. zakładów budżetowych), dla zorganizowania wspólnej obsługi rada gminy będzie musiała podjąć uchwałę, w której określi, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące,
- 2) jednostki obsługiwane,
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Decyzja organu stanowiącego gminy będzie miała charakter wiążący dla objętych nią jednostek.

Zorganizowanie wspólnej obsługi dla pozostałych jednostek obsługiwanych (tj. samorządowych instytucji kultury i innych samorządowych osób prawnych wymienionych w uprzednio cytowanym art. 10a pkt 3) będzie następować w drodze porozumienia zawieranego pomiędzy jednostką obsługiwaną a jednostką obsługującą, które winno określać m.in. zakres wspólnej obsługi. Oznacza to, że samorządowe osoby prawne będą mogły skorzystać z obsługi struktur powołanych przez gminę. Zamiar zawarcia porozumienia o świadczeniu wspólnej obsługi podlegać będzie obowiązkowemu zgłoszeniu wójtowi odpowiedniej gminy. W zależności od zakresu wspólnej obsługi, jednostka obsługująca będzie miała prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych jej zadań. Jednostka obsługiwana będzie miała natomiast prawo żądania od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi.

W ustawie wskazano także, że jednostka obsługująca będzie uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki. W nowych przepisach zastrzeżono, że w przypadku przekazania obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. Oznacza to m.in., że w porozumieniu o wspólnej obsłudze, jak i uchwale w tym przedmiocie, nie będzie można powierzyć np. wyłącznie obowiązków z zakresu rachunkowości, pozostawiając sprawozdawczość w jednostce obsługiwanej. Przepis ten, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, ma na celu zagwarantowanie jasnych zasad odpowiedzialności za realizację obowiązków na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ustawie zastrzeżono także, 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. Oznacza to, iż ciężar decyzyjny w zakresie najważniejszych spraw z zakresu gospodarki finansowej spoczywać będzie nadal na kierowniku jednostki obsługiwanej, co stanowi gwarancję samodzielności tych jednostek.

Przepisy stanowiące podstawę prawną dla zapewnienia wspólnej obsługi zostały skorelowane odpowiednio zmiany w ustawie o finansach publicznych i w ustawie o rachunkowości, które wyznaczają m.in. zasady podziału odpowiedzialności w przypadku przekazania zadań pomiędzy kierownikiem jednostki obsługiwanej i kierownikiem jednostki obsługującej.

W celu zapewnienia ciągłości działania obecnie funkcjonujących centrów usług wspólnych (np. ZEAS), w ustawie rządowej zawarto przepis przejściowy, zgodnie z którym mogą one funkcjonować na dotychczasowych zasadach, jednakże nie dłużej niż przez rok od dnia wejścia w życie ustawy rządowej. Oznacza to, że na jednostkach, które powołały obecnie funkcjonujące centra usług wspólnych ciąży obowiązek dostosowania zasad funkcjonowania dotychczasowych jednostek obsługujących do nowych uwarunkowań prawnych.

Wprowadzenie regulacji zezwalającej samorządom na wspólną obsługę jednostek organizacyjnych ocenić należy pozytywnie. Doświadczenia sektora prywatnego, a także sektora publicznego innych krajów europejskich pokazują, że tworzenie wyspecjalizowanych podmiotów obsługujących inne podmioty publiczne w zakresie zadań finansowych czy administracyjnych pozwala na rzeczywistą optymalizację globalnych kosztów realizacji zadań publicznych.

Pozytywnie należy ocenić w szczególności pozostawioną w nowych regulacjach dużą elastyczność samorządów, co do wykorzystania nowego instrumentu prawnego, jakim są centra usług wspólnych. Decyzja o zakresie wspólnej obsługi tak w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym, stanowi autono-

miczną decyzją każdej z jednostek. Samorządy mają zatem prawo wyboru, co do specjalizacji centrów (np. zarządzanie kadrami), jak i obszaru ich działalności (np. placówki opieki zdrowotnej).

Zgodnie z art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2015 r. poz. 1045) wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkół i placówek zorganizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, może być prowadzona na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to, że nawet jeśli taka obsługa była zorganizowana w urzędzie gminy, to możliwość jej prowadzenia (na starym przepisie uchylonego art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty) wygasa z dniem 31 grudnia 2016 r.

Jeżeli jednak jednostki samorządu terytorialnego chciałyby nadal kontynuować tę wspólną obsługę na nowych zasadach, to musi zostać podjęta uchwała z art. 10 b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie jako jednostka obsługująca zostanie wskazany urząd gminy. W przeciwnym przypadku od 1 stycznia 2017 r. całość gospodarki finansowej, a także rachunkowość i sprawozdawczość winna być prowadzona w jednostkach organizacyjnych (szkołach) obsługiwanych uprzednio przez urząd gminy.

Tabela 7.1. Centra Usług Wspólnych w ujęciu biznesowym

Modele CUW		
Centra usług współdzielonych – SSC (<i>shared services center</i>)	Centra typu BPO (<i>business process outsourcing</i>)	Centra typu badania i rozwój (B+R) – R&D (<i>research and development</i>)
Centra te pracują na rzecz realizacji wewnętrznych potrzeb dużego, często rozproszonego terytorialnie podmiotu lub grupy kapitałowej. Wydzielenie ośrodka usługowego pracującego na zlecenie macierzystej organizacji, jest to swoistego rodzaju outsourcing w ramach tej samej korporacji.	Centra te to samodzielne jednostki obsługujące podmioty jako firmy zewnętrzne (zewnętrzne wydzielenie procesu biznesowego). Następuje w ramach danego podmiotu rezygnacja z określonych działań i ich zakup u wyspecjalizowanych usługodawców.	Aktywność tego centrum polega na zorganizowanym powiększeniu zasobów wiedzy i technologii znajdujących się w posiadaniu podmiotu.

Źródło: Opracowanie własne.

Ideą CUW jest przekonstruowanie zadań wykonywanych przez dany podmiot, ich usprawnienie, połączenie, a następnie realizowanie przez jednego dostawcę traktowany jako scentralizowany model operacyjny. Idea ta daje podstawę do uporządkowania procesów działań wykonywanych przez dany pod-

miot. Utworzenie CUW jest okazją do likwidacji nieefektywnych czynności na rzecz zastosowania jednolitego standardowego podejścia.

Zastosowanie rozwiązań biznesowych, a tym samym próba zaimplementowania modeli CUW w samorządach, może przebiegać w jednym z trzech scenariuszy, przedstawionych w tabeli 7.1.

Należy jednak podkreślić, że zaprezentowane powyżej modele outsourcingowego wykonywania usług jest podejściem typowo biznesowym i próba adaptacji tych rozwiązań w przypadku samorządów zakończy się możliwością prezentacji w postaci wewnętrznego centrum kompetencji, samorządowego dostawcy usług wspólnych, partnerstwa publiczno-prywatnego lub komercyjnego dostawcy usług wspólnych, co prowadziło do standaryzacji wydzielonych usług w ramach CUW.

Nowelizacja ustawy wprowadza możliwość zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek należących do sektora finansów publicznych, a także związków powiatowo-gminnych, których powołanie ma przyczynić się do lepszej współpracy między tymi jednostkami.

7.3. CUW przykładem wydzielania usług outsourcingowych w samorządach

Należy podkreślić, że wprowadzenie CUW w jednostkach samorządu terytorialnego może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na działanie całego sektora publicznego. Zaczniemy zatem od korzyści, utworzenie CUW w samorządach pozwoli na:

- podniesienie standardu działalności (sprawna administracja publiczna), poprzez wprowadzenie jednolitych procedur, jednolitego nadzoru, co spowoduje łatwość przestrzegania procedur,
- poprawę bezpieczeństwa działalności (zmniejsza ryzyko działalności), poprzez zaimplementowanie jednolitych procedur, co skutkuje większą odpornością na błędy i transparentnością, a przede wszystkim ułatwienie procesu audytu i kontroli,
- poprawę jakości zarządzania (zintegrowana informacja zarządcza),
- wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań (idea „Smart City”), zaimplementowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych, technicznych i informatycznych oraz trendów europejskich,
- optymalizacja finansowa (obniżenie kosztów działalności), dzięki efektowi skali prognozowane niższe koszty o 25–50% oraz lepsze zarządzanie płynnością,
- redukcja powielanych funkcji i skoncentrowanie ich w jednym miejscu,
- lepsza kontrola i szybkość podejmowania decyzji.

Z punktu widzenia ekonomicznego, wprowadzenie CUW w jednostkach samorządowych spowoduje:

- drastyczny spadek dostępnych środków,
- przesunięcie na lata późniejsze planowanych wydatków inwestycyjnych,
- ograniczenie niektórych wydatków bieżących.

Cechą sektora publicznego jest duża koncentracja na bieżącej obsłudze klientów i obywateli. Badania przeprowadzone przez ekspertów z Deloitte wykazały, że stosunkowo mały nacisk kładziony jest na usprawnienie sposobu działania i inwestowania w te usprawnienia, a gdyby został zreorganizowany w CUW, to sektor publiczny mógłby odnotować oszczędności rzędu 4–15 mld złotych rocznie.

Idea wspólnego działania to nic innego jak outsourcing. K. Świetła definiuje „outsourcing” jako połączenie trzech angielskich słów: *outside resource using*, które tłumacząc na język polski, można określić jako wykorzystanie zasobów zewnętrznych¹⁸.

W Polsce prowadzonych jest wiele projektów i inicjatyw z zakresu outsourcingu w sektorze prywatnym, obecnie Polska znajduje się w czołówce państw, gdzie najszybciej rozwijają się nowoczesne usługi biznesowe. Proces ten zaczyna również nabierać coraz większego rozmachu w sektorze publicznym w Polsce. W porównaniu z sektorem prywatnym funkcjonują nieliczne inicjatywy, które dotychczas zostały powołane w sektorze publicznym m.in. przez KPRM, Służbę Celną, ZUS czy też sądy powszechne, a zaprezentowano je w tabeli.

Tabela 7.2. Projekty CUW zrealizowane w administracji rządowej

Nazwa	Inicjator	Specyfika	Rok powołania
Centrum Projektów Informatycznych	Administracja publiczna (rządowa, samorządowa)	Realizacja projektów informatycznych, rozwój systemów i sieci informatycznych	2008
CUW – wspólne przetargi na zakup sprzętu i usług	Administracja rządowa	Przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	2011
Centrum Zakupów dla Sądownictwa	Administracja rządowa – sądownictwo	Centralne zakupy dla jednostek sądownictwa powszechnego	2012
Centrum Obsługi Emerytur Pomostowych (CEP)	Administracja rządowa – ZUS	Udzielenie wsparcia terenowym jednostkom organizacyjnym w sprawach z zakresu komórek dochodów	2013

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁸ K. Świetła, *Outsourcing usług księgowych w świetle oczekiwań biur rachunkowych i ich klientów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 71.

CUW w jednostkach samorządu terytorialnego jest jednostką powoływaną w celu skonsolidowania funkcji wsparcia w jednej wydzielonej strukturze, świadczącej usługi wspólne na rzecz klientów wewnętrznych, w zakresie księgowości, wsparcia informatycznego, płac i świadczenie ich na rzecz jednostek podlegających samorządowi¹⁹.

Podsumowanie

Pytanie o sens wdrażania do sektora publicznego, a w szczególności do samorządów coraz to nowych rozwiązań regulacyjnych, stawiania tego sektora na równi z sektorem prywatnym, inaczej określanym komercyjnym, na chwilę obecną polepszy funkcjonowanie samorządów gminnych. Do tej pory nie istniały standardy, które by dookreślały politykę funkcjonowania samorządów gminnych, natomiast zmiany, a właściwie nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym spowodowała, że od początku roku 2016 nowela ustawy ułatwiła współpracę jednostek samorządu terytorialnego, zachęciła je do dobrowolnego łączenia się, a w ślad za zmianami samorzady tworzyły tzw. centra usług wspólnych.

Centra Usług Wspólnych w powyższych rozważaniach zostały zaprezentowane z jednej strony jako narzędzie outsourcingowe, w dużej mierze oparte na koncepcji *New Public Management*, z drugiej jednak strony jako realizacja idei wspólnego działania. Przykładów, projektów, inicjatyw, perspektyw i doświadczeń w zakresie CUW jest w Polsce dość dużo, co zostało zaprezentowane. W świetle nowelizacji ww. ustawy możliwość tworzenia samorządowych CUW będzie w praktyce oznaczała, że szkoły, przedszkola czy też ośrodki pomocy społecznej na terenie jednej gminy będą mogły mieć wspólną księgowość, wspólne usługi informatyczne, kadrowe i płacowe. Takie samorządowe centra obsługi będą mogły się łączyć i wspólnie prowadzić księgowość szkół czy przedszkoli z kilku gmin, a nawet dokonywać szeroko pojętych zakupów, a nawet inwestycji.

Na CUW należy patrzeć nie tylko w kontekście oszczędności, ale także w wymiarze zarządzania organizacją. Możliwości współdziałania jednostek należących do tych samych samorządów, a także do różnych istniały od czasu reformy administracyjnej, a zatem od roku 1999. Część samorządów realizowała projekty zbliżone do metodologii centrum usług wspólnych, jednak dopiero wprowadzenie nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, pozwoliło na ze-standardyzowanie rozwiązań w tym zakresie.

¹⁹ W Anglii w 2014 roku według „National map of shared services 2014” opracowanego przez Local Government Association, w modelu centrum usług wspólnych działało 257 samorządów lokalnych, a oszczędności wynikające z ich działania szacowane są na 357 mld GBP.