

## MOŻLIWOŚCI RACJONALIZACJI KOSZTÓW DZIAŁANIA PLACÓWEK OŚWIATOWO – WYCHOWAWCZYCH, W OPARCIU O PRZEPISY DOTYCZĄCE CENTRÓW USŁUG WSPÓLNYCH

Zbigniew Czepelak

### Wprowadzenie

Sytuacja w której samorzady nie dysponują środkami pozwalającymi w pełni zaspokoić wszystkie potrzeby i zrealizować niezbędne zadania, powoduje konieczność szukania rezerw. Środki finansowe powinny być wydatkowane w ten sposób, by zapewnić jak najlepsze realizowanie zadań publicznych a zarazem ograniczyć wydatki w tych obszarach które z punktu widzenia realizacji zadań publicznych nie są najbardziej istotne. Proste metody racjonalizacji wydatków, polegające na przesuwaniu zadań na lata następne lub doraźnym oszczędzaniu na wybranych wydatkach (n.p. samochody służbowe, ryczałty, wyposażenie biurowe itp.) przynoszą jedynie doraźne efekty, dlatego konieczne jest działanie systemowe, wzorowane na sektorze prywatnym. Jednym ze sposobów jest tworzenie systemu centrów usług wspólnych, jako wyspecjalizowanych jednostek zapewniających profesjonalną i efektywną obsługę samorządowej sfery budżetowej.

Według definicji: centrum usług wspólnych to jednostka powoływana w celu skonsolidowania funkcji wsparcia w jednej wydzielonej strukturze, które świadczy usługi wspólne na rzecz klientów wewnętrznych. W przypadku samorządu model centrum usług wspólnych (w swojej podstawowej postaci) polega na powołaniu jednostki, która przejmuje świadczenie usług wewnętrznych (na przykład prowadzenie księgowości, kadr, płac, wsparcia informatycznego) na rzecz jednostek podlegających samorządowi. Choć na poziomie ogólnym organizacja CUW wydaje się podobna do zwykłej centralizacji pewnych zadań, w szczególności obie te formy organizacji różnią się od siebie znacząco, przede wszystkim w kontekście sposobu zarządzania i działania. Główną cechą centrum usług wspólnych (odróżniającą je od centralizacji) jest ciągłe dążenie CUW do optymalizacji swojego działania, czyli poszukiwania takich rozwiązań, które umożliwią rzetelne, tańsze oraz szybsze działanie<sup>1</sup>.

Centra Usług Wspólnych (CUW) to rozwiązanie organizacyjne, które jest stosowane w praktyce międzynarodowej od końca lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku. Pierwotnie stosowane w przedsiębiorstwach prywatnych o rozproszonej strukturze z czasem zaczęło również być wdrażane w sektorze publicznym. Obecnie jest coraz powszechniejsze w rozwiniętych krajach, między innymi w: Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych i Australii. W Wielkiej Brytanii reorganizacja sektora publicznego, polegająca na wdrożeniu centrów usług wspólnych, zostały wymienione jako jeden z filarów rozwoju całego sektora finansów publicznych. Obecnie tego typu centra mogą konkurować z podobnymi w sektorze prywatnym. Na przykład uruchomione w 2006 r. centrum usług wspólnych w Surrey w Wielkiej Brytanii zdobyło nagrodę dla najlepszej tego typu organizacji na świecie<sup>2</sup>.

### Zmiany prawne umożliwiające tworzenie i funkcjonowanie samorządowych centrów usług wspólnych

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045) otwiera możliwość szerokiego zastosowania mechanizmu wspólnej obsługi w samorządach. Tworzenie wspólnej obsługi pozwoli na uzyskanie oszczędności wynikających

<sup>1</sup> J. Szwarz, Raport Specjalny: Warto wprowadzać centra usług wspólnych, ale bank.pl – Finanse.Bankowość.Samorząd, artykuł na stronie WWW.alebank.pl

<sup>2</sup> tamże

z lepszego wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych a ponadto pozwoli na zmniejszenie kosztów poprzez specjalizację, poprawi skuteczność zarządzania i przyczyni się do zwiększenia elastyczności organizacji. Centrum usług wspólnych może zapewnić wspólną obsługę:

- jednostkom organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- samorządowym instytucjom kultury,
- innym zaliczanym do sektora finansów publicznych samorządowym 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 określane są natomiast mianem „jednostek obsługujących”. Rolę tę mogą pełnić:

- urząd gminy;
- starostwo powiatowe;
- urząd marszałkowski;
- inna jednostka samorządu terytorialnego;
- jednostka organizacyjna związku międzygminnego, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego.

Głównymi celami tworzenia centrów usług wspólnych, są:

- Poprawa efektywności zarządzania w administracji samorządowej,
- Korzyści ekonomiczne wynikające z konsolidacji zarządzania,
- Poprawa jakości usług publicznych świadczonych przez samorządy<sup>3</sup>.

Zakres wspólnej obsługi, stanowiący przedmiot działalności jednostek obsługujących, dotyczy, w szczególności: zadań natury administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności” wskazuje, że zakres obsługi nie jest katalogiem zamkniętym co daje dużą elastyczność w rozwoju tego typu instytucji.

Nowe przepisy przewidują odmienne rozwiązania w zależności od tego jakich jednostek dotyczy utworzenie CUW. W przypadku jednostek organizacyjnych JST zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla zorganizowania wspólnej obsługi organ stanowiący JST będzie musiał podjąć uchwałę, która określi, w szczególności:

1. Jednostki obsługujące;
2. Jednostki obsługiwane;
3. Zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Powyzsza uchwała organu samorządowego będzie miała charakter wiążący dla objętych nią jednostek. Zorganizowanie wspólnej obsługi dla pozostałych rodzajów jednostek obsługiwanych (samorządowych instytucji kultury i samorządowych osób prawnych) może następować na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, w którym należy określić zakres tej obsługi. Zamiar zawarcia takiego porozumienia musi być wcześniej zgłoszony, odpowiednio, do

<sup>3</sup>M. Wójcik, CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r.

wójta/ zarządu powiatu/zarządu województwa. Zakres obsługi określa zawarte porozumienie<sup>4</sup>.

W nowych przepisach zastrzeżono, że w przypadku przekazania obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. Oznacza to, między innymi, że w porozumieniu o wspólnej obsłudze, i w uchwale JST nie będzie można powierzyć np. jedynie 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 sfery finansów publicznych w zakresie dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przenoszenia wydatków w tym planie. Oznacza to, że ciężar decyzyjny w zakresie najważniejszych spraw z zakresu gospodarki finansowej spoczywać będzie nadal na kierowniku jednostki obsługiwanej, co stanowi gwarancję samodzielności tych jednostek.

Z przepisami stwarzającymi podstawę prawną dla zapewnienia wspólnej obsługi zostały skorelowane odpowiednie 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 a kierownikiem jednostki obsługującej.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. wejdą w życie zmiany do ustawy o rachunkowości wprowadzone przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045). Celem zmian jest usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań publicznych (własnych i zleconych), które jednostki samorządu terytorialnego wykonują na rzecz obywateli. Organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych, będą mogły powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych instytucjom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zmiany wprowadzone do ustawy o rachunkowości polegają głównie na dostosowaniu prawa bilansowego do przepisów umożliwiających tworzenie przez jednostki samorządowe centrów usług wspólnych. Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy nowelizującej, zmianie ulegnie art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, który reguluje kwestię odpowiedzialności za rachunkowość. Obecnie to kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru. Po nowelizacji z treści art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za rachunkowość ponosić będzie kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie będą stanowiły inaczej. Tymi odrębnymi przepisami - w przypadku wspólnej obsługi wprowadzonej w drodze zmian w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego - są przepisy art. 53 ustawy o finansach publicznych. Nowelizacja art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości oznacza więc, że w przypadku zorganizowania wspólnej obsługi

<sup>4</sup>M. Wójcik, CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST - prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r.

administracyjnej, organizacyjnej i finansowej, odpowiedzialność za rachunkowość jednostek obsługiwanych spoczywać będzie na kierowniku jednostki obsługującej.

Zmianie ulegnie także art. 11 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który reguluje kwestię prowadzenia ksiąg rachunkowych, umożliwiając powierzenie prowadzenia ksiąg rachunkowych przedsiębiorcy. Na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy nowelizującej dopuszczono możliwość powierzenia prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostki sektora finansów publicznych innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych (nowy pkt 2 dodany do art. 11 ust. 2 ustawy o rachunkowości). Tymi odrębnymi przepisami w odniesieniu do samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej są regulacje znowelizowanych ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, określone w:

- art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- art. 6b ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,
- art. 8d ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Przy czym decyzja organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) będzie miała charakter wiążący dla tych jednostek.

Natomiast organy lub podmioty zarządzające instytucjami kultury oraz osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych utworzonymi w celu realizacji zadań publicznych mogą powierzyć - w drodze porozumienia - wykonywanie funkcji obsługowych na podstawie:

- art. 10b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- art. 6b ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym,
- art. 8d ust. 3 ustawy o samorządzie województwa<sup>5</sup>.

W celu zapewnienia ciągłości działania obecnie funkcjonujących centrów usług wspólnych (np. ZEAS-y), w ustawie zawarto przepis przejściowy, zgodnie z którym mogą one funkcjonować na dotychczasowych zasadach, jednakże nie dłużej niż przez rok od dnia wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że na jednostkach samorządu terytorialnego w których działają obecnie tego typu centra usług, ciąży obowiązek dostosowania zasad funkcjonowania tych jednostek do nowych warunków prawnych<sup>6</sup>.

Proces wprowadzania do struktur samorządowych nowych jednostek, jakimi są centra usług wspólnych, wymaga odpowiedniego przygotowania, przemyślenia i zaplanowania. Proces reorganizacji związany z tworzeniem CUW wpływa nie tylko na jego uczestników (jednostki obsługiwane i obsługujące) ale również na pozostałe elementy organizacji czyli zarówno organ JST jak i pozostałe jednostki organizacyjne które w nim funkcjonują. Dodatkowo należy się liczyć z napięciami związanymi z ograniczeniem zatrudnienia oraz z otoczeniem politycznym. Zanim samorząd podejmie decyzję o organizowaniu CUW należy dokonać analizy uwzględniającej różne aspekty organizacyjne oraz opłacalność finansową tego przedsięwzięcia.

Pomocne przy wstępnej ocenie decyzji o tworzeniu CUW może być opracowanie Marka Wójcika (tab. 1)<sup>7</sup> dotyczące elementów analizy SWOT dla tego typu działań.

<sup>5</sup>E. Kowalska, Nowelizacja ustawy o rachunkowości w związku z tworzeniem centrów usług wspólnych, Gazeta Podatkowa nr 70 (1215) z dnia 31.08.2015 r.

<sup>6</sup>A. Kudra, Centra wspólnej obsługi – szansa na optymalizację kosztów samorządzie?; artykuł na Portalu Prawo dla Samorządu z dnia 07.07.2015 r.; strona [www.prawodlasamorządu.pl](http://www.prawodlasamorządu.pl)

<sup>7</sup>M. Wójcik, CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług

Tab. 1 Szanse i zagrożenia przy tworzeniu centrów usług wspólnych.

Tworzenie centrów usług wspólnych	
Szanse	Zagrożenia
Oszczędności (zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej)	Konieczność dokonania zwolnień personelu
Wspólne zakupy towarów i usług	Obawa przed zmianami
Poprawa wykorzystania potencjału kadrowego i infrastrukturalnego	Roszczeniowe postawy pracowników i brak chęci uczestniczenia w zmianach
Praca zespołowa i konieczność współpracy różnych podmiotów	Praca zespołowa i konieczność współpracy różnych podmiotów
Synchronizacja pracy, odpowiedni podział ról i obowiązków	Konieczność dokształcania personelu
Możliwość skoncentrowania się na działalności merytorycznej	Potencjalne konsekwencje polityczne – obawy decydentów
Motywacja obniżenia kosztów prowadzenia działalności	Brak współpracy pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym JST
Motywacja zwiększenia efektywności i konkurencyjności	Niska kultura organizacyjna

## Funkcjonujące w JST sposoby organizacji wspólnej obsługi placówek oświatowo-wychowawczych

Jednostki samorządu terytorialnego są jednymi z największych świadczeniodawców usług publicznych w kraju. Koszty świadczenia tych usług są coraz większe podczas gdy dochody, uzależnione w dużej mierze od ogólnej koniunktury, spadają. Według danych prezentowanych w „Rzeczpospolitej” z dnia 20 sierpnia 2015 r., dochody dwunastu miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich zmniejszą się w tym roku o około 2,1 mld zł. Również mniejsze samorządy odczuwają problemy ze zbilansowaniem budżetu z uwagi na duże obciążenie kosztami realizacji zadań własnych. Zadania samorządowe, to w dużej mierze zadania administracyjno-urzędnicze, realizowane przez urzędy administracji publicznej jak również w każdej z wydzielonych jednostek organizacyjnych i w samorządowych instytucjach kultury.

Dotychczas wspólna obsługa dla jednostek organizacyjnych prowadzonych przez samorządy mogła być realizowana jedynie w odniesieniu do określonych ustawowo usług. Dzięki zapisom znowelizowanej Ustawy o systemie oświaty od ponad dziesięciu lat samorządy, jako organy prowadzące szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, mogły organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną dla tych placówek. Istniejące dane, dotyczące wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół pokazują, że samorządy chętnie korzystały z tej możliwości - prawie 50% wszystkich gmin utworzyło zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek<sup>8</sup>. Zapisy Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, stwarzają możliwość tworzenia centrów usług wspólnych (CUW) nie tylko w oświacie ale również dla obsługi bardzo różnych jednostek sfery finansów publicznych. Dotychczasowe zespoły obsługi szkół, jak już wyżej powiedziano, muszą zostać

Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r.

<sup>8</sup>A. Kudra, Centra wspólnej obsługi – szansa na optymalizację kosztów samorządzie?; artykuł na Portalu Prawo dla Samorządu z dnia 07.07.2015 r.; strona [www.prawodlasamorządu.pl](http://www.prawodlasamorządu.pl)

przekształcone w CUW lub znikną po okresie przejściowym, to jest w ciągu roku od wejścia w życie ustawy.

Wspólna obsługa jednostek oświatowych dała samorządom pewne doświadczenia i wzorce, które będą stanowić podstawę tworzenia CUW. Należy podkreślić, że obecny zakres i formy obsługi szkół stosowane w różnych samorządach, są bardzo zróżnicowane do czego przyczyniły się ciągłe zmiany w prawie oświatowym. Zanim zmieniono zapisy Ustawy o systemie oświaty, dopuszczając tworzenie jednostek obsługujących szkoły, stosowanie takich form organizacyjnych nie było zgodne z prawem. Regionalne Izby Obrachunkowe zalecały traktowanie każdej placówki oświatowej jako odrębnej jednostki budżetowej, co wiązało się z obowiązkiem zatrudniania głównego księgowego i wydzielonej obsługi finansowej, administracyjnej i kadrowej. Po zmianie Ustawy część samorządów tworzyła scentralizowane zespoły obsługi, część zaś przejęła tylko niektóre zadania ze szkół i placówek albo pozostawiła obsługę w formie rozproszonej, na ogólnych zasadach funkcjonujących w sferze budżetowej.

## Obecne formy organizacji wspólnej obsługi dla placówek oświatowych

W chwili wejścia nowych rozwiązań ustawowych obsługa placówek oświaty jest w samorządach zorganizowana w bardzo różny sposób i można się pokusić o stwierdzenie, że ile samorządów tyle rozwiązań dostosowanych do lokalnych potrzeb. Ten zróżnicowany stan można ująć w czterech typach organizacji obsługi jednostek oświatowych:

1. Tradycyjny system obsługi finansowo-księgowej; rozproszony,
2. Scentralizowany system obsługi finansowo-księgowej i administracyjnej,
3. Mieszany system obsługi placówek oświatowych,
4. Wspólne świadczenie usług edukacyjnych o zasięgu ponadgminnym dla różnych jednostek samorządowych.

## Tradycyjny system obsługi finansowo-księgowej

Jak już wspomniano ponad 50% samorządów organizuje obsługę placówek oświatowych w formie scentralizowanej, co oznacza, iż w ponad 40% samorządów obsługa finansowa i administracyjna nadal funkcjonuje w sposób rozproszony. Zakres tej obsługi jest zróżnicowany w poszczególnych placówkach i ukształtował się w wyniku uregulowań ustawowych, które narzucały takie rozwiązanie jednostkom budżetowym. W placówkach oświatowych konieczne jest zatrudnienie głównego księgowego oraz, w większych jednostkach, pracowników finansowo-księgowych a ponadto tworzy się stanowiska do spraw kadrowych i placowych. Inne zadania, na przykład dotyczące zamówień publicznych, spraw BHP i ppoż., obsługa prawna itp. zleca się podmiotom zewnętrznym lub pracownicy organu prowadzącego wspomagają placówki oświatowe w tym zakresie. Dyrektor szkoły nie tylko odpowiada za gospodarowanie mieniem, ale również osobiście realizuje te zadania, bez wsparcia zewnętrznego. Placówki oświatowe są jednostkami stosunkowo małymi, dlatego stanowiska pracy w administracji

są najczęściej jednoosobowe lub w wymiarze części etatu. Pomimo tego rozdrobnienia, ogólne zatrudnienie w administracji szkolnej jest w skali samorządu stosunkowo wysokie. Problemem jest również zróżnicowana liczba zatrudnionych w administracji w poszczególnych placówkach, nie odzwierciedlająca aktualnego poziomu potrzeb (niż demograficzny; rozwój placówek lub ich kurczenie się). Różnice takie są trudne do ograniczenia bez ustalenia i wdrożenia standardów. Wszelkie próby racjonalizacji zatrudnienia pracowników administracyjnych wymagają pokonania oporu dyrektorów szkół i powodują napięcia wśród pracowników obawiających się zwolnień.

## Zalety tradycyjnego systemu obsługi administracyjnej:

- **Bezpośredni kontakt dyrektora z pracownikami ekonomiczno-administracyjnymi;** odciążenie dyrektora od monitorowania realizacji budżetu, bieżące konsultowanie i uzgadnianie działań,
- **Wygoda dla pracowników szkoły;** bezpośrednia dostępność do obsługi ekonomicznej czy kadrowej,
- **Jednoznaczna odpowiedzialność za ewentualne problemy czy przekroczenia przepisów;** dyrektor szkoły nie może się zastaniać brakiem wpływu na jednostkę obsługującą lub złym przepływem informacji.

## Wady tradycyjnego systemu obsługi administracyjnej:

- **Stosunkowo wysokie koszty zatrudnienia, wyposażenia i materiałów;** zawsze suma rozproszonego zatrudnienia jest większa niż scentralizowanego, konieczne jest również zapewnienie w każdej placówce pomieszczeń, wyposażenia (na przykład serwerów i oprogramowania dla płatnika składek; archiwów zakładowych itp.) i materiałów eksploatacyjnych,
- **Trudności organizacyjne;** brak wymienności i możliwości zastępowania nieobecnych pracowników (zwolnienia chorobowe, urlopy) z uwagi na zatrudnienie jednoosobowe lub w części etatu,
- **Niska jakość pracy;** brak możliwości pracy zespołowej i wymiany doświadczeń powoduje, że w przypadkach, gdy pracownik zatrudniony w placówce na samodzielny stanowisku ma niskie kompetencje, to cały zakres jego działania negatywnie wpływa na funkcjonowanie placówki. Często są to zjawiska ukryte i kumulujące się aż do ujawnienia problemów w wyniku kontroli zewnętrznej,
- **Nierównomierność zatrudnienia pomiędzy placówkami;** w jednych z nich pracownicy mają nadmiar wolnego czasu podczas gdy w innych są przeciążeni co może prowadzić do błędów. Wymaga to ciągłego monitorowania i wprowadzania standardów zatrudnienia,
- **Możliwość większej liczby błędów przy scalaniu danych finansowych i statystycznych na poziomie organu prowadzącego,**
- **Problemy przy wdrażaniu nowego oprogramowania i systemów informatycznych;** konieczność uczenia wszystkich wszystkich, brak specjalizacji.

## Scentralizowany system obsługi finansowo-księgowej i administracyjnej

W 1984 roku, zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej, w celu prowadzenia spraw administracyjnych w szkołach powołane zostały zespoły ekonomiczno - administracyjne. Zespoły te prowadziły obsługę przypisanych im placówek oświatowych poszczególnych gmin. Dyrektorzy szkół prowadzili w zarządzanych przez siebie szkołach tylko nadzór pedagogiczny, nie zajmując się sprawami kadrowymi, finansowymi, czy też remontami i utrzymaniem obiektów oświatowych.

Ustawa z września 1991 roku o systemie oświaty w swych zapisach nie przewidywała istnienia zespołów, przekazując administrowanie szkołami do kompetencji ich dyrektorów. Zespoły ekonomiczno - administracyjne szkół miały po wejściu w życie ustawy ulec likwidacji. Z różnych powodów organizacyjnych w części gmin nadal funkcjonowały różne formy zespołowej obsługi szkół.

Sytuacja ta zmieniła się w wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty, dokonanej w lipcu 1995 roku. Znowelizowany art. 5 ust. 9 ustawy upoważnił organy prowadzące szkoły i placówki do tworzenia jednostek obsługi ekonomiczno - administracyjnej szkół i placówek. Obecnie w ponad 50% samorządów funkcjonują różne formy zespołowej obsługi placówek oświatowych które można z grubsza podzielić na:

- zespoły ekonomicznej obsługi szkół i placówek (typowe ZEAS-y)
- jednostki obsługi oświaty pozostające w strukturze gminy/powiatu.

Najczęstszym modelem są zespoły realizujące na rzecz placówek oświatowych ich zadania w zakresie rachunkowości, spraw kadrowych i sprawozdawczości. Niekiedy lista ta jest poszerzana o sprawy inwestycyjne, zamówienia publiczne, dotowanie placówek niepublicznych czy też dowóz dzieci do szkół. W tym modelu merytoryczny zakres zarządzania oświatą na szczeblu samorządu jest realizowany przez wyspecjalizowaną komórkę: wydział lub referat oświaty, który z ramienia samorządu nadzoruje pracę szkół i placówek, w tym funkcjonowanie ZEAS-u.

## Typowy ZEAS obsługujący sprawy finansowo-kadrowe

### Przykład - Zespół Obsługi Szkół Samorządowych w Kaliszu Pomorskim<sup>9</sup>

Przedmiotem działania Zespołu jest obsługa administracyjno - gospodarcza oraz finansowo - księgową placówek oświatowych Gminy Kalisz Pomorski.

Do działalności gospodarczej Zespołu należy:

- prowadzenie rachunkowości i gospodarki finansowej Zespołu i placówek oświatowych,
- prowadzenie ewidencji i dokumentacji wynagrodzeń oraz rozliczeń publiczno - prawnych Zespołu i placówek oświatowych,
- prowadzenie dokumentacji kadrowej pracowników Zespołu i placówek oświatowych,
- sporządzanie sprawozdań budżetowych i sprawozdań

określonych w przepisach o statystyce publicznej w zakresie działania Zespołu i placówek oświatowych,

- przygotowanie projektów planów finansowych Zespołu i placówek oświatowych,
- bieżące monitorowanie realizacji zatwierdzonych planów finansowych Zespołu i placówek oświatowych,
- przygotowanie zadań inwestycyjnych i remontów budynków placówek oświatowych,
- organizacja dowozów i odwozów uczniów ze szkół.

## ZEAS pełniący również zadania organu prowadzącego

### Przykład - Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Suwałkach<sup>10</sup>

Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Suwałkach działa od 1 stycznia 1996 roku. Powołany został uchwałą Rady Gminy w Suwałkach Nr XII/56/95 z dnia 30 listopada 1995 r. w celu obsługi administracyjno-ekonomicznej i organizacyjnej szkół z terenu Gminy Suwałki.

Celem działania Zespołu jest zapewnienie realizacji zadań związanych z wykonywaniem przez Radę Gminy i Wójta funkcji organu prowadzącego publiczne szkoły podstawowe, gimnazja, oddziały przedszkolne oraz punkty przedszkolne oraz zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowo - księgowej szkół. Gminny Zespół Ekonomiczno - Administracyjny Szkół w Suwałkach prowadzi obsługę szkół, w ramach określonych planem finansowym środków finansowych, nie naruszając uprawnień dyrektorów do dysponowania środkami określonymi w planach finansowych poszczególnych szkół.

Do zadań Zespołu, poza kwestiami związanymi z obsługą finansowo-księgową należą również zadania organu prowadzącego, nadzorcze wobec merytorycznej pracy szkół i placówek. Między innymi:

- opracowywanie projektów aktów prawnych organów gminy z zakresu oświaty;
- przygotowywanie postępowania egzaminacyjnego dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy na stopień nauczyciela mianowanego;
- weryfikacja projektów arkuszy organizacyjnych szkół przed przedłożeniem ich do zatwierdzenia Wójtowi;
- prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem należących do gminy i Zespołu zadań dotyczących Systemu Informacji Oświatowej na zasadach określonych w odpowiednich przepisach ;
- realizuje zadania związane z zapewnieniem przez gminę bezpłatnego transportu uczniów do szkół i opieki w czasie przewozu oraz z dokonywaniem zwrotu kosztów przejazdu uczniów i opiekunów do szkół w przypadkach określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- prowadzi sprawy dotyczące kontroli spełniania obowiązku nauki przez młodzież zamieszkujejącą na terenie gminy;
- prowadzenie ewidencji szkół i placówek niepublicznych;
- pomoc w przygotowaniu projektów planów finansowych szkół i Zespołu oraz jego zmian (ponadto wszystkie zadania finansowo-księgowe realizowane z ramienia szkół i placówek).

<sup>9</sup>Regulamin organizacyjny Zespołu Obsługi Szkół Samorządowych w Kaliszu Pomorskim; BIP – [www.bip.zoss.kaliszpom.pl](http://www.bip.zoss.kaliszpom.pl)

<sup>10</sup>BIP Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Suwałkach; [www.bip.ug.suwalki.wrotopodlasia.pl](http://www.bip.ug.suwalki.wrotopodlasia.pl)

Zespół obsługuje 3 zespoły szkół i dwie szkoły podstawowe. Do realizacji powyższych zadań jednostka dysponuje pięcioma etatami: Kierownik Zespołu, Główny Księgowy i 3 samodzielne stanowiska.

Scentralizowany system obsługi placówek oświatowych jest coraz popularniejszy a obecnie w kontekście zmian dotyczących upowszechniania centrów usług wspólnych, należy się spodziewać, że centralizacja obsługi jednostek oświaty będzie miała charakter rozwojowy. Problemem, który pojawia się przy prowadzeniu obsługi samodzielnych finansowo i organizacyjnie jednostek, jest sprawa zależności służbowych. ZEAS rozumiany jako „zbiorowy główny księgowy” powinien być podległy dyrektorom szkół i placówek, jako podmiot który ma im służyć. Na mocy obowiązującego art. 44 ustawy o finansach publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi dyrektor jednostki oświatowej. Mając taką odpowiedzialność, powinien on być wyposażony we wszelkie „narzędzia” umożliwiające skuteczne zarządzanie kierowaną przez siebie jednostką, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym czy rachunkowym. Tymczasem prowadzenie wspólnej obsługi finansowo-księgowej szkół przez tzw. ZEAS-y niejako pozbawia dyrektora kontroli nad prowadzonymi przez ZEAS dokumentami księgowymi. Kto i w jakim zakresie może wydawać polecenia, i kto kogo ma nadzorować? Przełożonym głównego księgowego jest jego kierownik, a więc dyrektor szkoły nie powinien rozmawiać bezpośrednio z księgowym, ale z kierownikiem ZEAS-u. Może dochodzić do tego, że dyrektor szkoły ze wszystkimi sprawami musi się zwracać do kierownika ZEAS-u, który dopiero przekazuje odpowiednie polecenie służbowe swojemu pracownikowi.

Prowadzenie wspólnej obsługi księgowej szkół wymaga współpracy dyrektorów szkół z kierownikiem ZEAS-u na zasadach partnerstwa a kluczową osobą jest główny księgowy, który poza pełnieniem obowiązków głównego księgowego w swojej jednostce pełni te obowiązki również na rzecz każdego z dyrektorów placówek oświatowych obsługiwanych przez ZEAS. W zakresie spraw zastrzeżonych do kompetencji dyrektora placówki oświatowej kierownik ZEAS-u nie ma żadnych uprawnień nadrzędnych. Nieco inna sytuacja występuje w przypadku, gdy ZEAS jest również jednostką zarządzającą oświatą (przykład 2). Z punktu widzenia skuteczności zarządzania jednostkami oświatowymi przez samorząd, model organizacyjny polegający na tym, że kierownik ZEAS-u nadzoruje dyrektora może wydawać się bardzo przydatny jednak rodzi to konsekwencje w postaci ubezwłasnowolnienia dyrektora w zakresie dysponowania budżetem, co nie zwalnia go z odpowiedzialności. W przypadku połączenia przez samorząd obsługi ekonomiczno-finansowej szkół z funkcjami zarządzania nimi i nadzorem nad ich funkcjonowaniem, należy bardzo wystrzegać się pokusy ręcznego zarządzania finansami szkoły, wchodzącego w niezbywalne kompetencje jej dyrektora.

## Zalety scentralizowanego systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek

- **Poprawa jakości usług;** wynika ze zwiększenia potencjału pracy zespołowej pracowników, wymiany doświadczeń w zespole, systemu wewnętrznej kontroli i doskonalenia

kadr, możliwość doraźnego przesuwania pracowników na stanowiska wymagające wzmocnienia.

- **Wymiennosc pracowników;** poprawa organizacji pracy wynikająca z możliwości zastępowania nieobecnych pracowników (zwolnienia lekarskie, urlopy).
- **Sprawniejsze wdrażanie oprogramowania do obsługi budżetu i nowych procedur.**
- **Poprawa jakości wewnętrznej kontroli wydatków i dokumentacji budżetowej;** główny księgowy ulokowany na zewnątrz ma większą niezależność i jest postrzegany przez dyrektora szkoły jako ogniwo kontroli planowania i realizacji budżetu placówki.
- **Odciążenie dyrektora placówki oświatowej od odpowiedzialności za obieg i archiwizowanie dokumentacji finansowej;** wszystkie zewnętrzne kontrole finansowe odbywają się w ZEAS-ie nie zabierając czasu dyrektora.
- **Dodatkowe korzyści dla organu prowadzącego:** ujednoczenie procedur we wszystkich placówkach oświatowych; lepsza kontrola prawidłowości planowania i wydatkowania budżetu; skrócenie drogi decyzyjnej i sprawozdawczej.

## Wady scentralizowanego systemu obsługi ekonomiczno-organizacyjnej szkół i placówek

- **Oddalenie obsługi od dyrektora i pracowników szkoły;** problemy logistyczne (szczególnie przy rozległych terytorialnie gminach i powiatach), brak możliwości bieżącego osobistego kontaktu, problemy z płynnym obiegiem dokumentów (argument o coraz mniejszym znaczeniu – wprowadzenie e-PUAP i podpisu elektronicznego zdecydowanie ułatwia obieg dokumentów).
- **Konieczność redukcji zatrudnienia;** problem szczególnie drażliwy w momencie tworzenia scentralizowanej obsługi ekonomiczno-administracyjnej – może powodować napięcia i przyczynia się do oporu decydentów.
- **Konieczność „dotarcia się” instytucji zewnętrznej, jaką jest ZEAS, ze szkołą i ułożenia wzajemnych relacji;** dotyczy poruszanego wyżej problemu wzajemnych stosunków przełożony-podwładny oraz jednostka nadrzędna-jednostka podległa.

## Mieszany system obsługi placówek oświatowych

Jak już poprzednio wspominałem samorządy tworzą bardzo różnorodne sposoby organizacji obsługi jednostek oświaty. Oprócz wyżej wymienionych typów organizacji obsługi finansowo-księgowej charakteryzujących się pewną jednorodnością, występują również bardzo różne kombinacje typów placówek łączące w sobie rozwiązania charakterystyczne dla rozproszonej i scentralizowanej obsługi. Dodatkowo mogą one poszerzać katalog dziedzin w jakich jest obsługa placówek oświatowych prowadzona. Z uwagi na różnorodność rozwiązań występujących w całym kraju trudno byłoby scharakteryzować je wszystkie, dlatego zaprezentuję taki mieszany system obsługi szkół i placówek na przykładzie Powiatu Nowosądeckiego.

## Mieszany system obsługi finansowo-organizacyjnej placówek oświatowych

### Przykład - System obsługi placówek oświatowych w Powiecie Nowosądeckim.

Powiat Nowosądecki jest powiatem ziemskim, to znaczy, że miasto Nowy Sącz jest miastem na prawach powiatu. „Obwarzankowy” charakter Powiatu Nowosądeckiego oraz jego duża powierzchnia powoduje, że placówki oświatowe rozproszone są w dużych odległościach co utrudnia komunikacje z centrum powiatu i pomiędzy ośrodkami miejskimi na jego terenie. Szkoły i placówki powiatowe są zlokalizowane nie tylko w ośrodkach miejskich, takich jak: Stary Sącz (5 placówek), Grybów (3 placówki), Krynica (2 placówki), Piwniczna (1 placówka) i Muszyna (2 placówki), ale również w 4 gminach wiejskich. Odległości pomiędzy najdalej położonymi od siebie szkołami wynoszą na osi północ-południe około 70 km, a na osi wschód – zachód około 50 km. Tak duże rozproszenie nie ułatwiało centralizowania obsługi finansowo-księgowej szkół a dodatkowo rozwiązanie takie napotkało duży opór nie tylko dyrektorów i pracowników szkół ale również radnych powiatowych. Wszystkie te czynniki spowodowały, że władze powiatu przyjęły podejście ewolucyjne, dzięki czemu ukształtował się system obsługi szkół łączący rozwiązania rozproszone i scentralizowane. Działania organu prowadzącego wspierające szkoły można podzielić na dwie grupy:

#### a) Zróżnicowanie obsługi finansowo-księgowej

Powiat utworzył jednostkę budżetową pod nazwą Zespół Ekonomicznej Obsługi Szkół i Placówek Oświatowych (ZEOSiPO) w Starym Sączu, który swym działaniem objął połowę placówek powiatowych położonych na terenie Starego Sącza i trzech ościennych gmin. Obsadę skompletowano z pracowników księgowych pracujących dotychczas w szkołach obsługiwanych przez ZEOSiPO, jedna z tych osób została głównym księgowym ZEOSiPO, pełniąc zarazem obowiązki głównego księgowego każdej z obsługiwanych placówek na podstawie odrębnych porozumień. W pozostałych jednostkach oświatowych obsługa finansowa pozostała bez zmian, to znaczy w każdej z nich funkcjonuje główny księgowy.

W placówkach objętych obsługą ZEOSiPO zmiany te zostały początkowo bardzo negatywnie przyjęte. Dyrektorom trudno było się przestawić z bezpośredniego kontaktu do pracy na odległość i do zwiększonych wymagań formalnych jakie narzucił w nowych procedurach ZEOSiPO. Również wśród pracowników przeniesionych ze szkół do nowej placówki panowało duże napięcie pomimo, iż nikt z nich nie tracił pracy. Osoby które były dotychczas samodzielnymi głównymi księgowymi jednostek musiały się wdrożyć do nowej roli i nie obyło się bez konfliktów. Bardzo wrażliwym obszarem okazały się wzajemne relacje pomiędzy kierownikiem ZEOSiPO a dyrektorami szkół z uwagi na podział kompetencji i odczytywanie wymogów formalnych narzuconych przez kierownika jako próbę wchodzenia w rolę przełożonego w stosunku do dyrektorów.

W miarę upływu czasu obie strony dopracowały się takich procedur które zapewniają jak najlepszy przepływ informacji i dokumentów. Dyrektorzy szkół przyzwyczaili się do samodzielności w gospodarowaniu środkami bez bezpośredniego kontaktu z głównym księgowym a ponadto dopracowano system uzgadniania wydatków budżetowych, zasady uzyskiwania

kontrasygnaty głównego księgowego i system kontroli zarządczej z wykorzystaniem wsparcia ZEOSiPO. Współpracy sprzyja rozwój łączności internetowej i centralne położenie Starego Sącza w stosunku do obsługiwanych szkół. W ciągu pięciu lat ZEOSiPO wypracował wewnętrzną organizację pracy dzięki której jakość merytoryczna obsługi finansowej bardzo się poprawiła. Wszystkie kontrole zewnętrzne (ZUS, US, RIO, NIK) wypadły pozytywnie i nie obciążały czasowo dyrektorów szkół ponieważ zamykały się w ZEOSiPO. Pozytywny jest również odbiór zmian wśród pracowników tej instytucji. Wszyscy zatrudnieni pełnili poprzednio obowiązki na jednoosobowych stanowiskach pracy (czasem w niepełnym wymiarze) i skorzystanie z urlopu lub zwolnienia lekarskiego w okresie wzmożonej pracy planistycznej czy sprawozdawczej było praktycznie niemożliwe. Dodatkowym atutem jest możliwość konsultowania na bieżąco rozwiązywania problemów i wzajemna wymiana doświadczeń. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do poprawy atmosfery i zmniejszają poziom stresu w pracy.

#### b) Wsparcie administracji placówek oświatowych przez merytoryczne komórki JST

Mieszany system wsparcia placówek oświatowych polega nie tylko na częściowo scentralizowanej a częściowo rozproszonej obsłudze finansowo-księgowej ale dotyczy również wyłączenia części zadań organizacyjnych i realizacji ich przez wyspecjalizowane komórki Starostwa Powiatowego.

*Przykładem takich działań jest wykonywanie na rzecz szkół i placówek postępowań o wyłonienie najlepszego wykonawcy zadań inwestycyjnych przez wyspecjalizowaną komórkę w starostwie zajmującą się zamówieniami publicznymi. Oprócz tego na podstawie doraźnych porozumień i zlecenia tego zadania powiatowi dyrektorzy szkół uzyskali wsparcie w postępowaniach przetargowych obniżających koszty:*

- opatu (węgla i oleju opałowego) ; wspólne oferty dały efekt skali i uzyskano oszczędności rzędu 10-15%,
- energii elektrycznej; negocjacje z dostawcami energii prowadzono z udziałem miasta Nowy Sącz i gmin powiatu nowosądeckiego-udało się uzyskać oszczędności wynikające z najkorzystniejszych taryf, dostosowanych do specyfiki każdej z jednostek,
- ubezpieczenia mienia, pracowników i uczniów; dzięki wspólnemu postępowaniu wyłoniono brokera ubezpieczeniowego który zapewnił około 30% zmniejszenie kosztów ubezpieczeń w placówkach oświatowych.

## Wnioski:

- Wdrożenie scentralizowanego systemu obsługi jest trudnym przedsięwzięciem i niesie ze sobą wiele napięć ale w efekcie pozwala na usprawnienie i poprawę jakości obsługi finansowej placówek.
- Obecnie dyrektorzy obsługiwanych placówek oświatowych przekonali się do tego rozwiązania co ułatwia dyskusję o dalszych przekształceniach. Korzystając z dotychczasowych doświadczeń władze powiatowe planują scentralizowaną obsługę finansową dla wszystkich jednostek oświatowych powiatu.
- W przypadku scentralizowania obsługi finansowej nie uzyskano redukcji zatrudnienia (duże nakłady pracy konieczne w księgowości budżetowej, pracownicy w wieku

*przedemerytalnym) ale uzyskano ewidentny efekt jakościowy. Poziom obsługi finansowej w scentralizowanych jednostkach jest bardzo dobry a obieg dokumentacji i jej jakość wręcz przykładowa.*

## Wspólne świadczenie usług edukacyjnych o zasięgu ponadgminnym dla różnych jednostek samorządowych

Dotychczasowe rozważania dotyczyły przede wszystkim wspólnego świadczenia obsługi ekonomiczno-administracyjnej placówek oświatowych, realizowanego w różnych formach organizacyjnych. Jest to najczęstsza dziedzina współpracy i w powszechnym mniemaniu traktowana jako jedyna możliwa. Obecne uregulowania dotyczące tworzenia centrów usług wspólnych dają jednak możliwości organizowania obsługi wspólnych działań również w innych dziedzinach. Wynika to z ustawowego sformułowania, że CUW mogą realizować zadania „w szczególności”, tak więc katalog tych zadań publicznych które mogą objąć CUW może być szerszy niż tylko administracyjne i finansowe. Doświadczenia samorządów wskazują, że już obecnie funkcjonują różne formy wspólnego realizowania zadań związanych z oświatą. Formy wspólnej obsługi o zasięgu lokalnym lub regionalnym utworzyły się w reakcji na potrzeby wynikające z ustawowych zadań wymuszających współpracę.

Przykładem takich potrzeb jest realizacja przez samorządy doskonalenia nauczycieli i doradztwa metodycznego. Organy prowadzące są zobligowane do wspierania doskonalenia nauczycieli ze środków które powinny co roku zapewniać w budżecie. Zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenie nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości do 1% rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków. Należy stwierdzić, że doskonalenie nauczycieli rozumiane jako dokształcanie jest realizowane od wielu lat bez problemów. Środki z odpisów są wykorzystywane na dopłaty do studiów podyplomowych dla nauczycieli, finansowanie doskonalenia rad pedagogicznych i zespołów przedmiotowych oraz inne formy doskonalenia. Dużo trudniejszym zadaniem jest zapewnienie przez organ prowadzący doradztwa metodycznego dla nauczycieli. W wyniku zmian ustrojowych oświaty dawne ośrodki metodyczne przeszły w gestię samorządu województwa a zakres ich działalności zmienił się przez co nauczyciele zostali pozbawieni bieżącego wsparcia metodyków. Doradztwo metodyczne można „zakupić” od jednostek zewnętrznych albo samorządy powiatowe i gminne mogą je organizować we własnym zakresie. Organizacja doradztwa metodycznego dla nauczycieli leży w gestii samorządów, art.5 ust. 6a ustawy z dnia 7 września 1992 r. o systemie oświaty stanowi, że *powiat i gmina mogą zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia*. Szkopuł w tym, że pojedyncza gmina lub mały powiat nie są w stanie zapewnić wystarczającej liczby doradców metodycznych w ramach szczupłych środków które im pozostają na ten cel. W celu zapewnienia wsparcia dla nauczycieli gminy i powiaty podejmują wspólne działania „rozdzielając” pomiędzy siebie zatrudnienie doradców metodycznych

których teren działania obejmuje również pozostałych partnerów porozumienia. Dzięki temu każda ze stron porozumienia ponosi koszty związane z zatrudnianiem jednego lub dwóch doradców określonego przedmiotu działających również poza terenem gminy ale ma korzyść w postaci wsparcia ze strony doradców zatrudnianych przez partnerów.

Sposobem na organizację takiego doradztwa jest utworzenie ponadlokalnego ośrodka metodycznego świadczącego usługi dla nauczycieli z terenu kilku samorządów. Obecnie funkcjonuje w kraju 69 takich ośrodków metodycznych prowadzonych na własne potrzeby przez gminy i powiaty. Jest to typ rozwiązania organizacyjnego podobny do idei centrum usług wspólnych, z tym, że usługi te nie mają charakteru administracyjno-finansowego a dotyczą usług metodycznych dla nauczycieli.

## Wspólna obsługa doradztwa metodycznego dla nauczycieli na podstawie porozumienia kilku JST

### Przykład - „Samorządowe Centrum Edukacji w Tarnowie”

Organy samorządowe szukają różnych sposobów na organizację doradztwa metodycznego. Pomimo, iż każda gmina oraz powiat samodzielnie może dla swoich nauczycieli zorganizować taki system to w tym przypadku doprowadzono do porozumienia w sprawie zorganizowania doradztwa na bazie kilkunastu gmin i powiatów.

*Samorządowe Centrum Edukacji w Tarnowie jest jednostką budżetową Powiatu Tarnowskiego, utworzoną 1 września 2000 roku. Jej statutowym zadaniem jest organizowanie doradztwa metodycznego dla nauczycieli oraz wspomaganie ich w procesie kształcenia ustawicznego.*

*Centrum działa na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r., w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli, (Dz.U. Nr 200 z 2009 r., poz.1537) wraz z późn. zm. (Dz.U. Nr.0. z 2012 r., poz. 1196).*

*Samorządowe Centrum Edukacji w Tarnowie ma charakter gminno – powiatowy i obejmuje nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez następujące jednostki samorządu terytorialnego:*

#### 1. Szkoły podstawowe i gimnazja

- z terenu Powiatu Brzeskiego: Miasto i Gmina Brzesko, Miasto i Gmina Czchów, Gmina Dębno.
- z terenu Powiatu Tarnowskiego (ziemskiego): Miasto i Gmina Ciężkowice, Gmina Gromnik, Gmina Lisia Góra, Gmina Pleśna, Miasto i Gmina Radłów, Miasto i Gmina Ryglice, Gmina Rzepiennik Strzyżewski, Gmina Szerzyny, Gmina Skrzyszów, Gmina Tarnów, Miasto i Gmina Tuchów, Gmina Wierzchosławice, Gmina Wietrzychowice, Miasto i Gmina Wojnicz, Gmina Zakliczyn, Miasto i Gmina Żabno.
- z terenu Powiatu Dąbrowskiego: Gmina Dąbrowa Tarnowska, Gmina Mędrzechów.

#### 2. Szkoły ponadgimnazjalne

- Powiat Brzeski
- Powiat Bocheński,
- Powiat Dąbrowski,
- Powiat Tarnowski.



Na podstawie doświadczeń zdobytych w trakcie tworzenia i funkcjonowania PCE w Tarnowie można sformułować wnioski przydatne przy tworzeniu tego typu placówek.

#### **Czynniki wpływające na tworzenie i działanie wspólnej obsługi zadań metodycznych:**

- Przy tworzeniu takiej placówki należy uzyskać poparcie nauczycieli, dyrektorów szkół a przede wszystkim samorządów (decydentów, komisji edukacji rad gmin i powiatu),
- Środowiska niechętnie takim rozwiązaniom to: niepubliczne ośrodki doskonalenia, Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, niektórzy dyrektorzy szkół i nauczyciele zainteresowani pozostawieniem większej puli środków w szkole z przeznaczeniem na doskonalenie zawodowe nauczycieli,
- Należy uzmysłowić sobie i innym, że za doradztwo metodyczne nauczycieli odpowiada organ prowadzący szkoły. Nie należy mylić doradztwa metodycznego z doskonaleniem nauczycieli,
- Przed przystąpieniem do tworzenia tego typu placówki należy dokładnie rozpoznać potrzeby nauczycieli - diagnoza,
- Kluczowym zadaniem jest zapoznanie i przekonanie władz samorządowych odnośnie korzyści wynikających z posiadania placówki zajmującej się doskonaleniem zawodowym nauczycieli i doradztwem metodycznym.

**Jako rekomendację przy realizacji przez samorządy obowiązku zapewnienia doradztwa metodycznego nauczycieli można wskazać model tworzenia ponadlokalnych centrów usług wspólnych w tym zakresie, opartych na współpracy powiatu z gminami. Zapewni to bliskość instytucji i doradców metodycznych w stosunku do szkół a zarazem umożliwi sfinansowanie podstawowej działalności z udziałów finansowych, wnoszonych przez jednostki obsługiwane (pozostałe środki byłyby wypracowywane z dochodów własnych i środków zewnętrznych- projektów i grantów).**

## **Kierunki zmian przy wdrażaniu centrów usług wspólnych w oświacie**

### **Możliwe działania podlegające konsolidacji w CUW i spodziewane efekty<sup>11</sup>**

Jest oczywiste, że nie wszystkie działania realizowane przez samorządy będą podlegać konsolidacji w ramach centrów usług wspólnych. Najbardziej odpowiednie są procesy rutynowe, powtarzalne, charakteryzujące się dużą ilością podobnych transakcji, które angażują istotne zasoby. Nie wymagają przy tym bezpośredniej interakcji z klientami zewnętrznymi. Dlatego zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym najczęściej mamy do czynienia z konsolidacją działań w zakresie księgowości, zaopatrzenia, kadr i płac oraz wsparcia informatycznego.

<sup>11</sup> Szwarz J., Raport Specjalny: Warto wprowadzać centra usług wspólnych; aleBank.pl, Finanse, Bankowość, Samorząd; www.alebank.pl

Badania przeprowadzone w 2007 r. przez Deloitte na świecie w ponad 200 CUW sektora prywatnego i publicznego wskazały, że najczęściej przenoszone są do CUW następujące funkcje wsparcia:

- Księgowość/finanse - 97%
- Zaopatrzenie - 64%
- Kadry i płace - 63%
- IT - 59%
- Pozostałe - 47%

To samo badanie dostarcza ciekawych informacji na temat korzyści, jakie zostały osiągnięte przez organizacje, które zdecydowały się na wdrożenie modelu centrów usług wspólnych. Przeciętny okres zwrotu inwestycji w tworzenie CUW wyniósł 3 lata (33% rocznie) a w szczegółach rozkład trwania tego zwrotu z inwestycji w CUW wygląda następująco:

- Ponad 4 lata - 23% instytucji
- 3-4 lat - 23%
- 2-3 lat - 34%
- Mniej niż 2 lata - 20%

Jak widać inwestowanie w tworzenia CUW podlega szybkiemu zwrotowi a korzyści związane z obniżeniem kosztów i poprawą jakości obsługi są wartością dodaną dla organizatora centrum usług wspólnych.

### **Okres przejściowy i przekształcenia scentralizowanej obsługi szkół - możliwe scenariusze zmian**

W dniu 1 stycznia 2016 r. wchodzi w życie Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, dająca samorządom możliwość tworzenia centrów usług wspólnych. W oświacie funkcjonowały już tzw. ZEAS-y, które pełniły podobne funkcje jak centra usług wspólnych jednak z uwagi na zmiany prawne konieczne będzie ich dostosowanie do nowych uregulowań. Okres przejściowy będzie trwał jeden rok od wejścia w życie Ustawy dlatego samorządy będą miały czas na przekształcenie dotychczasowych ZEAS-ów na CUW tylko do końca 2016 r. Z uwagi na dotychczasowe doświadczenia trudno sobie wyobrazić sytuację, by samorządy zrezygnowały z organizowania wspólnej obsługi administracyjno-finansowej placówek oświatowych. Rodzi się jedynie pytanie w jaki sposób dostosują się do zmian w przepisach, czy powielą dotychczasowe rozwiązania organizacyjne i zakres zadań ZEAS-ów czy też, korzystając z nowych możliwości, stworzą struktury o szerszych kompetencjach. Jednostki samorządu terytorialnego mają przed sobą czas decyzji, od których będzie zależał kierunek zmian nie tylko w obsłudze zadań oświatowych ale również w innych jednostkach organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i samorządowych instytucjach kultury. Każdy samorząd będzie dostosowywał się do własnej struktury zarządzania i do celów jakie chce osiągnąć a wybierając, będzie musiał sprecyzować które z poniższych wariantów CUW będzie najlepszy. Należy na wstępie wybrać po jednym wariantcie CUW z zakresu cech wskazanych poniżej:

## 1. Zakres obsługi (zasięg rzeczowy):

- a) wyspecjalizowane (sektorowe, wąskie)
- b) kompleksowe (wiele dziedzin, szeroki zakres)

Punktem wyjścia do tworzenia CUW w dziedzinie oświaty jest wyspecjalizowany zakres obsługi, najczęściej dotyczący obsługi finansowej. W przypadku prostego przekształcenia ZEAS-u w CUW dotychczasowy zakres działania pozostanie bez zmian. Należy się liczyć z tym, że samorządy tworząc CUW będą dążyły do objęcia ich działaniem jak największej liczby placówek, co nieuchronnie poszerzy również zakres ich zadań. Również w przypadku pozostawienia w ramach CUW obsługi jedynie placówek oświatowych można się spodziewać dążenia do maksymalnego wyprowadzenia ze szkół tych działań które nie dotyczą stricte edukacji, a więc wyprowadzone do oświatowego CUW byłyby wszystkie tzw. funkcje wsparcia (np. oprócz finansów byłyby to: sprawy kadrowe, zarządzanie nieruchomościami, obsługa sieci informatycznych, zamówienia publiczne itp.).

W procesie rozwoju i upowszechniania się centrów usług wspólnych należy spodziewać się poszerzania ich obszarów obsługi poprzez przejmowanie jak najszerszego spectrum placówek i zajmowanie się różnymi rodzajami działań stanowiących w instytucjach obsługiwanych funkcje wsparcia. Nie ma przeszkód, by oprócz placówek oświatowych CUW obsługiwało również inne zadania gminy realizowane przez Ośrodki Pomocy Społecznej, Zakłady Gospodarki Komunalnej czy Ośrodki Sportu i Rekreacji. Celem, do którego będą dążyć samorządy będzie objęcie wspólną obsługą również samorządowych instytucji kultury. Należy się jednak liczyć z tym, że z uwagi na inną ścieżkę włączenia tych instytucji do CUW, to zadanie będzie wymagać stworzenia jakichś form zewnętrznego nacisku.

Przy takim kierunku zmian można się spodziewać, że w obsługiwanych placówkach będą realizowane zadania merytoryczne a zadania wspierające czyli wszystko co służy jedynie sprawnej obsłudze zadań podstawowych, może zostać wyprowadzone do jednostek obsługujących.

## 2. Rodzaj instytucji obsługującej

- a) jednostka organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego
- b) urząd gminy/starostwo powiatowe/urząd marszałkowski

W obecnym stanie organizacyjnym i prawnym ZEAS-y funkcjonowały najczęściej jako samorządowe jednostki budżetowe. Zmiana przepisów daje szansę na różne rozwiązania, wśród których jest również możliwość tworzenia CUW w ramach struktur urzędu miasta, gminy czy powiatu. Jest to bardzo kuszące rozwiązanie, gdyż daje szansę na bezpośredni wpływ na działalność obsługiwanych jednostek samorządowych a poprzez zniesienie jednego szczebla zarządzania, przyspiesza obieg dokumentów i poprawia jakość obsługi. Należy się liczyć z trendem do powszechnego tworzenia CUW takiego typu w gminach, małych miastach i powiatach. Model taki nie sprawdzi się jednak w dużych aglomeracjach miejskich, w których duża liczba placówek ogranicza możliwość przejęcia ich obsługi przez urząd miasta. W takich aglomeracjach zadania CUW będą realizowane raczej przez wyspecjalizowane jednostki obsługujące.

## 3. Zasięg terytorialny

- a) lokalny - tworzony przez, i dla jednej JST
- b) ponadlokalny – dla związku międzygminnego, powiatowy, powiatowo-gminny

Samorządy są raczej nastawione na samodzielny obsługę zadań którymi się zajmują. Wynika to z różnych przyczyn. Po pierwsze idea samorządności jest często mylona z samowystarczalnością a umiejętność partnerskiej współpracy ustępuje poczuciu konkurencji. Bardzo trudno jest samorządom zmienić wewnętrzne przekonanie, że konkurują z sąsiadami o zasoby (dostęp do inwestycji państwowych, dotacji unijnych, uczniów itp.). Również współpraca na linii gminy-powiat jest stosunkowo trudna, gdyż gminy z nieufnością odnoszą się do prób koordynowania przez powiat wspólnych projektów, obawiając się o swą podmiotowość i wietrząc próbę odgrywania przez powiat roli nadrzędnej. Innymi przyczynami są również względy logistyczne (odległości, trudny dostęp komunikacyjny) i formalno-prawne (kwestie wzajemnych rozliczeń i zależności służbowych pracowników zatrudnionych w różnych samorządach).

Wskazane wyżej przesłanki nie przesądają o braku możliwości wspólnych, ponadlokalnych działań a jedynie są utrudnieniem w ich wdrażaniu. Jest wiele obszarów działalności gmin, które wręcz wymuszają współpracę. Przykładem są usługi komunalne, takie jak gospodarka odpadami (wspólne wysypiska śmieci, spalarnie) i zaopatrzenie w wodę poprzez ponadgminne porozumienia dotyczące tworzenia wspólnych systemów zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

W dziedzinie oświaty również można się spodziewać tworzenia instytucji pełniących rolę CUW dla obsługi niektórych działań o zasięgu ponadgminnym. Przykładem takich działań może być przywołane poprzednio zadanie zapewnienia doradztwa metodycznego dla nauczycieli, czemu nie są w stanie podołać pojedyncze gminy czy powiaty. W przypadku tworzenia ośrodków metodycznych jako powiatowo-gminne, CUW jest najlepszym rozwiązaniem. Z doskonaleniem nauczycieli wiąże się ogólnopolski program rozwoju wsparcia dla szkół, zgodnie z którym już w 2016 r. w każdym powiecie powinno się utworzyć międzyszkolne sieci współpracy i doskonalenia w oparciu o poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Bardzo celowe jest tworzenie CUW do aplikowania, realizacji, obsługi i rozliczania dużych ponadgminnych projektów unijnych. W poprzednim okresie finansowania 2007 – 2013 były już przykłady ponadlokalnych działań, np. „Południowomałopolska Sieć Kształcenia Zawodowego” bazująca na porozumieniu pięciu powiatów. Dzięki wspólnemu przygotowaniu projektu o charakterze sieciowym udało się pozyskać z Małopolskiego Programu Rozwoju Regionalnego wsparcie dla projektów wszystkich partnerów (nie można było pominąć żadnego partnera bo projekty były powiązane).

## Podsumowując

Wybór modelu organizacyjnego CUW będzie zależał od wewnętrznych uwarunkowań każdego samorządu, dotychczasowych doświadczeń, wiedzy i nastawienia społeczności lokalnej, kreatywności i otwartości decydentów na zmiany. Samorząd może utworzyć jednostkę organizacyjną dostosowaną do wąskiego zakresu usług, na przykład finansowej obsługi placówek

oświaty. Może również pójść dalej i objąć tą obsługą również inne jednostki budżetowe a w dalszej kolejności samorządowe instytucje kultury z terenu gminy. Inne samorządy zastosują rozwiązanie którym może być utworzenie CUW obejmującego szeroki wachlarz zadań (np. finansowe, zamówienia publiczne, kadry, zarządzanie nieruchomościami itp.) lub też wyspecjalizowane CUW które poszerzy obszar swego działania o inne jednostki samorządowe, stając się dostawcą usług dla nich. Nie należy, moim zdaniem, deprecjonować żadnego z modeli organizacyjnych, gdyż tworzenie i rozwój CUW będą miały charakter dynamiczny a wszystkie te rozwiązania będą miały zastosowanie w praktyce i przyniosą wymierne oszczędności i poprawę jakości usług.

## Szansy i zagrożenia

Przy omawianiu zmian systemowych wynikających z nowych przepisów, cytowana była analiza Marka Wójcika dotycząca szans i zagrożeń dla tworzenia centrów usług wspólnych. Na podstawie dotychczasowych analiz stanu wspólnej obsługi zadań oświatowych można się pokusić o analogiczną analizę szans i zagrożeń dla tworzonych obecnie CUW w sektorze oświaty.

Tab. 2 Szanse i zagrożenia przy tworzeniu centrów usług wspólnych w oświacie

Przekształcanie ZEAS-ów w CUW lub tworzenie CUW dla placówek oświaty	
Szansy	Zagrożenia
Uregulowania prawne	Problem odpowiedzialności formalnej dyrektora placówki oświatowej za ew. naruszenie dyscypliny finansowej
Doświadczenie samorządów w prowadzeniu scentralizowanej obsługi szkół wg poprzednich zasad	Opór środowiska przed zmianami (rozszerzeniem zakresu jednostek obsługiwanych; zwolnienia pracowników; obniżenie „rang” jednostek dotychczas samodzielnych itp.)
Dążenie do racjonalizacji wydatków	Brak efektu finansowego lub rozłożony w dłuższym okresie czasu (obniża prostą argumentację – za)
Poprawa jakości obsługi i skuteczności zarządzania przez JST	Opór pracowników przed zmianami
Wyposażenie w narzędzia do komunikacji elektronicznej; e-administracja	Trudności z przekonaniem opinii publicznej – możliwy opór decydentów w obawie przed negatywnym odbiorem zbyt nagłych zmian

## Przykłady dobrych praktyk we wdrażaniu centrów usług wspólnych obejmujących zadania oświatowe

### CUW jako jednostka organizacyjna świadcząca obsługę placówek oświatowych i samorządowych jednostek kultury

#### Przykład - „Centrum Usług Wspólnych w Kętrzynie – Powiat Kętrzyński”<sup>12</sup>

Powołane Uchwałą Rady Powiatu w Kętrzynie nr VIII/70/2015 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych Powiatu Kętrzyńskiego” oraz nadania jej statutu;

<sup>12</sup> Strona internetowa CUW Powiatu Kętrzyńskiego; [www.cuw.starostwo.ketrzyn.pl](http://www.cuw.starostwo.ketrzyn.pl)

regulamin organizacyjny nadany Uchwałą zarządu nr 122/15 z dnia 29 lipca 2015 r.

#### Struktura organizacyjna (zakres obsługi)

1. Kancelaria
2. Sekcja Finansowo-Księgowa
3. Sekcja Kadr i Płac
4. Sekcja Zamówień Publicznych i Zakupów
5. Sekcja Zarządzania Majątkiem

#### Jednostki obsługiwane

- Zespół Szkół Ogólnokształcących im. W. Kętrzyńskiego w Kętrzynie,
- Zespół Szkół im. M. Curie Skłodowskiej w Kętrzynie,
- Powiatowe Centrum Edukacyjne w Kętrzynie,
- Zespół Szkół im. M. Rataja w Reszlu,
- Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy im. św. Jana Pawła II
- Młodzieżowy Dom Kultury w Kętrzynie,
- Powiatowa Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna w Kętrzynie,
- Powiatowa Biblioteka Publiczna w Kętrzynie,
- Powiatowy Dom Dziecka w Reszlu,
- Powiatowy Dom Dziecka w Kętrzynie.

## Urząd Gminy/Starostwo Powiatowe jako CUW dla samorządowych jednostek organizacyjnych

#### Przykład - „Ustanowienie Urzędu Miasta Limanowa centrum usług wspólnych dla jednostek organizacyjnych i Urzędu Miasta”<sup>13</sup>

UCHWAŁA NR XVII.127.2015 RADY MIASTA LIMANOWA z dnia 27 października 2015 r. w sprawie: organizacji wspólnej obsługi finansowo - księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek budżetowych Miasta Limanowa

Na podstawie 18 ust 2 pkt 9 litera h, i art. 40 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (jt Dz.U z 2015 poz. 1515) w związku z art. 10 a i art. 10b ust 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym artykułem 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 marca 2015 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2015 poz. 1045) oraz art.7 ustawy z dnia 20 lipca 2000r.o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U z 2015 r poz. 1484) Rada Miasta Limanowa uchwala co następuje

§ 1. Z dniem 1 stycznia 2016r., wprowadza się wspólną obsługę finansowo - księgową, administracyjną i organizacyjną dla następujących jednostek organizacyjnych Miasta Limanowa:

1. Zespół Szkół Samorządowych Nr 1, ul. M. Konopnickiej Nr4, Limanowa
2. Zespół Szkół Samorządowych Nr 2, ul. Piłsudskiego 91, Limanowa
3. Zespół Szkół Samorządowych Nr 3, ul. Jordana 3, Limanowa
4. Zespół Szkół Samorządowych Nr 4, ul. Reymonta 3, Limanowa

<sup>13</sup> [www.bip.malopolska.pl/umlimanowa](http://www.bip.malopolska.pl/umlimanowa)

5. Miejskiego Przedszkola Nr 1, ul. Jordana 5, Limanowa
  6. Miejskiego Przedszkola Nr 2, ul. Piłsudskiego 111, Limanowa
  7. Miejskiego Żłobka, ul. Jordana 8, Limanowa
  8. Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, ul. Kilińskiego 11, Limanowa
  9. Środowiskowego Domu Samopomocy ul. Kilińskiego 11, Limanowa
  10. Dzienny Dom Senior –Wigor, ul. Spacerowa, Limanowa
  11. Urząd Miasta Limanowa, ul. J. Pawła II 9, Limanowa
- § 2. Ustanawia się Urząd Miasta Limanowa jako jednostkę obsługującą, natomiast jednostkami obsługiwanymi będą jednostki organizacyjne Miasta Limanowa, wymienione w § 1
- § 3. Zakres obowiązków jednostki obsługującej obejmuje załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały
- § 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Limanowa
- § 5. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016r

2. Konieczne jest szerokie informowanie zainteresowanych pracowników, społeczności lokalnych, radnych i decydentów o celowości i kierunku zmian. Również w trakcie przekształceń, na każdym ich etapie, należy docierać z informacją do zainteresowanych.
3. Przed przystąpieniem do tworzenia CUW konieczne jest dokonanie analizy opłacalności i efektywności zastąpienia dotychczasowego systemu obsługą scentralizowaną.
4. Przekształcenia dotychczasowych ZEAS-ów w CUW powinny zostać wykorzystane do analizy możliwości poszerzenia zakresu obsługi jak i formy organizacyjnej (samodzielna jednostka czy urząd gminy/powiatu).
5. Samorządy powinny przeanalizować możliwość utworzenia wyspecjalizowanych CUW w oświacie dla działań spoza obsługi ekonomiczno-finansowej, takich jak: doradztwo metodyczne, obsługa projektów unijnych, aktywne gospodarowanie mieniem (spadek liczby uczniów = wolne powierzchnie = szansa na uzyskanie dochodów).

## Podsumowanie i wnioski

Zmiany prawne dają szansę na wdrożenie centrów usług wspólnych nie tylko w oświacie, ale również w innych jednostkach samorządowych. Na podstawie niniejszego opracowania można założyć, że proces ten:

- Zostanie bardzo szeroko podjęty przez samorządy,
- Będzie obejmował szeroki zakres jednostek i obejmie również samorządowe instytucje kultury,
- Doprowadzi w mniejszych samorządach do przekształcenia urzędów gmin lub starostw powiatowych w CUW dla własnych jednostek budżetowych,
- Przyniesie oszczędności finansowe i wpłynie na poprawę jakości obsługi placówek oświatowych, innych jednostek organizacyjnych JST oraz samorządowych instytucji kultury,
- Będzie dynamiczny i w dalszej perspektywie będzie się wiązał z przekształcaniem lokalnych CUW w międzygminne lub powiatowo-gminne CUW –dostawców usług wspólnych.

Uruchomienie centrów usług wspólnych wiąże się z reorganizacją dotychczasowych struktur urzędniczych i wdrożeniem procesu zmian skutkujących ograniczeniem zatrudnienia powodując negatywne skutki społeczne. Dla realizacji głównego celu jaki przyświeca samorządom, to jest doskonalenia organizacji w taki sposób, by można było oszczędniej realizować zadania a zarazem doskonalić jakość obsługi konieczne jest odpowiednie przygotowanie procesu wdrażania CUW w danej JST z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Przy tworzeniu centrów usług wspólnych trzeba zwrócić uwagę na przestrzeganie pewnych procedur, między innymi:

1. **Proces uruchamiania centrów usług wspólnych przez JST powinien być starannie przygotowany i zaplanowany z uwzględnieniem skutków społecznych.**

## Źródła:

**E. Kowalska**, *Nowelizacja ustawy o rachunkowości w związku z tworzeniem centrów usług wspólnych*, Gazeta Podatkowa nr 70 (1215) z dnia 31.08.2015 r.

**A. Kudra**, *Centra wspólnej obsługi – szansa na optymalizację kosztów samorządzie?*; artykuł na Portalu Prawo dla Samorządu z dnia 07.07.2015 r.; strona [www.prawodlasamorządu.pl](http://www.prawodlasamorządu.pl)

**J. Szwarz**, *Raport Specjalny: Warto wprowadzać centra usług wspólnych*, ale bank.pl - Finanse.Bankowość.Samorząd, artykuł na stronie [www.alebanc.pl](http://www.alebanc.pl)

**M. Wójcik**, *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST* – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r.

BIP Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Suwałkach;  
[www.bip.ug.suwalki.wrotapodlasia.pl](http://www.bip.ug.suwalki.wrotapodlasia.pl)

BIP Miasta Limanowa; [www.bip.malopolska.pl/umlimanowa](http://www.bip.malopolska.pl/umlimanowa)

*Regulamin organizacyjny Zespołu Obsługi Szkół Samorządowych w Kaliszu Pomorskim*; BIP – [www.bip.zoss.kaliszpom.pl](http://www.bip.zoss.kaliszpom.pl)

Strona internetowa CUW Powiatu Kętrzyńskiego; [www.cuw.starostwo.ketrzyn.pl](http://www.cuw.starostwo.ketrzyn.pl)

Strona internetowa Samorządowego Centrum Edukacji w Tarnowie; [www.sce.pl](http://www.sce.pl)







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

Seria EKSPERTYZY NIST  
Czasopismo dostępne jest na stronie [www.nist.gov.pl](http://www.nist.gov.pl).  
ZESPÓŁ REDAKCYJNY: Aleksander Łącki (redaktor naczelny),  
Aleksandra Wardencka (sekretarz redakcji), Tomasz Bystrzoński (koordynator programowy).  
EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel.+48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl