

Prawne i organizacyjne aspekty wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych – analiza rozwiązań organizacyjnych

Marzena Rydzewska-Włodarczyk*

Streszczenie: *Cel* – Przedstawienie i porównanie stosowanych w praktyce działania jednostek samorządu terytorialnego (JST) prawnych i organizacyjnych rozwiązań w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej oraz organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich obsługi w zakresie prowadzenia rachunkowości.

Metodologia badania – Zastosowano metodę analizy źródeł, w tym dokumentów i wewnętrznych aktów prawnych stanowiących przez JST i powołane przez nie jednostki organizacyjne. W toku badań zastosowano również metody obserwacji i wywiadu.

Wynik – W opracowaniu przedstawiono wyniki analizy porównawczej rozwiązań organizacyjnych z zakresu wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych. Na przykładzie stosowanych przez wybrane JST rozwiązań wykazano podobieństwa i różnice organizacyjne, a także dotyczące zakresu przedmiotowego wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej tych jednostek, jak również problemy i oczekiwane korzyści wdrożenia rozwiązań modelowych.

Oryginalność/wartość – Prezentowane w artykule treści wskazują na podejmowanie przez JST nowych i zróżnicowanych rozwiązań w celu zapewnienia podległym jednostkom organizacyjnym wspólnej obsługi, w tym w zakresie rachunkowości, co stanowi punkt wyjścia do badań nad racjonalizacją przez JST wydatków publicznych.

Słowa kluczowe: wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna, centra usług wspólnych, jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane.

Wprowadzenie

Jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki budżetowe, bez względu na wielkość i zakres działania, mają obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami prawa bilansowego z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na wysoką specjalizację wykonywanych zadań, a jednocześnie niejednokrotnie niewielką skalę działalności, jednostki te ponoszą znaczne koszty związane z obsługą finansową. Są to zarówno

* dr Marzena Rydzewska-Włodarczyk, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, e-mail: mrydzewska@zut.edu.pl.

koszty osobowe, jak i rzeczowe, których udział w strukturze kosztów jednostek jest znaczący. Mają one charakter kosztów pośrednich. Problemem jest nie tylko sam poziom kosztów, ale i organizacja pracy w nich. Dotyczy to zwłaszcza małych jednostek, jak np. niewielkie żłobki, przedszkola, biblioteki wiejskie, ośrodki terapii zajęciowej, centra sportowe lub centra kultury. W związku z tym jest uzasadnione wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią nie tylko racjonalizację kosztów procesów pomocniczych, ale też poprawę standardów i bezpieczeństwo działania jednostek, czy też wdrożenie rozwiązań ujednoczonych i zintegrowanych systemów informatycznych, zwłaszcza że obowiązujące w tym zakresie przepisy pozwalają samorządom na przyjęcie różnych rozwiązań organizacyjnych, w tym objęcie jednostek podległych samorządowi wspólną obsługą. Zapewnianie przez JST wspólnej obsługi ma charakter uniwersalny i dobrowolny, a ustawodawca, wprowadzając te przepisy, wskazał nie tylko na racjonalizację wydatków dokonywanych ze środków publicznych, ale też zwiększenie samodzielności i elastyczności działania JST.

1. Istota i zakres wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych

Przepisy prawa umożliwiają i regulują zasady organizowania przez jednostki samorządu terytorialnego samorządowym jednostkom organizacyjnym wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej (finansowo-księgowej) i organizacyjnej (Ustawa, 1990, art. 10a; Ustawa, 1998 o samorządzie powiatowym, art. 6a; Ustawa, 1998 o samorządzie województwa, art. 8a). Wspólną obsługą mogą zostać objęte:

- jednostki organizacyjne gminy zaliczane do sektora finansów publicznych, czyli wszystkie jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- instytucje kultury,
- inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Analiza przyjętych przez JST rozwiązań wskazuje, że wiele z nich korzysta z tej możliwości, dążąc do optymalizacji wydatków oraz usprawniania procesów i wykonywanych w ich ramach zadań wspomagających działalność operacyjną obsługiwanych jednostek. Wspólna obsługa jest zwykle prowadzona przez:

- wydzieloną komórkę organizacyjną urzędu JST (w urzędzie gminy, starostwie czy urzędzie marszałkowskim) – obsługa najczęściej dotyczy wówczas prowadzenia rachunkowości,
- inną wyodrębnioną jednostkę organizacyjną gminy (powiatu, województwa samorządowego), na przykład centrum usług wspólnych, zespół ekonomiczny lub ekonomiczno-administracyjny.

Należy dodać, że zgodnie z przepisami JST może powołać jedną lub kilka jednostek, które na jej terenie będą zajmować się wspólną obsługą podległych jednostek organizacyjnych. Ponadto, mimo że najczęściej wspólną obsługą są obejmowane samorządowe jednostki oświatowe, to obsługa ta może być organizowana we wszystkich dziedzinach działalności samorządów, czyli zarówno w sprawach edukacji, jak i pomocy społecznej, gospodarki komunalnej, kultury i sportu itd. (Matela-Marszałek, 2015).

Obowiązujące regulacje stwarzają możliwość organizowania wspólnej obsługi również dla jednostek organizacyjnych podległych więcej niż jednej JST. W takim wypadku jednostką obsługującą jest powołana do tego celu, przez powiązane ze sobą samorzady, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo związku powiatowo-gminnego.

Organizacja wspólnej obsługi musi odbywać się z zachowaniem określonych procedur. Sposób postępowania jest uzależniony zarówno od sposobu objęcia jednostek wspólną obsługą, jak i od rodzaju jednostek nią objętych. W wypadku przyjęcia zadań w zakresie wspólnej obsługi przez urząd JST organ stanowiący w formie uchwały określa jakie jednostki organizacyjne samorządu, które zostaną objęte obsługą i jaki będzie jej zakres przedmiotowy. Kierownik urzędu JST określa natomiast wszystkie kwestie organizacyjne co do sposobu wykonywania wspólnej obsługi.

W wypadku powołania przez JST odrębnej jednostki obsługującej (np. centrum usług wspólnych) organ stanowiący JST powołuje tę jednostkę, wskazując, które jednostki będą przez nią obsługiwane, a także określa zakres wykonywanych zadań i czynności oraz zasady działania (statut) jednostki obsługującej. Omówione decyzje są podejmowane w drodze uchwał. Procedura ta jest właściwa wówczas, gdy jednostkami obsługiwanymi mają być jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Jeżeli jednak wspólną obsługą mają zostać objęte samorządowe instytucje kultury, to po uzyskaniu akceptacji zarządu JST występuje obowiązek zawarcia porozumienia między kierownikiem instytucji kultury a kierownikiem jednostki obsługującej. Należy przez to rozumieć, że instytucje kultury mogą być objęte wspólną obsługą jedynie wówczas, gdy na terenie danej JST działa już jednostka obsługująca, a w przepisach ją powołujących jest wskazana możliwość zawarcia porozumienia w sprawie prowadzenia obsługi administracyjnej, finansowej i/lub organizacyjnej między kierownikiem instytucji kultury a kierownikiem jednostki obsługującej.

Warto podkreślić, że obowiązujące od 2016 roku przepisy pozostawiają samorządom dużą swobodę co do przedmiotowego zakresu wspólnej obsługi. Wskazują jedynie, że JST może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną. Określenie „w szczególności” oznacza, że jest to katalog otwarty, czyli oprócz wymienionego zakresu może obejmować też inne rodzaje obsługi, na przykład logistyczną albo techniczną. Ważne jest jednak, że zakres wspólnej obsługi może obejmować jedynie zadania pomocnicze w stosunku do działań statutowych (podstawowych) obsługiwanych jednostek, bez naruszenia kompetencji przynależnych kierownikom tych jednostek. Są to, przykładowo, kompetencje w zakresie dysponowania środkami publicznymi, zaciągania zobowiązań, zatrudniania pracowników, sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków ujętych w tym planie.

2. Przykłady rozwiązań organizacyjnych w zakresie wspólnej obsługi jednostek podległych samorządom

Z przeprowadzonych badań wynika, że dotychczas samorzady w Polsce powołały wiele zróżnicowanych jednostek zajmujących się wspólną obsługą administracyjną, organizacyjną i finansową samorządowych jednostek organizacyjnych. W praktyce wspólna obsługa jest realizowana zarówno przez wydzielone jednostki w urzędach JST czy też małe jednostki organizacyjne obsługujące kilka podmiotów, jak i przez centra usług wspólnych (CUW), zajmujące się obsługą wielu jednostek zróżnicowanych co do charakteru prowadzonej działalności podstawowej. W praktyce funkcjonują przykładowo następujące rozwiązania:

1. Centrum Usług Wspólnych Powiatu Gryfickiego, które obsługuje siedem jednostek prowadzących działalność z zakresu oświaty i wychowania (ośrodek socjoterapii, ośrodek wychowawczy, liceum ogólnokształcące, zespół szkół ponadgimnazjalnych, poradnia psychologiczno-pedagogiczna),
2. Ośrodek Administracyjny Szkół Gminy Stargard, obsługujący sześć szkół,
3. Gdańskie Centrum Usług Wspólnych, zajmujące się obsługą ponad 170 przedszkoli, poradni psychologiczno-pedagogicznych, szkół i zespołów szkół, placówek opiekuńczo-wychowawczych, zespołów kształcenia i pozostałych placówek oświatowych działających na terenie gminy Miasto Gdańsk.

Przykłady różnych rozwiązań stosowanych przez wybrane JST w zakresie wspólnej obsługi podległych im jednostek organizacyjnych oraz szczegółowość uregulowań zaprezentowano w tabelach 1–4.

Tabela 1

Zakres wspólnej obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych przez urzędy JST – wybrane przykłady

Wyszczególnienie	Jednostka obsługująca	
	Urząd Gminy Stare Czarnowo	Urząd Gminy Stara Dąbrowa
1	2	3
Jednostki obsługiwane	zespół szkół oraz gminny ośrodek pomocy społecznej	gminny ośrodek pomocy społecznej, dwie szkoły podstawowe oraz gimnazjum
Zakres obowiązków/zadań wykonywanych w ramach wspólnej obsługi	zadania w zakresie obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek obsługiwanych, a w zakresie spraw finansowo-księgowych obowiązki z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości w całości, w tym: – obsługa finansowo-księgowa obejmująca wydatki i dochody budżetowe, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz dochody i wydatki gromadzone przez jednostki oświatowe na wyodrębnionym rachunku	obowiązki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> – sporządzanie okresowych sprawozdań budżetowych z realizacji dochodów i wydatków budżetowych, sprawozdań o stanie należności i zobowiązań, a w przypadku jednostek oświatowych również sprawozdań z dochodów gromadzonych na wyodrębnionym rachunku, a także innych sprawozdań wymaganych przepisami prawa – sporządzanie sprawozdań finansowych – pomoc i koordynacja w opracowaniu projektów planów dochodów i wydatków dla poszczególnych jednostek oraz w opracowywaniu zmian w tych planach – sprawowanie bieżącej kontroli i analizowanie realizacji planów finansowych – rozliczanie inwentaryzacji – obsługa dotycząca wynagrodzeń, a w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> a) sporządzanie list płac oraz dokonywanie wypłat wynagrodzeń i innych należności b) prowadzenie kart wynagrodzeń i kart zasiłkowych c) prowadzenie analizy wypłat z osobowego funduszu płac d) naliczanie zasiłku chorobowego e) sporządzanie deklaracji dla Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz wszelkiej dokumentacji dla ZUS f) wystawianie zaświadczeń o wynagrodzeniu dla obecnych i byłych pracowników podległych jednostek, dla celów emerytalnych i naliczania kapitału początkowego – obsługa ksiąg rachunkowych organu jednostki samorządu terytorialnego 	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały z 30 grudnia 2015 r.; Uchwały z 29 lutego 2016 r.

Tabela 2

Zakres działania jednostki budżetowej wyodrębnionej do obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Koszalin

Wyszczególnienie	Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Przedszkoli Miejskich w Koszalinie
1	2
Jednostki obsługiwane	19 przedszkoli publicznych
Główny cel (zakres) działania	Wspólna obsługa przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Koszalin
Zakres działania jednostki obsługującej	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie rachunkowości – prowadzenie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdawczości finansowej, sprawozdawczości z procesów finansowych oraz przekazywanie sprawozdań odpowiednim jednostkom – prowadzenie obsługi rachunków bankowych – prowadzenie spraw płacowych

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie spraw kadrowych – prowadzenie scentralizowanego funduszu świadczeń socjalnych, utworzonego na podstawie przepisów o wspólnej działalności socjalnej pracodawców określonych w Ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych – prowadzenie dokumentacji dotyczącej inwestycji, remontów, organizacja oraz nadzór nad remontami i organizacja przeglądów technicznych budynków – przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych – prowadzenie obsługi prawnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały z 24 listopada 2016 r.

Tabela 3

Szczegółowy zakres przedmiotowy zadań realizowany na rzecz jednostek obsługiwanych przez Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Przedszkoli Miejskich w Koszalinie

Obszar działania jednostki obsługującej	Zakres działania jednostki obsługującej
1	2
prowadzenie rachunkowości	<ul style="list-style-type: none"> – określenie przyjętych zasad rachunkowości – prowadzenie na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i syntetycznym, – okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów – wycena aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego – sporządzanie sprawozdań finansowych – gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej w przepisach prawnych – zapewnienie realizacji zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą odpowiednie wymogi
prowadzenie sprawozdawczości	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdawczości finansowej, sprawozdawczości z procesów finansowych oraz przekazywanie sprawozdań odpowiednim jednostkom
prowadzenie obsługi rachunków bankowych	–
prowadzenie spraw płacowych	<ul style="list-style-type: none"> – sporządzanie list wynagrodzeń – dokonywanie wypłat wynagrodzeń oraz naliczanie i odprowadzanie związanych z tym świadczeń obowiązkowych, w tym wykonywanie obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych
prowadzenie spraw kadrowych	<ul style="list-style-type: none"> – sporządzanie pełnej dokumentacji związanej z zawieraniem i rozwiązywaniem umów o pracę – kompleksowa obsługa pracowników odchodzących na emeryturę, rentę, świadczenie kompensacyjne itp. – sporządzanie dokumentów do rejestracji i wyrejestrowania z ZUS – sporządzanie sprawozdań statystycznych
prowadzenie scentralizowanego funduszu świadczeń socjalnych	<ul style="list-style-type: none"> – obsługa pracowników, emerytów i rencistów w zakresie spraw socjalnych – zapomogi, wczasy, bony świąteczne, ekwiwalenty na święta, dofinansowania wycieczek i kolonii, sporządzanie dokumentacji socjalnej

1	2
prorowadzenie dokumentacji dotyczącej inwestycji, remontów, organizacja i nadzór nad remontami oraz organizacja przeglądów technicznych budynków	–
przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych	–
prorowadzenie obsługi prawnej	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Statutu Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Przedsiębiorstw Miejskich w Koszalinie.

Tabela 4

Zakres działania centrów usług wspólnych – wybrane przykłady

Wyszczególnienie	Centrum Usług Wspólnych Powiatu Myśliborskiego	Centrum Usług Wspólnych Powiatu Gryfickiego
1	2	3
Jednostki obsługiwane	16 jednostek o różnym zakresie działania: <ul style="list-style-type: none"> – dom czasów dziecięcych – młodzieżowy ośrodek wychowawczy – poradnia psychologiczno-pedagogiczna – trzy jednostki – powiatowa placówka opiekuńczo-wychowawcza – zespół szkół – pięć jednostek – dom pomocy społecznej – powiatowe centrum pomocy rodzinie – regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna – powiatowy urząd pracy – starostwo powiatowe 	7 jednostek o różnym zakresie działania: <ul style="list-style-type: none"> – młodzieżowy ośrodek socjoterapii – młodzieżowy ośrodek wychowawczy – szkoły – cztery jednostki – poradnia psychologiczno-pedagogiczna
Zakres obsługi finansowej i rachunkowej	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie rachunkowości oraz sprawozdawczości finansowej i budżetowej – wykonywanie zleconych dyspozycji środkami pieniężnymi – prowadzenie obsługi rachunków bankowych 	1) obsługa finansowa: <ul style="list-style-type: none"> – bieżący nadzór nad realizacją planu finansowego – opracowywanie projektów planu finansowego i jego zmian na wniosek i w porozumieniu z dyrektorami jednostek obsługiwanych

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie ewidencji składników majątkowych oraz rozliczanie inwentaryzacji składników majątkowych – prowadzenie rozliczeń z Urzędem Skarbowym, ZUS i innymi instytucjami finansowymi – opracowywanie projektów planu finansowego i jego zmian na wnioski i w porozumieniu z kierownikami jednostek obsługiwanych – zapewnienie realizacji zadań głównego księgowego 	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie rachunków bankowych – bieżąca informacja o sytuacji finansowej jednostek obsługiwanych – sporządzanie list wynagrodzeń pracowników – dokonywanie wypłat wynagrodzeń oraz naliczanie i odprowadzanie związanych z tym świadczeń obywatelnych na rzecz ZUS, US – ewidencjonowanie danych o zatrudnieniu i wynagrodzeniu – sporządzanie sprawozdań wymaganych przepisami prawa – przekazywanie danych do jednostek obsługiwanych w celu sporządzenia kwartalnych i rocznych sprawozdań GUS – dokonywanie wypłat świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, pomocy zdrowotnej, doskonalenia zawodowego nauczycieli – wystawianie dokumentów sprzedaży dla potrzeb realizacji dochodów <hr/> <p>2) obsługa rachunkowa:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie ksiąg rachunkowych – określenie zasad (polityki) rachunkowości oraz innych instrukcji i procedur – gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą – wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi – prowadzenie ewidencji finansowej składników majątkowych – sporządzanie sprawozdań finansowych – prowadzenie i rozliczanie projektów finansowanych ze środków UE i innych źródeł zewnętrznych
Zakres obsługi administracyjno-organizacyjnej	<p>2) obsługa organizacyjna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie obsługi prawnej w zakresie konsultacji oraz weryfikacji zgodności z prawem oraz reprezentowania w postępowaniach przed sądami oraz organami egzekucyjnymi i administracji publicznej – prowadzenie sprawozdawczości statystycznej – przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych 	<p>3) obsługa organizacyjna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie sprawozdawczości statystycznej – prowadzenie obsługi prawnej jednostek obsługiwanych w zakresie obsługi rachunkowej i finansowej – prowadzenie obsługi informatycznej programów finansowo-księgowych, płacowo-kadrowych oraz programu powiat dla ewidencji budżetu – jednostek obsługiwanych

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie i przeprowadzenie zgodnie z regulacjami obowiązującymi w powiecie Myśliborskim postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których znajdują zastosowanie wewnętrzne regulaminy ich udzielania – sporządzanie wniosków aplikacyjnych w sprawie pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych na zadania inwestycyjne – opracowywanie lub zlecanie opracowania programów inwestycji – obsługa spraw kadrowych – obsługa w zakresie bezpieczeństwa, higieny pracy i ochrony przeciwpożarowej – prowadzenie funduszu świadczeń socjalnych 	<p>4) w zakresie spraw oświatowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie uwag do arkusza organizacyjnego szkoły (placówki) w zakresie zgodności z przepisami prawa oświatowego, określanie skutków finansowych arkusza – pomoc podczas kontroli realizacji zadań oświatowych przez organy nadzoru – Najwyższą Izbę Kontroli, Regionalną Izbę Obrachunkową, Urząd Kontroli Skarbowej – pomoc przy redagowaniu aktów normatywnych związanych z oświatą – pomoc przy opracowywaniu sprawozdań o stanie realizacji zadań oświatowych – rozliczanie średniego wynagrodzenia nauczycieli – rozliczanie funduszu zdrowotnego dla nauczycieli – rozliczanie dofinansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli – realizacja innych zadań będących zadaniami organu prowadzącego lub jednostek obsługiwanych, a zleconych do prowadzenia Centrum
	<p>3) obsługa administracyjna:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) wykonywanie czynności związanych z obsługą administracyjną nieruchomości będących w trwałym zarządzie jednostek obsługiwanych, b) wykonywania zadań z zakresu gospodarowania środkami transportu, rozliczanie kart drogowych kierowców oraz prowadzenia ewidencji sprzętu stanowiącego wyposażenie jednostek obsługiwanych, c) zapewnienie bieżącej obsługi informatycznej. 	

Źródło: opracowanie na podstawie Statutu Centrum Usług Wspólnych Powiatu Myśliborskiego; Statutu Centrum Usług Wspólnych Powiatu Gryfickiego w Gryficach.

Z przeprowadzonych badań i informacji przedstawionych w tabelach wynikają zarówno podobieństwa, jak i różnice stosowanych przez JST rozwiązań. W praktyce zauważa się:

- różny sposób zapewnienia podległym poszczególnym samorządom jednostkom wspólnej obsługi (obsługa przez urzędy JST lub obsługa przez wyodrębnione jednostki),
- znaczne zróżnicowanie zakresu działalności jednostek obsługujących,
- odmienną szczegółowość uregulowań dotyczących działalności jednostek obsługujących.

Jak stwierdzono w toku badań, zwykle mniejsze samorządy (szczególnie pod względem obszaru i liczby podległych jednostek) organizują wspólną obsługę za pomocą wyodrębnionych w swoich urządach komórek (wydziałów, referatów), natomiast JST, których zakres i obszar działania jest większy, decydują się na powołanie odrębnych jednostek. Ponadto, o ile zwykle szczegółowo są unormowane zasady funkcjonowania powołanych jednostek obsługujących, to zdecydowanie mniej szczegółowo określa się zasady funkcjonowania jednostek wydzielonych w strukturze organizacyjnej urzędów JST.

Warto też zwrócić uwagę, że jeżeli w praktyce działania samorządów w Polsce funkcjonowały dotychczas podmioty takie, jak zespoły ekonomiczne czy obsługi ekonomiczno-administracyjnej, to nowym rozwiązaniem organizacyjnym są samorządowe centra usług wspólnych. Ich powoływanie ma charakter uniwersalny i dobrowolny². Z przeprowadzonych badań wynika, że zakres działalności funkcjonujących w Polsce samorządowych CUW jest bardzo różny, począwszy od jedynie obsługi finansowo-księgowej jednostek obsługiwanych, przez wykonywanie na ich rzecz dodatkowych zadań wspierających, na przykład z zakresu obsługi kadrowej, aż do wykonywania specjalistycznych i bardzo różnych w poszczególnych CUW zadań z obszaru zamówień publicznych, obsługi informatycznej, pomocy prawnej, organizacji zakupów wspólnych, organizacji i nadzoru realizacji programów rządowych, wykorzystania środków unijnych czy rozliczania dotacji. CUW koordynują też zadania z zakresu dowozu dzieci do szkół i ośrodków szkolno-wychowawczych.

Warto wspomnieć, że przepisy nie ograniczają też możliwości powołania na obszarze jednej JST kilku jednostek tego typu³. Wybór kryterium, według którego zostanie utworzonych wiele CUW, zależy wyłącznie od uznania organu stanowiącego danej gminy (powiatu, województwa). Dla przykładu można wskazać następujące wybrane kryteria (Karciarz, 2016):

- zadania przekazane do realizacji przez podmioty obsługiwane,
- charakter i rodzaj obsługiwanych podmiotów,
- podział danej JST na mniejsze jednostki (obszary).

Wskazana możliwość powoływania kilku CUW, z uwagi na stosunkowo krótki okres od wprowadzenia przepisów regulujących zasady ich powoływania, nie jest jeszcze stosowana.

² Jednym z podstawowych celów wprowadzenia przepisów dotyczących samorządowych CUW było stworzenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości podobnych do tych, które od lat funkcjonują w biznesie. Sprawdzona metoda powierzania przez przedsiębiorstwa obsługi organizacyjnej i/lub administracyjno-finansowej takim jednostkom zewnętrznym, jak przykładowo biura rachunkowe, kancelarie prawne, centra logistyczne czy CUW może być stosowana we wszystkich dziedzinach pozostających w gestii gmin (powiatów bądź województw), a więc na przykład w sprawach edukacji, kultury i sportu, pomocy społecznej itp. (Wojtania, 2015).

³ Możliwość tworzenia na terenie jednej JST więcej niż jednego CUW wskazywano już na etapie prac legislacyjnych. Zob. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 października 2015 r. na interpelację nr 34592 polską w VII Kadencji Sejmu RP.

3. Wybrane problemy wspólnej obsługi organizacyjnej, finansowej i administracyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych

Organizacja przez JST wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych wywołuje dyskusje, wątpliwości i pytania (Wieczorek, 2016a; Matela-Marszałek, 2015; *Miasto tworzy CUW...*). Wątpliwości dotyczą zarówno kwestii merytorycznych, jak i organizacyjnych. Pojawiają się one też przy próbie ustalenia odpowiedzialności za wykonywane czynności z tytułu naruszenia przepisów prawa, na przykład w zakresie dyscypliny finansów publicznych czy też prawa bilansowego.

Z przedstawionych w tabelach 1–4 informacji wynika, że w zakresie obsługi finansowej świadczonej zarówno przez powołane jednostki budżetowe, jak i wyodrębnione komórki organizacyjne urzędów JST, wymienia się, między innymi, prowadzenie – na podstawie dowodów księgowych – ksiąg rachunkowych. Wynika z tego, że gdy CUW prowadzi wspólną obsługę szkół, wszystkie dowody księgowe i pozostała dokumentacja rachunkowości powinny być gromadzone i przechowywane w CUW. Rozwiązanie to ułatwia bieżącą kontrolę i analizę wykonywanych czynności oraz pozwala głównemu księgowemu rzetelnie ocenić gospodarowanie majątkiem szkoły. Przechowywanie całości dokumentacji w jednym miejscu ma również praktyczne znaczenie w wypadku przeprowadzanych kontroli zewnętrznych czy też wdrażania jednolitych zasad dostępu do posiadanych danych. Zgodnie natomiast z treścią przepisów dotyczących zasobów archiwalnych (Ustawa, 1983, art. 6) w razie prowadzenia obsługi finansowej szkół przez urząd gminy dokumentacja, związana ze świadczeniem tych czynności, powinna być archiwizowana w urzędzie.

Do problemów wynikających z przedstawionych rozwiązań organizacyjnych można zaliczyć utrudnienia związane z dostępem obsługiwanej jednostki do dokumentacji dotyczącej realizacji zadań, w tym dokumentacji bieżącej i historycznej. Tryb i zasady współpracy w zakresie archiwizowania dokumentacji mogą być uregulowane w drodze porozumień zawieranych między kierownikami jednostek.

Problemy i wątpliwości związane z dostępem do danych mogą występować w wypadku przetwarzania danych osobowych. Może więc wystąpić potrzeba znowelizowania polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym jednostek (Wieczorek, 2016b).

Należy wyraźnie zaznaczyć, że zakresem wspólnej obsługi nie można objąć określonych w ustawach kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Dotyczy to następujących uprawnień:

- dysponowania środkami publicznymi – w praktyce wiąże się to z koniecznością rozróżnienia procedur zatwierdzania dowodów księgowych do zapłaty (kierownik jednostki) od momentu zatwierdzenia dokumentu księgowego przed wprowadzeniem zawartych w nich danych do dziennika (kierownik jednostki obsługującej),
- zaciągania zobowiązań – umowy powodujące ich powstanie, np. umowy o pracę, są zawierane (podpisywane) wyłącznie przez kierownika jednostki obsługiwanej,

- sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz zmian (przeniesienia) ujętych w nim wydatków – kierownik jednostki obsługiwanej jako dysponent środków jest zobligowany do wydania zarządzenia dotyczącego planu finansowego i ewentualnie zarządzenia zmieniającego ten plan.

Przedstawiony podział kompetencji zobowiązuje kierownika jednostki obsługiwanej do wizyty w jednostce obsługującej w celu zatwierdzenia wydatku. Ponadto utrudnienia pojawiają się na etapie przygotowania planu finansowego. Obsługa jednostki przez CUW nie zapewnia kierownikowi obsługiwanej jednostki wsparcia w tym zakresie.

4. Korzyści wynikające z zapewnienia wspólnej obsługi

Z istoty wspólnej obsługi wynika, że ma ona objąć jedną lub więcej jednostek organizacyjnych JST przez istniejące lub nowo powołane do tego wyspecjalizowane jednostki. Oczekuje się, że rozwiązanie to umożliwi (Borkowska, 2015):

- stabilizację obsługi, na przykład w wypadku urlopu lub choroby pracowników,
- zwiększenie fachowości obsługi w związku z koncentracją jednorodnych działań,
- obniżenie kosztów, dzięki wspólnym zakupom, lepszej kontroli remontów i inwestycji,
- oszczędności kadrowe, dzięki lepszemu wykorzystaniu czasu pracy personelu,
- optymalne wykorzystanie zasobów objętych budżetami JST.

Jedną z najważniejszych przesłanek organizacji wspólnej obsługi jest uzyskanie oszczędności, na przykład z tytułu prowadzenia księgowości, obsługi kadrowej, informatycznej lub też w zakresie zamówień publicznych placówek oświatowych bądź instytucji kultury. Jako korzyści z organizacji wspólnej obsługi wskazuje się ponadto podniesienie standardów działania oraz poprawę jakości zarządzania, ułatwienie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań, integrację stosowanych rozwiązań organizacyjnych i systemów, w tym między samorządami. Samorządowe centra obsługi mogą się łączyć i wspólnie prowadzić księgowość szkół czy przedszkoli z obszaru kilku gmin. Dobrym przykładem w tym zakresie jest gmina Tarnów, w której w ostatnich latach wprowadzono szereg systemów informatycznych usprawniających pracę JST. Tarnów chce takie usługi świadczyć dla sąsiednich gmin i powiatów w formie regionalnego centrum usług wspólnych (*Ustawa o samorządzie gminnym...*). Centrum to ma być uruchomione pod koniec 2018 roku. Warto podkreślić, że jest ono organizowane w ramach projektu współfinansowanego ze środków europejskich, do którego realizacji pod kierownictwem miasta Tarnów przystąpiło 21 partnerów z subregionu tarnowskiego (Oficjalny portal...).

Uwagi końcowe

Z przedstawionych rozważań wynika, że JST wprowadzają różne rozwiązania w zakresie organizacji wykonywanych zadań z zakresu obsługi administracyjnej, finansowej i organi-

zacyjnej jednostek organizacyjnych. Trudno jest też przesądzać, która metoda zapewnienia wspólnej obsługi podległym jednostkom organizacyjnym będzie powszechniej stosowana przez organy samorządu terytorialnego. Każda JST podejmuje w tym zakresie dobrowolną decyzję po rozważeniu wszystkich możliwości i wiążących się z nimi kosztów i korzyści. Dopuszczane przez prawo rozwiązania umożliwiają dostosowanie organizacji wykonywania zadań do lokalnych potrzeb i warunków.

Jak wskazano, wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna może obejmować wiele zagadnień, dotyczących nie tylko rachunkowości i sporządzania sprawozdań. Oznacza to, że jednostki obsługujące będą nie tylko pełnić rolę analogiczną do biur rachunkowych, ale będą one wyspecjalizowanymi centrami usługowymi. Wśród korzyści wynikających z wdrożenia odmiennych od dotychczas stosowanych modeli organizacyjnych wskazuje się poprawę standardów działania i jakości zarządzania, łatwiejsze wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań, integrację stosowanych rozwiązań organizacyjnych i systemów. Oczekiwane są też korzyści dzięki efektywniejszemu wykorzystaniu wyspecjalizowanych kadr. Istotnym argumentem, przemawiającym za wspólną obsługą, są też oczekiwane korzyści finansowe wskutek obniżenia kosztów administracyjnych ponoszonych przez jednostki obsługiwane w tradycyjnym modelu działania JST. Ta ostatnia przesłanka nie jest jeszcze w pełni potwierdzona. Ocena zmian (obniżenia) kosztów wymaga bowiem analizy trudnych do wyodrębnienia kosztów pośrednich. Nie jest jednak niemożliwe do zrealizowania. Obecnie w JST, w których decyzje w sprawie przekształceń organizacyjnych zapadły we wczesnym okresie obowiązywania przepisów, można już dokonać pierwszych kalkulacji i porównań kosztów nowych rozwiązań. Wyniki tych analiz mogą stać się podstawą do podejmowania decyzji przez inne, podobne samorządy. Zmiana modelu organizacyjnego powinna być bowiem poprzedzona przeprowadzeniem rachunku kosztów i korzyści, wynikających z planowanej reorganizacji, i oceną ryzyka związanego z wprowadzeniem rozwiązań odmiennych od dotychczasowych.

Literatura

- Borkowska, M. (2015). Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego. *Rachunkowość*, 9, 2–6.
- Karciarz, M. *Wielość centrów usług wspólnych (CUW) w gminie*. Portal Prawo dla Samorządu. Pobrano z: <http://prawodlasamorządu.pl/2016-06-30-wielosc-centrow-uslug-wspolnych-cuw-w-gminie> (15.01.2018).
- Matela-Marszałek, W. (2015). *Wspólna obsługa księgową od 2016 r. nie musi oznaczać redukcji zatrudnienia*. Księgowość budżetowa. Infor.pl. Pobrano z: <http://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/sprawozdawczosc/pozostale/732437,Wspolna-obsługa-ksiegowa-od-2016-r-nie-musi-oznaczac-redukcji-zatrudnienia.html> (12.12.2017).
- Miasto tworzy CUW, przedstawiciele oświaty się boją*. Pobrano z: <http://www.lubin.pl/miasto-tworzy-cuw-przedstawiciele-oswiaty-sie-boja/> (12.12.2017).
- Oficjalny portal miasta Tarnowa. Pobrano z: <http://www.tarnow.pl/Miasto/Urząd-Miasta-Tarnowa/Projekty-Europejskie/Lista-projektow/Centrum-Uslug-Wspolnych> (20.11.2017).

- Statut Centrum Usług Wspólnych Powiatu Gryfickiego w Gryficach. Załącznik do Uchwały Nr XXXIV/210/17 Rady Powiatu Gryfickiego z dnia 12 lipca 2017 r.
- Statut Centrum Usług Wspólnych Powiatu Myśliborskiego. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XX/120/2016 Rady Powiatu w Myśliborzu z dnia 20 czerwca 2016 roku.
- Statutu Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Przedszkoli Miejskich w Koszalinie. Załącznik do uchwały Nr XXV/343/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 listopada 2016 roku.
- Uchwała Nr XI/88/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych Gminy Stara Dąbrowa zaliczonych do sektora finansów publicznych.
- Uchwała nr XV/126/2016 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek budżetowych Gminy Stare Czarnowo.
- Uchwała nr XXV/343/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 listopada 2016 roku w sprawie zapewnienia przez Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Przedszkoli Miejskich w Koszalinie wspólnej obsługi przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Koszalin oraz nadania statutu.
- Ustawa o samorządzie gminnym: Centra Usług Wspólnych już za miesiąc. Pionierzy mają plan, koncerny też.* Portal samorządowy. Pobrano z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-centra-uslug-wspolnych-juz-za-miesiac-pionierzy-maja-plan-koncerny-tez,75190.html> (20.11.2017).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Dz.U. 2011 nr 123, poz. 698 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2017, poz. 1875 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2017, poz. 1868 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2018, poz. 913.
- Wieczorek, P. (2016a). Kontrowersje wokół obsługi oświaty. *Finanse Publiczne*, 8. Pobrano z: <http://www.finansepubliczne.pl/numery/sierpień-2009/kontrowersje-wokol-obslugi-oswiaty.html> (12.12.2017).
- Wieczorek, P. (2016b). *Wspólna księgowość jednostek organizacyjnych w 2016 r.* Księgowość budżetowa. Infor.pl. Pobrano z: <http://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/finanse-publiczne/plan-finansowy/727866,Wspolna-ksiegowosc-jednostek-organizacyjnych-w-2016-r.html> (12.12.2017).
- Wojtania, T. (2015). Samorządowe centra usług wspólnych – uzasadnienie nowych przepisów. *BDO Finanse Publiczne*, 3 (63). Pobrano z: <https://www.bdo.pl/pl-pl/publikacje/biuletyn-finanse-publiczne/2015/samorzadowe-centra-us%C5%82ug-wspolnych-%E2%80%93-uzasadnienie-nowych-przepisow>.

LEGAL AND ORGANISATIONAL ASPECTS OF JOINT FINANCIAL-ACCOUNTING, ADMINISTRATIVE AND ORGANISATIONAL SERVICES FOR SELF-GOVERNMENT ORGANISATIONAL UNITS – ANALYSIS OF ORGANISATIONAL SOLUTION

Abstract: *Purpose* – The aim of the article is to present and compare legal and organisational solutions applied in practice by local self-government units in the field of administrative, financial and organisational support for local self-government units, with particular emphasis on providing accounting services to units.

Design/methodology/approach – The study applied the method of analysis of sources, including documents and internal legal acts established by territorial self-government units and organisational units established by them. In the course of the research, the following methods were also used: observation and interview.

Findings – The paper presents results of comparative analysis of organisational solutions in the field of joint financial, administrative and organisational support for self-government organisational units. On the example of solutions applied by selected territorial self-government units, similarities and differences in organisation and scope of joint administrative, financial and organisational services of self-government organisational units were demonstrated, as well as problems and expected benefits of implementation of model solutions.

Originality/value – The contents presented in the article indicate that territorial self-government units undertake new and diversified organisational solutions of providing joint services including accounting, to subordinate organisational units, which is the starting point for research on the rationalisation of public expenditures by territorial self-government units.

Keywords: joint administrative, financial and organisational support, shared services center, servicing units, serviced units.

Cytowanie

Rydzewska-Włodarczyk, M. (2018). Prawne i organizacyjne aspekty wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych – analiza rozwiązań organizacyjnych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (94/1), 327–341. DOI: 10.18276/řřř.2018.94/1-29.