

## Samorządowe Centra Usług Wspólnych Praktyka funkcjonowania

dr Robert Gawłowski,  
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

dr Paweł Modrzyński,  
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy

Problematyka efektywności realizacji zadań publicznych zdominowała debatę dot. zarządzania publicznego w ostatnim czasie. Przyczyną tak dużego zainteresowania powyższym zagadnieniem były problemy sektora finansów publicznych spowodowane światowym kryzysem gospodarczym i w konsekwencji poszukiwaniem oszczędności. Rozwiązaniem wskazanego problemu poszukiwano m.in. w optymalizacji procesów obsługowych związanych z funkcjonowaniem jednostek sektora finansów publicznych nazywanych Centrum Usług Wspólnych (dalej CUW). Wykorzystanie CUW do wspomagania procesów typu: *back-office* dotychczas znakomicie sprawdziło się w sektorze prywatnym<sup>1</sup>. Pierwsze CUW powstały w Wielkiej Brytanii, która stała się jednym z liderów wdrażania rozwiązań tego typu w Europie i na świecie<sup>2</sup>. Ewaluacja funkcjonowania brytyjskich CUW dokonana przez organizację samorządową pozwoliła stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadziły wskazane rozwiązania, znacząco zredukowały koszty administracyjne swojego funkcjonowania, wykorzystały potencjał powstały w ramach ekonomii skali, podniosły jakość realizowanych usług publicznych, zmniejszyły ryzyko błędów w zarządzaniu, a także lepiej wykorzystały posiadane zasoby ludzkie w organizacji<sup>3</sup>. Tym niemniej, proces ten za każdym razem związany był z koniecznością przełamania barier związanych z niechęcią dotychczasowych dyrektorów do łączenia jednostek administracyjnych, obawą utraty wpływu na kierowane przez nich jednostki, problemami z ujednoczeniem działania jednostek administracyjnych, a także lękiem pracowników

związanym z groźbą redukcji zatrudnienia. Doświadczenia brytyjskie pokazały, że model funkcjonowania CUW za każdym razem był wypadkową takich czynników jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego, jej sytuacji finansowej oraz determinacji władz politycznych<sup>4</sup>. Wieloletnie doświadczenia funkcjonowania wspólnej obsługi w Wielkiej Brytanii pozwoliło na przeprowadzenie skalowania wskazanego narzędzia zarządzania na kilka jednostek samorządu terytorialnego, które nazywane są drugą falą rozwoju CUW. Jako przykład takiego działania wskazywane jest porozumienie trzech gmin (Kensington, Chelsea-Hammersmith i Fulham<sup>5</sup>) w zakresie skalowania centrów usług wspólnych i przez to uzyskiwania jeszcze korzystniejszego efektu skali<sup>6</sup>.

Doświadczenia sektora prywatnego oraz publicznego państw Unii Europejskiej (UE) w tworzeniu samorządowych centrów usług wspólnych zostały zaimplementowane w Polsce w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym<sup>7</sup>. Podstawą uchwalonych zmian był raport przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pn. *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*. Zwrócono w nim uwagę na fakt, że polskie samorzady obciążone są kosztownymi w skutkach

1 Zob. szerzej: Global Shared Services – 2017 Survey results, Deloitte Consulting LLP, 2017, <https://www2.deloitte.com/.../Deloitte-SSSurvey-Interactive.pdf> z dnia 24.07.2018 r.

2 Więcej na temat obowiązujących przepisów prawnych w zakresie CUW w UK zob. Mark Sandford, *Local government: new models of service delivery*, House of Commons Library, London 2015.

3 Branda A., *The Politics of Shared Services. What are the underlying barriers to a more successful shared services agenda?*, New Local Government Network, Londyn 2006; *Shared services and management. A guide for councils*, Local Government Group, Londyn 2011.

4 Wraz z rozwojem CUW w brytyjskich jednostkach samorządu terytorialnego powstało wiele opracowań i podręczników wskazujących potencjalne scenariusze wprowadzania tego typu rozwiązań organizacyjnych. Dla przykładu można podać opracowanie Anthoniego Branda, *The Politics of Shared Services. What are the underlying barriers to a more successful shared services agenda?*, New Local Government Network, Londyn 2006 lub *Shared services and management. A guide for councils*, Local Government Group, Londyn 2011.

5 Porozumienie pomiędzy gminami zostało podpisane w 2011 roku i obejmuje wspólne świadczenie takich usług jak: edukacja, pomoc społeczna, gospodarka odpadami oraz zamówienia publiczne. Więcej na temat porozumienia zob. *Tri-borough proposals report. Bold ideas for challenging times*, A report for consultation by the Chief Executives of Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, Londyn 2015.

6 Symons T., Roth O., Sturge J., *Shared Necessities. The next generation of shared services*, New Local Government Network, Londyn 2011.

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

rozwiązaniami prawnymi, które nie służą w żaden sposób realizacji ich misji. W przepisach tych chodzi nie tyle o standard świadczonych mieszkańcom usług, jak o wskazanie sposobu, w jaki samorząd powinien je dostarczać. Są to rozwiązania, które ograniczają sferę decyzji organizacyjnych i zarządczych samorządów<sup>8</sup>. Wskazane bariery w zarządzaniu jednostkami samorządowymi wynikały z obowiązującej ustawy o finansach publicznych, która przyznaje jednostce budżetowej prawo do środków z budżetu bez względu na wypracowywane dochody. Jednostka budżetowa musi posiadać zatwierdzony plan finansowy, uchwalony statut, mienie przekazane w zarząd, zaś sprawy finansowe powinny być prowadzone przez głównego księgowego. Każda samorządowa jednostka budżetowa ustala własną politykę rachunkowości, ma własne, wynikające z przepisów obowiązki sprawozdawcze (realizowane niezależnie od obowiązków „całej” jednostki), archiwum i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wskazany powyżej problem został wskazany w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw<sup>9</sup>. Jak zauważył projektodawca w uzasadnieniu do ustawy, samorządom potrzeba więcej elastyczności w organizacji pracy, tak aby mogły dostosować rozwiązania do lokalnych potrzeb i możliwości. Służyć temu miało zapisane w projekcie zwiększenie samodzielności i elastyczności struktur organizacyjnych. Wskazane cele osiągnięto poprzez dodanie art. 10a i nast. ustawy o samorządzie gminnym, art. 6a i nast. ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8c i nast. ustawy o samorządzie województw, a także odpowiednią nowelizację ustawy o finansach publicznych<sup>10</sup>. Przytoczona nowelizacja ustawy umożliwiła gminom, powiatom i województwom realizację zadań w ramach usługi wspólnej.

Celem niniejszej analizy jest przedstawienie doświadczeń funkcjonowania centrów usług wspólnych w samorządowej administracji lokalnej<sup>11</sup>. Badania przeprowadzone zostały na 18 miastach, w których swoją siedzibę mają wojewodowie i/lub marszałkowie województw, jak również wśród powiatów zrzeszonych w Związku Powiatów Polskich, które odpowiedziały na ankietę rozesłaną przez autorów niniejszej ekspertyzy.

## CENTRA USŁUG WSPÓLNYCH W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU

Na 18 przeanalizowanych gmin, w których mają siedziby władze wojewódzkie i/lub samorządowe<sup>12</sup>, w 8 gminach utworzone zostały jednostki, których statutowym działaniem jest świadczenie usług wspólnych jednostkom obsługiwanych w rozumieniu przytoczonej powyżej ustawy o samorządzie gminnym. Samorządowe centra usług wspólnych jako jednostki organizacyjne gminy powołane zostały uchwałami Rady Gminy w następujących gminach: (1) Bydgoszczy<sup>13</sup>, (2) Gdańsku<sup>14</sup>, (3) Katowicach<sup>15</sup>, (4) Łodzi<sup>16</sup>, (5) Opolu<sup>17</sup>, (6) Toruniu<sup>18</sup>, (7) Wrocławiu<sup>19</sup> oraz w (8) Zielonej Górze<sup>20</sup>, co stanowi ponad 44% wszystkich gmin objętych analizą. Część samorządów wykorzystwała zdobyte wcześniej doświadczenie i tworzyła jednostki świadczące usługę wspólną na bazie przekształcenia innych jednostek, które wcześniej wspierały wybrane jednostki gminy np.: w Gdańsku połączono Centrum Obsługi Jednostek Oświatowych i Zespół Administracyjno-Ekonomiczny Szkół. Na 8 wspomnianych jednostek świadczących usługę wspólną w 3 wykorzystano istniejące

12 W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego analizie poddane zostały gminy: Bydgoszcz (siedziba wojewody) oraz Toruń (siedziba władz samorządu województwa), województwa lubuskiego analizie poddane zostały gminy Zielona Góra (siedziba władz samorządu województwa) i Gorzów Wielkopolski (siedziba wojewody).

13 Uchwała nr XXXII/590/16 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie utworzenia miejskiej jednostki organizacyjnej „Bydgoskie Biuro Finansów Oświaty oraz nadania jej statutu, <http://www.bip.um.bydgoszcz.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

14 Uchwała nr XXXIII/711/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Gdańskiego Centrum Usług Wspólnych” poprzez połączenie Centrum Obsługi Placówek Oświatowych Nr 1 w Gdańsku i Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Gdańsku oraz nadania jej statutu, <http://www.bip.gdansk.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

15 Uchwała nr XXXIII/662/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach, jako jednostki obsługującej, do zapewnienia prowadzenia wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Miasta Katowice zaliczanych do sektora finansów publicznych, Uchwała nr XXXIII/663/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie zmiany nazwy Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach oraz nadania statutu, <http://bip.katowice.eu>, dostęp z dnia 10.07.2017.

16 Uchwała nr XXVII/688/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu dla jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Wspólnych, <http://uml.lodz.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

17 Uchwała nr XXXVIII/750/17 Rady Miasta Opola z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej – Centrum Usług Wspólnych w Opolu i nadania jej statutu, <http://um.opole.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

18 Uchwała nr 466/16 Rady Miasta Toruń z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Toruńskie Centrum Usług Wspólnych”, nadania jej statutu oraz wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Toruń, <http://bip.torun.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

19 Uchwała nr XXX/601/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 września 2016 r. w sprawie ustanowienia centrum usług wspólnych dla jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław, pod nazwą Centrum Usług Informatycznych we Wrocławiu oraz nadania statutu, <http://bip.um.wroc.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

20 Uchwała NR XLI.498.2016 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia Centrum Usług Wspólnych w Zielonej Górze, <http://bip.zielonagora.pl>, dostęp z dnia 10.07.2017.

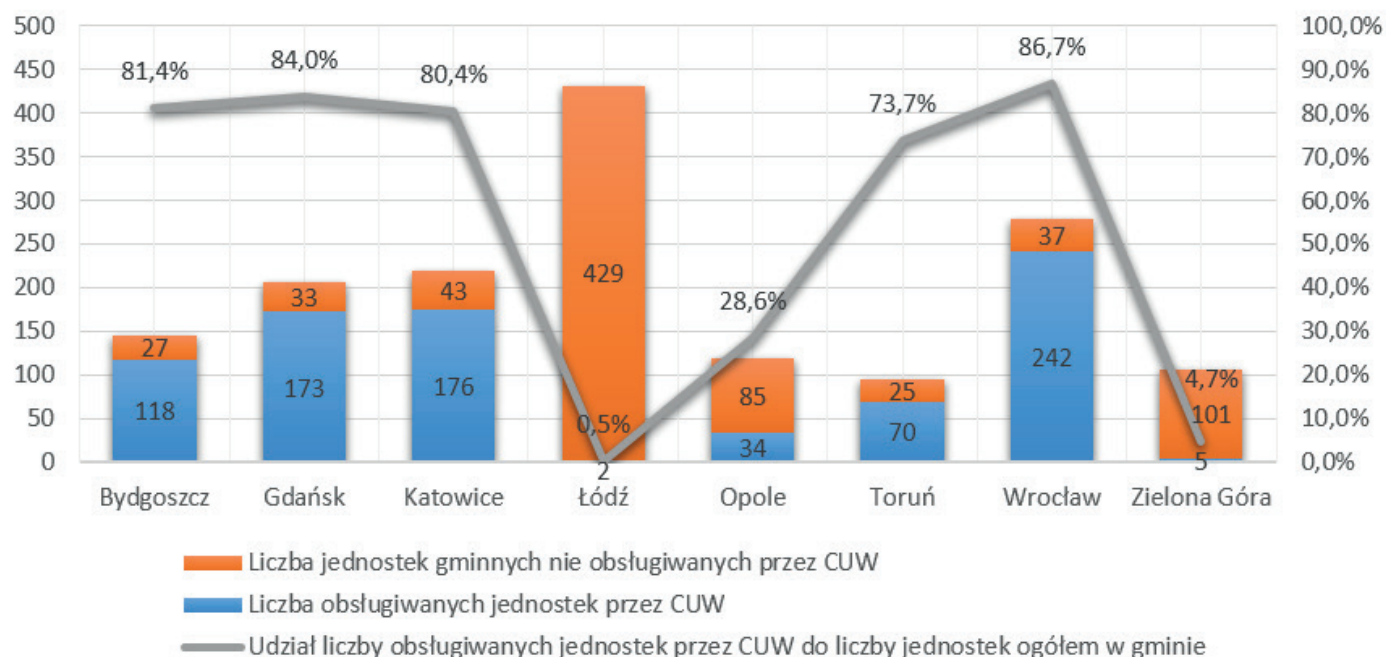
8 *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 37.

9 Co warto podkreślić, na etapie rządowego procesu legislacyjnego wskazanej ustawy nie wszystkie rozwiązania prawne w zakresie zwiększenia elastyczności jednostek samorządowych zostały uwzględnione. Dla przykładu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w trakcie konsultacji międzyresortowych nie zgodziło się na objęcie obsługą centrów usług wspólnych instytucji opieki społecznej.

10 Więcej na temat procesu legislacyjnego zob. proces legislacyjny na stronie Sejmu RP <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2656>, dostęp z dnia 16.07.2017.

11 W chwili pisania niniejszej ekspertyzy żaden z samorządów województwa nie zdecydował się na przygotowanie i wdrożenie C UW obsługujących samorządowe jednostki organizacyjne. Co więcej w najbliższej przyszłości nie są planowane tego typu działania – na podstawie odpowiedzi udzielonych w drodze dostępu do informacji publicznych.

Wykres 1. Liczba jednostek obsługiwanych przez wybrane samorządowe centra usług wspólnych w Polsce w 2017 roku

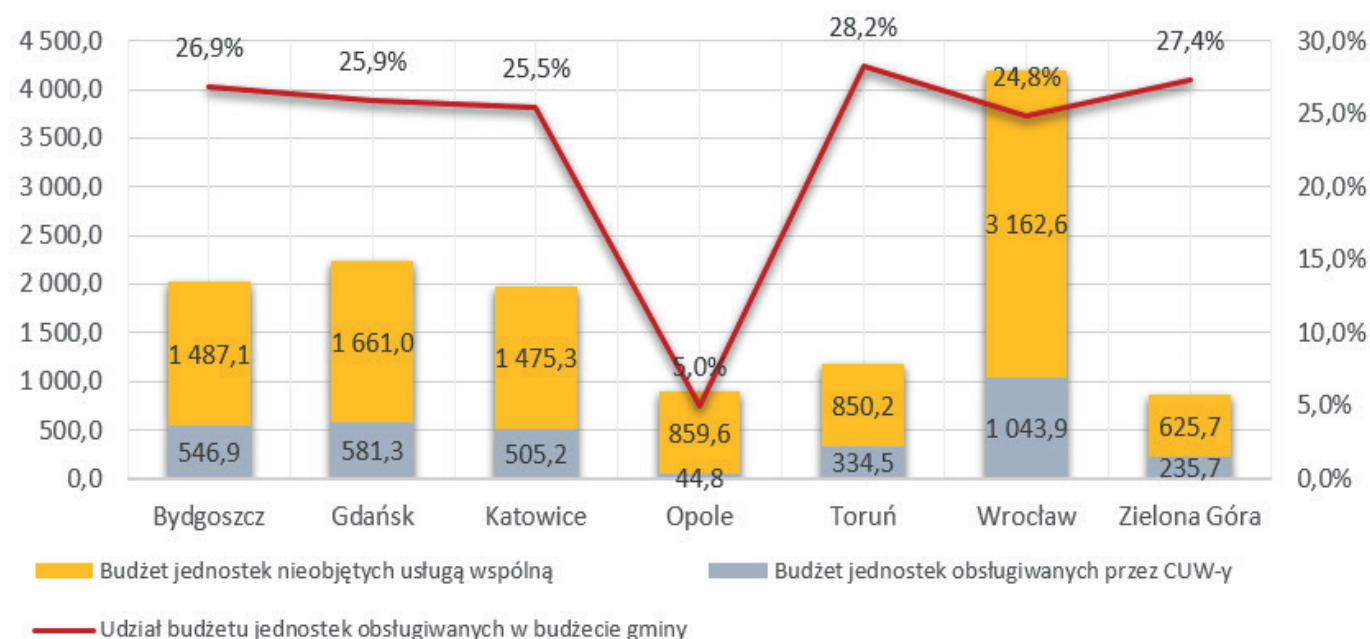


Źródło: opracowanie własne na podstawie statutów jednostek.

jednostki, a w 5 powołano centra jako nowe podmioty. Istotną kwestią jest rozróżnienie dwóch kluczowych aspektów: zakresu świadczonych usług wspólnych – kryterium przedmiotowe oraz wyboru podmiotów objętych obsługą wspólną – kryterium podmiotowe. We wszystkich gminach, z wyjątkiem gminy miasta Łódź, które zdecydowały się na utworzenie samorządowych centrów usług wspólnych, usługą wspólną objęto wyłącznie jednostki oświatowe. Ten wybór jednostek objętych usługą wspólną nie jest przypadkowy. Po pierwsze, jednostki te są jednostkami jednorodnymi pod względem

zakresu świadczonych zadań statutowych, co niewątpliwie miało ogromny wpływ na ułatwienie projektowania świadczonych procesów, zarówno księgowych, płacowych jak też sprawozdawczych wchodzących w zakres obsługi wspólnej. Po drugie, jednostki oświatowe realizując zadania statutowe wykorzystywały jednolity system informatyczny, co niewątpliwie przyczyniło się do ułatwienia wdrożenia świadczenia usługi wspólnej. Po trzecie, jednostki oświatowe stanowią najliczniejszą grupę gminnych jednostek budżetowych, które dysponują budżetem na poziomie ponad 25% ogólnej

Wykres 2. Budżet jednostek obsługiwanych przez wybrane samorządowe centra usług wspólnych w Polsce w 2017 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie planów budżetowych gmin na rok 2017.



Tabela 1. Zakres zadań realizowanych w ramach usługi wspólnej w wybranych samorządowych centrach usług wspólnych w Polsce w 2017 roku

Zakres usługi wspólnej	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Łódź	Opole	Toruń	Wrocław	Zielona Góra
usługi finansowo-księgowe								
ZFSŚ								
PKZP								
usługi płacowe								
usługi kadrowe								
usługi IT								
usługi prawne								
usługi sprawozdawcze								
analizy i ekspertyzy								
podatek VAT								
usługi operatorskie								
usługi administracyjne								
zamówienia publiczne								
BHP i PPOŻ								
inwestycje i remonty								

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów budżetowych gmin na rok 2017.

kwoty budżetu gminy (por. wyk. 1-2). Wyjątkiem jest wspomniana już gmina miasta Łódź, która usługą wspólną objęła dwa wydziały urzędu miasta – Zarząd Dróg i Transportu oraz Zarząd Inwestycji Miejskich. W przypadku gmin: Opole oraz Zielona Góra, do wspólnej obsługi wyznaczone zostały wybrane jednostki oświatowe działające w gminach. W Opolu do usługi wspólnej wybrane zostały wyłącznie przedszkola, natomiast w Zielonej Górze wprowadzono zasadę dobrowolności przystępowania jednostek do obsługi wspólnej, do której w pierwszym etapie zgłosiło się 5 zespołów oświatowych obejmujących: przedszkola, gimnazja oraz szkoły podstawowe. Jednolity charakter jednostek objętych wspólną obsługą oraz funkcjonujące jednolite systemy informatyczne wspierające ich obsługę finansowo-księgową były głównymi czynnikami, które brane były pod uwagę przy tworzeniu centrów usług wspólnych.

Warto również szerzej przeanalizować czynnik informatyczny determinujący i decydujący o wyborze jednostek budżetowych gminy objętych usługą wspólną. W sektorze prywatnym przedsiębiorstwa należące do jednej grupy kapitałowej prowadzą rachunkowość w oparciu o jednolity system informatyczny. Takie rozwiązanie jest z jednej strony warunkiem niezbędnym do budowania skonsolidowanych sprawozdań finansowych, a z drugiej strony pozwala na stosowanie jednolitych wskaźników efektywności zarządzania. System informatyczno-finansowy dostarcza niezbędnych informacji umożliwiających podejmowanie przez właściciela decyzji strategicznych czy operacyjnych w stosunku do poszczególnych podmiotów, jak i całej grupy kapitałowej. W takich grupach efektywność i sprawność funkcjonowania centrów usług wspólnych jest najwyższa<sup>21</sup>. W sektorze publicznym ob-

sluga finansowa i informatyczna jest dużo bardziej zróżnicowana. Przede wszystkim każda jednostka budżetowa gminy posiada swoją autonomię i sama tworzy politykę rachunkowości, obieg i kontrolę dokumentów księgowych, plan kont itd. Włączając zatem te jednostki w system usługi wspólnej należy ujednoczyć wyżej wymienione dokumenty dla każdej obsługiwanej jednostki. Kolejnym problemem jest korzystanie przez poszczególne jednostki budżetowe gminy z często różnych systemów informatycznych wspomagających prowadzenie rachunkowości w tych jednostkach. Każda gmina podejmując decyzję o utworzeniu centrum usług wspólnych musiała z jednej strony dobrać tak jednostki, aby możliwie sprawnie dokonać ujenolicenia polityki rachunkowości (podstawowego zadania realizowanego w ramach usługi wspólnej), ale również móc scalić posiadane bazy danych zawierające dane księgowe i płacowe jednostek.

Kolejnym istotnym elementem tworzenia w samorządach CUV jest przepływ dokumentów między jednostkami obsługiwany a jednostką obsługującą, przy jednoczesnym spełnianiu wymogów ochrony danych osobowych<sup>22</sup>. Obsługa księgowa i płacowa wymaga przepływu dwustronnego dokumentów pomiędzy jednostkami w formie papierowej, co jest i pracochłonne, i czasochłonne (proces kontroli formalno-rachunkowej, kontroli merytorycznej, zatwierdzaniu do realizacji dokumentów przez kierownika jednostki). Należy również pamiętać, że objęcie jednostki usługą wspólną nie może w żaden sposób ograniczać decyzyjności jej kierownika. Rozwiązaniem tego problemu może być wykorzystanie narzędzi elektronicznego obiegu dokumentów, które umoż-

story, [w:] "Excellence in Leadership" nr 1/2013.

22 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 1997 nr 133, poz. 883.

21 Zob. szerzej: Ian H., Lin F., *Global performance management: the Shell SSC*

liwiają zatwierdzanie dokumentów przez kierowników jednostek podpisem kwalifikowanym. Zatem i w tym przypadku zaawansowany i wdrożony w jednostkach system informatyczny spełniający również kryteria obiegu dokumentów jest kluczowy przy tworzeniu i funkcjonowaniu centrum usług wspólnych w gminie. Im większa skala działania CUW (większa liczba obsługiwanych jednostek), tym większą rolę odgrywają systemy informatyczne. Natomiast od strony kontroli zarządczej i zarządzania finansami samorządu, taka organizacja świadczonych usług wspólnych umożliwia gminom wprowadzanie jednolitych procedur kontrolnych oraz tworzenie zbieżnych zasad świadczonej usługi wspólnej dla znaczącej grupy jednostek, które w większości przypadków dysponują ponad 1/4 budżetu gmin (por. wyk. 2).

Podstawą relacji między jednostkami obsługiwanymi a jednostką obsługującą jest umowa o gwarantowanym poziomie świadczenia usługi (ang. Service Level Agreement – SLA), gdzie pierwszym krokiem do jej utworzenia jest zdefiniowanie katalogu świadczonych usług. Tego typu rozwiązania powszechnie funkcjonujące w biznesie są novum w obszarze doświadczeń sektora publicznego, gdzie dominują hierarchiczne – pionowe struktury zarządzania i podległości. Pozioma relacja współpracy dwóch jednostek określona poprzez umowy SLA stanowi również istotne wyzwanie organizacyjne dla samorządów. Przedstawione powyżej uwarunkowania techniczno-organizacyjne zdeterminowały decyzje o włączeniu w pierwszej kolejności do jednostek objętych usługą wspólną jednolitej grupy jednostek oświatowych w gminach (kryterium podmiotowe).

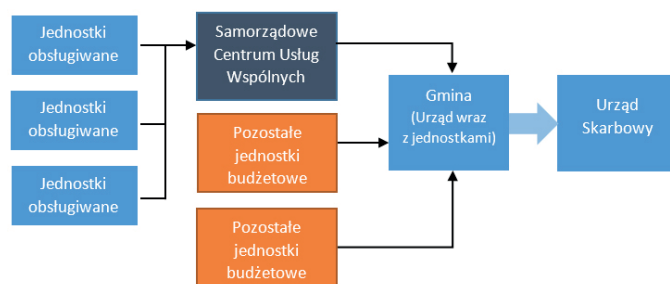
W przypadku zakresu usług objętych wspólną obsługą w poszczególnych samorządach tutaj nie występuje już taka jednorodność, jak ma to miejsce w przypadku kryterium podmiotowego. Zapisy ustawowe określają bardzo szeroko możliwości projektowania zakresu świadczonych usług przez samorządowe centra usług wspólnych. Podstawowymi zadaniami wspólnymi w wymienionych wyżej jednostkach realizowanymi na rzecz jednostek obsługiwanych są: zadania księgowo-płacowe i sprawozdawcze. Zakres powierzonych zadań w ramach świadczonych usług wspólnych jest szeroki i obejmuje m.in.: usługi eksperckie, analizy finansowe, prowadzenie spraw kadrowych, IT, nadzór nad pracami remontowo-inwestycyjnymi, zamówienia publiczne, obsługę prawną czy nawet świadczenie usług operatora telekomunikacyjnego. Podstawą projektowania zakresu usługi wspólnej były dotychczasowe doświadczenia samorządów. W przypadku tych centrów usług wspólnych, które powstawały w wyniku przekształcenia lub połączenia istniejących jednostek – włączano dotychczas realizowane zadania do katalogu usługi wspólnej. Tak miało miejsce w przypadku CUW we Wrocławiu, który świadczy również usługi IT i operatorskie.<sup>23</sup> Poza wymienionymi usługami księgowymi, płacowymi i sprawozdawczymi,

które są wspólne dla wszystkich analizowanych jednostek, bardzo ważnym zadaniem realizowanym w ramach świadczonej usługi wspólnej jest centralizacja rozliczeń podatku VAT (por. tab. 1). Wszystkie, z wyjątkiem Łodzi, analizowane CUW centralizują deklarację podatku od towarów i usług dla jednostek obsługiwanych<sup>24</sup>.

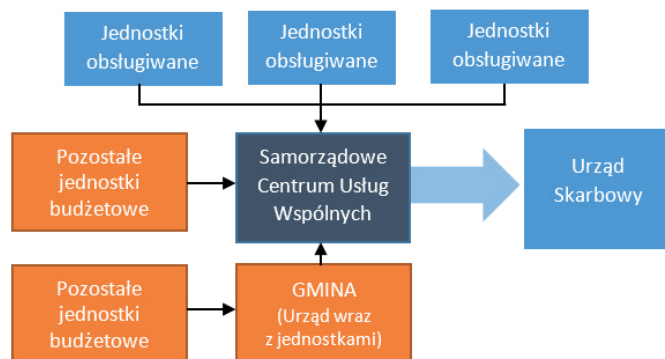
Ważnym elementem przesądzającym w wielu przypadkach o powołaniu CUW była konieczność wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego. Obowiązek ten spowodował m.in. konieczność zorganizowania sposobu rozliczania podatku VAT w zupełnie nowy sposób.

Wykres 3. Warianty rozliczeń centralizacji rozliczeń podatku VAT w gminach, w których powołano centra usług wspólnych

**Wariant I.**



**Wariant II.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie statutów jednostek.

Te gminy, które dotychczas nie powołały w ramach swoich struktur CUW, muszą same dokonywać konsolidacji deklaracji podatkowych od jednostek i tworzyć jednolity plik kontrolny (JPK), który następnie przesyłają wraz z rozliczeniem finansowym do organów podatkowych. Funkcjonowanie CUW w tym przypadku niewątpliwie ułatwiło ten proces, a także wpłynęło pozytywnie na możliwości jego kontrolowania. CUW zbierają deklaracje cząstkowe od obsługiwanych jednostek (te, które również prowadzą w ramach usługi wspólnej centralizację rozliczeń podatku VAT dla jednostek obsługiwanych) i w zależności od przedstawionych wariantów (wykres 3) przekazują skonsolidowane rozliczenie albo do gminy, albo do urzędu skarbowego.

23 W uchwale nr XLIX/1221/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 października 2013 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Informatycznych w statucie określono katalog zadań realizowanych w ramach usługi wspólnej, które obejmują m.in.: świadczenie usług związanych z rozwojem systemów informatycznych i teleinformatycznych, świadczenie usług utrzymujących systemy i infrastrukturę teleinformatyczną, świadczenie usług operatora jednostek samorządu terytorialnego.

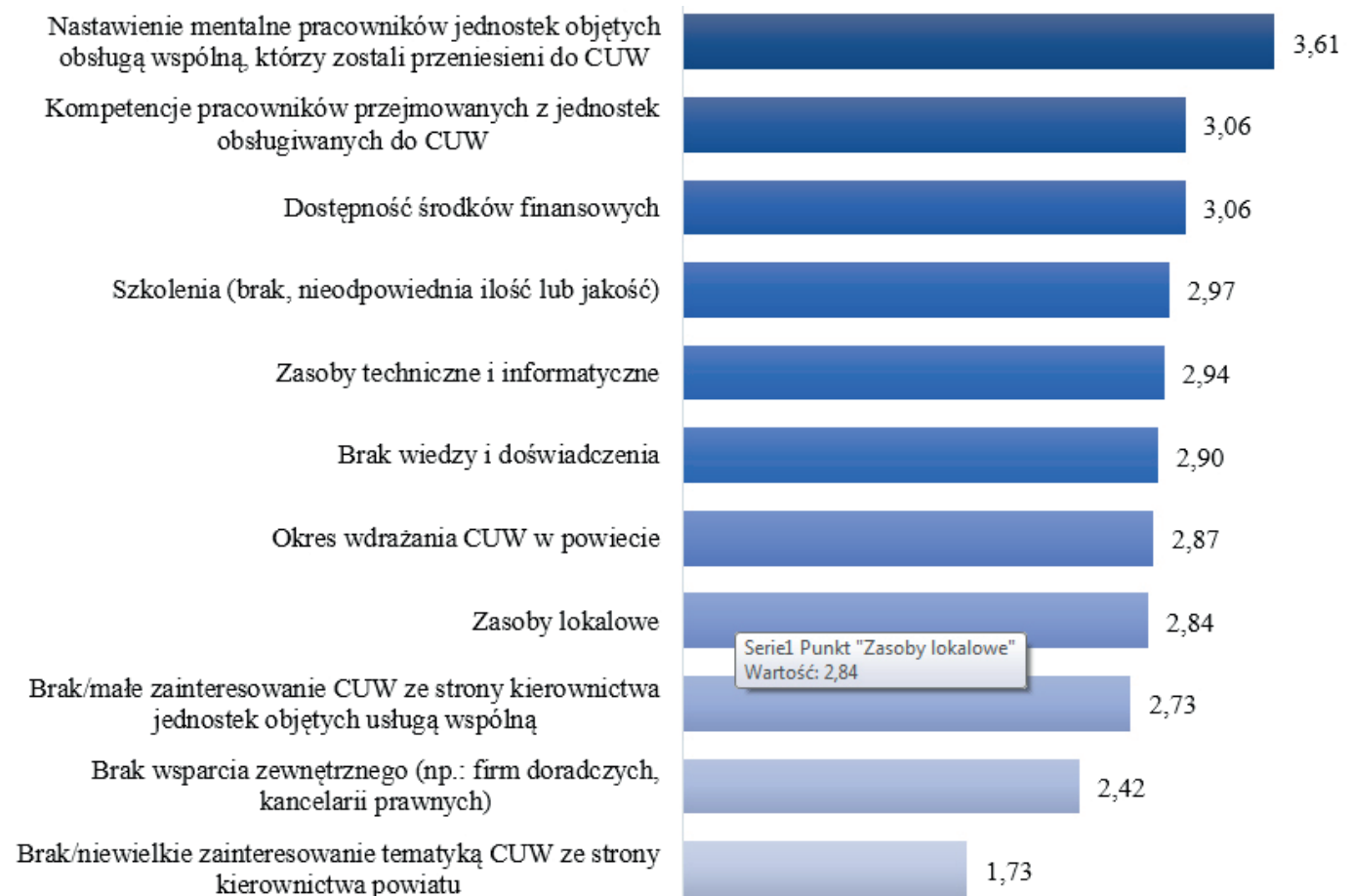
24 Więcej zob. R. Gawłowski, P. Modrzyński, *Finance management in local government shared services centers in Poland – primary experience*, Problemy Zarządzania 2/2018, Wyd. Uniwersytet Warszawski.

Wykres 4. Jakie cele leżały u podstaw utworzenia CUW? (średnia ocena wg wskazań respondentów)



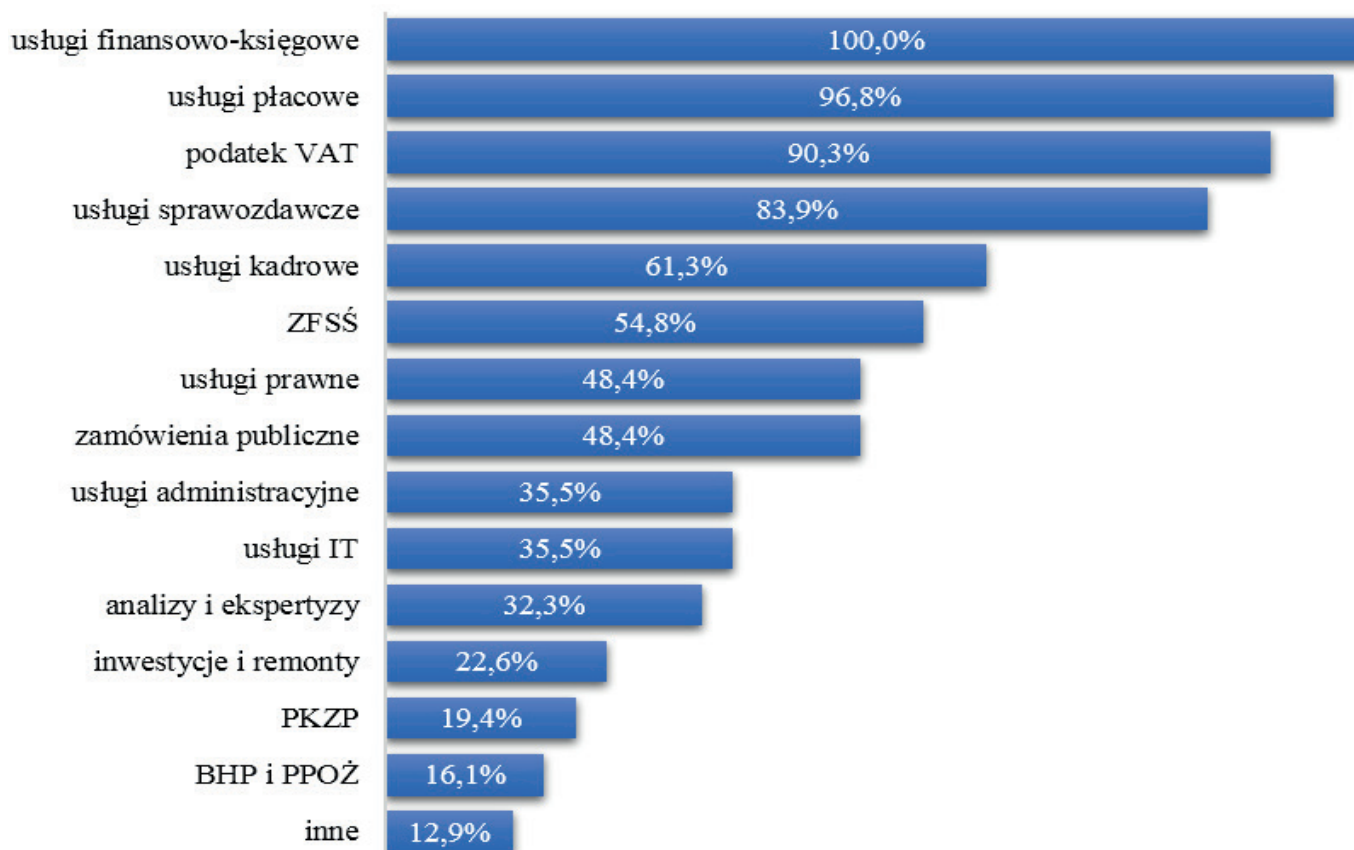
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wykres 5. Jakie problemy występowały w procesie tworzenia CUW? (średnia ocena wg wskazań respondentów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wykres 6. Zakres przedmiotowy usługi wspólnej świadczonej przez CUW



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania CUW należy zauważyć, że usługa wspólna jako narzędzie zarządzania obsługą samorządowych jednostek organizacyjnych wdrożone zostało przez jednostki samorządu terytorialnego w bardzo zróżnicowanej skali zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Władze jednostek samorządu terytorialnego podejmowały bardzo zróżnicowane strategie wdrażania usługi wspólnej kierując się swoimi przemyśleniami i doświadczeniami w zakresie funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych. Takie działanie wydaje się być zrozumiałe z powodu braku doświadczenia w funkcjonowaniu tego typu narzędzi w administracji samorządowej. Jedynym punktem odniesienia były wyłącznie doświadczenia międzynarodowe, bądź polskie doświadczenia funkcjonowania CUW w administracji rządowej, które trudno wprost odnieść do administracji samorządowej.

## CENTRA USŁUG WSPÓLNYCH W JEDNOSTACH SAMORZĄDU POWIATOWEGO

Centra Usług Wspólnych zostały wdrożone m.in. w jednostkach samorządu powiatowego. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że blisko 30% powiatów

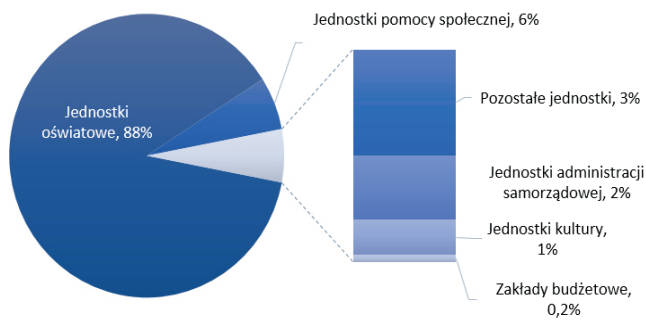
zdecydowało się na takie rozwiązanie<sup>25</sup>. Motywacją do ich utworzenia była podobna, jak miało to miejsce w przypadku jednostek samorządu gminnego, tj. kluczowe były: chęć usprawnienia obsługi działań, zwiększenie kontroli nad wydatkowanymi środkami, jak również osiągnięcie potencjalnych oszczędności finansowych. Nie bez znaczenia była również zmiana w rozliczeniu JPK, która dotyczyła wszystkich jednostek sektora finansów publicznych.

Pomimo zróżnicowanej specyfiki i realizacji odmiennych zadań publicznych niż ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu gminnego, władze powiatowe musiały sprostać podobnym problemom organizacyjnym przy wdrażaniu usługi wspólnej. Osoby odpowiedzialne za wdrożenie CUW wskazywały, że najważniejszą barierą wdrożenia CUW w powiatach była obawa pracowników jednostek planowanych do objęcia wspólną obsługą przed zmianą organizacyjną. Potwierdzają to także pogłębione badania przeprowadzone przez autorów raportu na kierownikach samorządowych jednostek organizacyjnych w Toruniu. Dla dalszego rozwoju CUW konieczne jest także dostrzeżenie istotnego problemu, jakim jest brak wystarczających kompetencji kierowników pracujących do tej pory prawie wyłącznie w sektorze publicznym (brak doświadczeń z sektora prywatnego).

<sup>25</sup> Więcej zob. R. Gawłowski, P. Modrzyński, *Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce. Raport z badań*, Bydgoszcz-Toruń 2018.



Wykres 7. Zakres podmiotowy usługi wspólnej świadczonej przez CUW



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Powszechną usługą wspólną świadczoną w powiatowych CUW jest obsługa finansowo-księgową, jak również płacową. Co więcej, na podstawie poniżej przedstawionych wyników badań można stwierdzić, że CUW rzadko wykorzystywane jest do innych działań. Pomimo dużej elastyczności przepisów, które dają władzom możliwość wprowadzania szerokiego zakresu obsługi, to właśnie te najprostsze działania są wprowadzane najczęściej i w pierwszej kolejności. Wprowadzenie innych rodzajów działań, które spowodują podniesienie jakości realizowanych zadań, są cały czas potencjalnym obszarem do doskonalenia.

Ze względu na specyfikę realizowanych zadań przez jednostki samorządu powiatowego, to właśnie jednostki powiatowe stanowią główną grupę jednostek obsługiwanych.

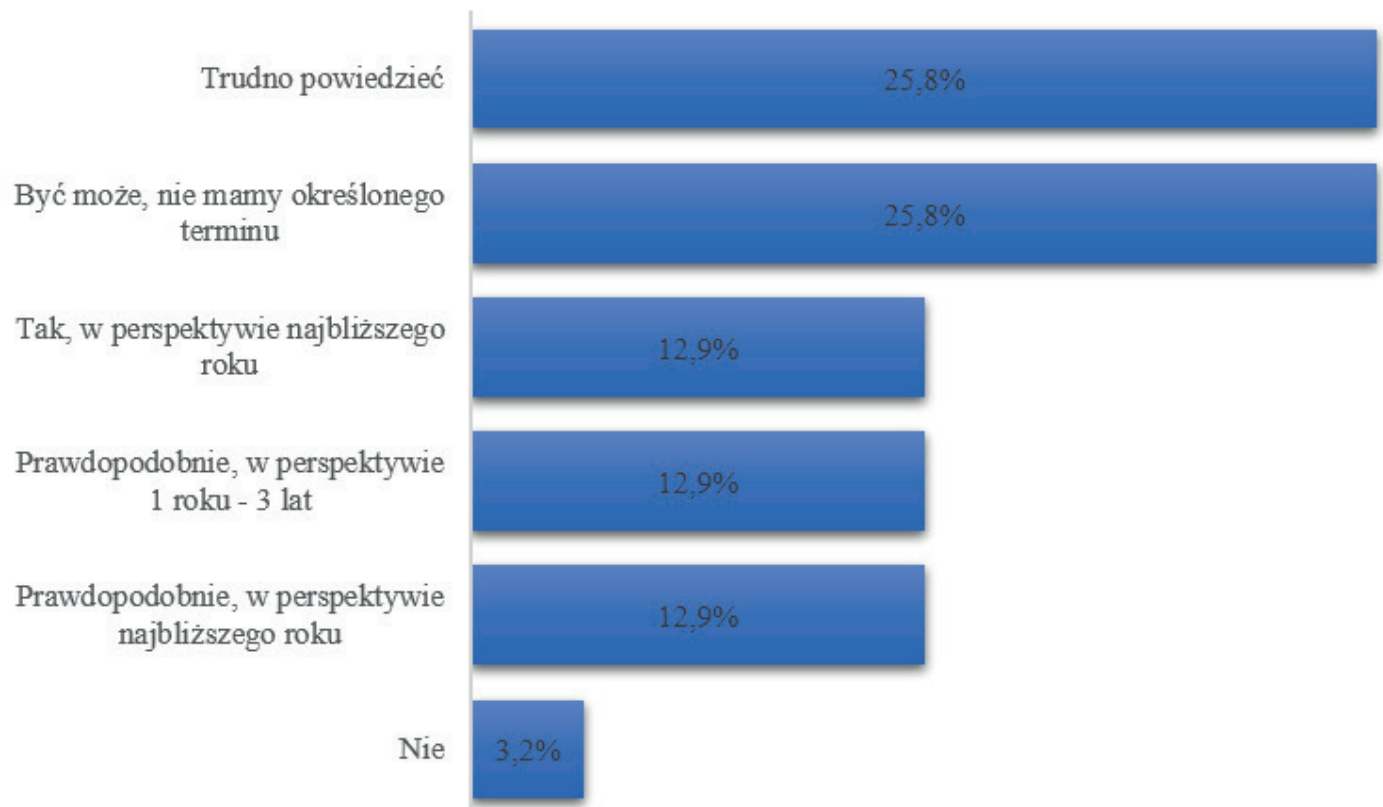
Trudno spodziewać się w najbliższym czasie zmiany w tym zakresie, chyba że władze samorządowe zdecydują się na skalowanie rozwiązań dot. CUW na inne jednostki samorządu terytorialnego. Niewielka liczba jednostek obsługiwanych, a także ich jednorodność zadaniowa są z pewnością czynnikami, które zachęcają do podjęcia tego typu działań.

Na podstawie deklaracji osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji dot. funkcjonowania CUW w powiatach, trudno spodziewać się w najbliższym czasie poważnych zmian w ich funkcjonowaniu. Dodatkowym czynnikiem, który nie sprzyja wprowadzaniu tak poważnych zmian organizacyjnych jak powołanie CUW, jest wynikający z cyklu politycznego okres wyborczy. Tym niemniej, widoczna jest otwartość na to, aby rozszerzać działalność CUW w przyszłości.

## ZAKOŃCZENIE

Implementowanie rozwiązań doskonale sprawdzających się w biznesie na grunt publiczny, w tym samorządowy, powinno przynieść JST oszczędności, podnieść poziom jakości i bezpieczeństwa świadczonych usług, a kierownikom jednostek obsługiwanych pozwolić na skoncentrowanie się na realizacji zadań statutowych jednostek oraz umożliwić dostęp do jednolitego poziomu informacji. Analizując doświadczenia samorządów we wdrażaniu usług wspólnych, zarówno na poziomie gmin, jak też powiatów, można wyodrębnić dwie cechy wspólnie. Po pierwsze, podstawowy zakres przedmiotowy usługi wspólnej obejmuje usługi finansowo-księgowo i pła-

Wykres 8. Czy planowane jest rozszerzenie działalności CUW w przyszłości?



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



cowe, co jest elementem wspólnym również dla C UW działających w sektorze prywatnym. Po drugie, podstawowy zakres podmiotowy obejmuje świadczenie usług wspólnych dla jednostek oświatowych. Wdrażanie usługi wspólnej dla jednostek realizujących takie same zadania statutowe, działających w oparciu o te same przepisy prawne, mających identyczną sprawozdawczość finansową, działających lub mogących działać na takich samych programach informatycznych jest dużo łatwiejsze i efektywniejsze, niż w przypadku wdrażania usługi wspólnej dla różnych podmiotów. Naturalnym konsekwencją rozwoju C UW będzie rozszerzanie usługi wspólnej na kolejne jednostki, ale w tym momencie zarówno jednostka obsługująca, jak i jej pracownicy będą bogatsi o zdobyte doświadczenie i wiedzę. Czynnikiem ludzki, co należy podkreślić, odgrywa kluczową rolę w tworzeniu C UW jak i wdrażaniu procesów obsługi wspólnej. Zapewnienie odpowiednich szkoleń dla pracowników, ale także kadry kierowniczej niewątpliwie usprawni proces tworzenia C UW. Konieczność zapewnienia takiego wsparcia wynika z kilku powodów. Po pierwsze kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych w przeważającej liczbie przypadków nie posiadają doświadczenia zawodowego oraz wiedzy merytorycznej potrzebnej do zarządzania organizacjami z uwzględnieniem efektywności ich funkcjonowania, optymalizowania i standaryzowania procesów. Co więcej, na podstawie przeprowadzonych przez autorów badań można stwierdzić, iż z perspektywy kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych najważniejsza jest realizacja zadania. Tym samym, implementacja narzędzi zarządzania, które pierwotnie rozwinęły się w sektorze prywatnym, związana jest z koniecznością uwzględnienia innej racjonalności postępowania niż ta występująca w sektorze publicznym. Po drugie, barierą we wdrażaniu C UW w sektorze publicznym jest często negatywne nastawienie, a niekiedy wręcz opór pracowników oraz kadry kierowniczej jednostek objętych obsługą wspólną. W związku z powyższym, kwestie kompetencji miękkich i kwalifikacji takich jak: poszerzenie wiedzy i umiejętności zarządzania należy potraktować bardzo poważnie, zwłaszcza na początkowych etapach wdrażania i funkcjonowania C UW.

Przedstawiony raport zawiera wybrane wyniki badań przeprowadzonych przez autorów wśród jednostek samorządu terytorialnego w okresie niespełna 2 lat od wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających powoływanie C UW w jednostkach samorządu terytorialnego. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że władze samorządowe z dużym zainteresowaniem przyjęły możliwość powołania tej właśnie formy obsługi administracji lokalnej. Istnieje cały czas duża przestrzeń do rozwoju tego narzędzia, aczkolwiek należy podkreślić, iż w wielu samorządach podjęto już działania wdrożeniowe, bądź rozważa się podjęcie takich działań. W ramach działań wdrożeniowych nie wystąpiły większe problemy prawne. Analiza działań nadzorczych urzędów wojewódzkich wskazuje, że powodem uchylania uchwał powołujących C UW była w wielu przypadkach chęć publikowania uchwał w wojewódzkich dziennikach urzędowych<sup>26</sup>

bądź nieprecyzyjne określenie zakresu usługi wspólnej<sup>27</sup>. Dalszy rozwój C UW jest możliwy przy podjęciu działań wspierających. Zdaniem autorów konieczne jest: (1) przygotowanie scenariusza wdrażania C UW dla jednostek samorządu terytorialnego – do tej pory w zdecydowanej większości przypadków samorządowy samodzielnie prowadziły wdrożenia i tym samym samodzielnie borykały się z podobnymi problemami; (2) przygotowanie wzorów dokumentów; (3) wsparcie ogólnopolskich organizacji samorządowych, które mogłyby zostać centrami kompetencyjnymi dla członków organizacji; (4) przygotowanie podręcznika wdrażania C UW.

## BIBLIOGRAFIA

### MONGRAFIE I OPRACOWANIA

1. Branda A., *The Politics of Shared Services. What are the underlying barriers to a more successful shared services agenda?*, New Local Government Network, Londyn 2006;
2. Gawłowski R., Modrzyński P., *Finance management in local government shared services centers in Poland – primary experience*, **Problemy Zarządzania 2/2018**, Wyd. Uniwersytet Warszawski.
3. Gawłowski R., Modrzyński P., *Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce. Raport z badań*, Bydgoszcz-Toruń 2018.
4. *Global Shared Services – 2017 Survey results*, Deloitte Consulting LLP, 2017, <https://www2.deloitte.com/.../Deloitte-SSSurvey-Interactive.pdf>
5. Ian H., Lin F., *Global performance management: the Shell SSC story*, [w:] "Excellence in Leadership" nr 1/2013.
6. *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
7. Sandford M., *Local government: new models of service delivery*, House of Commons Library, London 2015.
8. *Shared services and management. A guide for councils*, Local Government Group, Londyn 2011.
9. Symons T., Roth O., Sturge J., *Shared Necessities. The next generation of shared services*, New Local Government Network, Londyn 2011
10. *Tri-borough proposals report. Bold ideas for challenging times*, A report for consultation by the Chief Executives of Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, Londyn 2015.

<sup>26</sup> Więcej zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 15 lipca 2016 r. P-1.4131.178.2016.AB; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego NR NPII.4131.1.519.2016 z dnia 26 października 2016 roku.

<sup>27</sup> Więcej zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 maja 2016 r. 38/2016.

## AKTY PRAWA

11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 1997 nr 133, poz. 883
12. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015, poz. 1045.
13. Uchwała nr XXXII/590/16 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie utworzenia miejskiej jednostki organizacyjnej „Bydgoskie Biuro Finansów Oświaty oraz nadania jej statutu, <http://www.bip.um.bydgoszcz.pl>.
14. Uchwała nr XXVIII/711/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Gdańskiego Centrum Usług Wspólnych” poprzez połączenie Centrum Obsługi Placówek Oświatowych Nr 1 w Gdańsku i Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Gdańsku oraz nadania jej statutu, <http://www.bip.gdansk.pl>.
15. Uchwała nr XXXIII/662/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach, jako jednostki obsługującej, do zapewnienia prowadzenia wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Miasta Katowice zaliczanych do sektora finansów publicznych.
16. Uchwała nr XXXIII/663/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie zmiany nazwy Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach oraz nadania statutu, <http://bip.katowice.eu>.
17. Uchwała nr XXVII/688/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu dla jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Wspólnych, <http://uml.lodz.pl>.
18. Uchwała nr XXXVIII/750/17 Rady Miasta Opola z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej – Centrum Usług Wspólnych w Opolu i nadania jej statutu, <http://um.opole.pl>.
19. Uchwała nr 466/16 Rady Miasta Toruń z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Toruńskie Centrum Usług Wspólnych”, nadania jej statutu oraz wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Toruń, <http://bip.torun.pl>.
20. Uchwała nr XXX/601/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 września 2016 r. w sprawie ustanowienia centrum usług wspólnych dla jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław, pod nazwą Centrum Usług Informatycznych we Wrocławiu oraz nadania statutu, <http://bip.um.wroc.pl>.
21. Uchwała NR XLI.498.2016 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia Centrum Usług Wspólnych w Zielonej Górze, <http://bip.zielonagora.pl>.
22. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 maja 2016 r. 38/2016.
23. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 15 lipca 2016 r. P-1.4131.178.2016.AB;
24. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.;
25. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego NR NPII.4131.1.519.2016 z dnia 26 października 2016 roku.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl