Centra Usług Wspólnych w praktyce

Michał Łyszczarz

Jak powinny zostać zorganizowane zasady współpracy między szkołą a Centrum Usług Wspólnych? Jakie mogą być korzyści i jakie będą konsekwencje dla pracodawcy i dla pracowników z zastosowania takiego rozwiązania? Czy Centra Usług Wspólnych niosą ze sobą jakieś zagrożenia?

Cele powstania Centrów Usług Wspólnych są wielorakie, a na pierwszy plan wysuwa się centralizacja usług, umożliwiająca przeciwdziałanie negatywnym, z punktu widzenia samorządów, zmianom na rynku pracy. Te zmiany to paradoksalnie coraz wyższe wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym, które osiągają obecnie poziomy uniemożliwiające samorządom konkurowanie z ofertą pracodawców niesamorządowych. W szczególności dotyczy to księgowych, których zarobki w szkołach są na tyle niekonkurencyjne, że znaczna liczba tych samorządowych jednostek boryka się z brakami kadrowymi czy wręcz nie jest w stanie zatrudnić księgowych choćby na części etatu.

Centralizacja usług w ramach CUW umożliwia przynajmniej częściowe przeciwdziałanie tym problemom, ponieważ w zamian za konieczność obsługi większej liczby placówek księgowi mogą często liczyć na wyższe gratyfikacje. To pokazuje, że celem powstania CUW nie mogą być już proste oszczędności finansowe na etatach pracowników, bowiem Centra powstają również po to, aby po prostu zabezpieczyć możliwość działania szkoły w obliczu nowej sytuacji na rynku pracy, gdzie zatrudnienie w samorządowej jednostce organizacyjnej nie jest już dawno konkurencyjne.

CUW może zatem nie przynosić żadnych oszczędności na wydatkach kadrowych samorządu czy wręcz, zwłaszcza w początkowym okresie swojego działania, może te wydatki zwiększać. Jednocześnie jednak z uwagi na możliwość elastycznego przypisywania zadań poszczególnym pracownikom i wyznaczania im do obsługi różnych szkół, CUW zabezpiecza szkoły przed brakami kadr administracji i obsługi.

OBAWY PRZED WDROŻENIEM CUW

Wdrożenie Centrum Usług Wspólnych w danej jednostce samorządu zawsze jednak będzie się wiązało z niepewnością po stronie pracowników, którzy nie wiedzą, co ta sytuacja oznacza dla nich samych i nie są zainteresowani zmianami, które postrzegają jako niepotrzebne i narzucone z góry. Osobista niepewność dalszej zawodowej drogi to jeden z głównych czynników, które stoją naprzeciw sprawnemu utworzeniu Centrum. Opór pracowników szkół może zaważyć na całym przedsięwzięciu. Natomiast nie tylko pracownicy niepewni tego, jak będzie wyglądać ich dalsza pozycja zawodowa, mogą czynić wiele, aby wdrożenie CUW się nie powiodło, ale też sami dyrektorzy mogą postrzegać oddanie szkoły pod wspólną obsługę jako zagrożenie dla ich uprawnień jako kierowników zakładu pracy.

Raport z 2019 r. pt. *Samorządowe Centra Usług Wspólnych. Analiza funkcjonowania i ocena efektywności świadczonych usług* (opracowany przy współpracy z Unią Metropolii Polskich przez zespół w składzie: dr Paweł Modrzyński, dr Robert Gawłowski, dr Joanna Modrzyńska, Toruń) wskazuje, że rozwiązania oparte na wykorzystaniu usług wspólnych

we wspieraniu zadań operacyjnych jednostek sektora prywatnego funkcjonują już od wielu lat, a implementacja tych rozwiązań do sektora publicznego w Polsce nastąpiła wraz z nowelizacją m.in. przepisów *Ustawy o samorządzie gminnym*. Od 2016 r. samorządy aktywnie przystąpiły do wykorzystania CUW w procesie realizacji określonych zadań publicznych obejmujących przede wszystkim usługi finansowo-księgowe, płacowe oraz centralizacji rozliczeń podatku VAT. Autorzy raportu zauważają, że w momencie wdrażania CUW w samorządach zaledwie ponad połowa kierowników jednostek obejmowanych obsługą wspólną posiadała wiedzę na temat zasad funkcjonowania tego typu rozwiązań. W badanej grupie kierowników jednostek ponad 62 proc. popierało ideę wdrożenia usług wspólnych, a w grupie osób, które znały zasady funkcjonowania CUW, aż 70 proc. popierało te rozwiązania.

WAŻNE!
Podkreślić należy, że kompetencje dyrektora obejmujące prawo do zatrudniania i zwalniania pracowników, przyznawania nagród, wymierzania kar itd. nie ulegają zmniejszeniu po wdrożeniu CUW.

ROZWIĄZANIA PRAWNE

Możliwość utworzenia przez jeden organ prowadzący wspólnej obsługi szkół wynika z art. 10 *Ustawy Prawo oświatowe*. Zgodnie z tą regulacją organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a do jego zadań należą w szczególności:

1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym,
3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2–6 *Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*, i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki,
5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędne do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych,
6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki,
7) przekazanie do szkół dla dzieci i młodzieży, z wyjątkiem szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne, informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą, udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych.

Do czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2–6 *Ustawy o rachunkowości*, należą:

- prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym,
- 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 *Ustawą o rachunkowości*.

Według art. 10 ust. 2 *Prawa oświatowego* w celu wykonywania wymienionych zadań organy prowadzące mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek. Jak widać zatem, wspólna obsługa w ramach CUW dotyczy wyłącznie zadań organu prowadzącego.

KONSEKWENCJE DLA DYREKTORA

Kompetencje dyrektora są wymienione przez zupełnie inny przepis *Prawa oświatowego* (art. 68), do którego regulacje dotyczące wspólnej obsługi nie odnoszą się wcale. Dyrektor nie traci zatem w razie objęcia szkoły obsługą przez CUW nic ze swoich uprawnień jako pracodawcy. Nie oznacza to jednak, że dyrektor odczuje jedynie pozytywne skutki utworzenia CUW w postaci zmniejszenia liczby obowiązków. Wystąpić mogą również konsekwencje, które będą z punktu widzenia dyrektora negatywne.

Dobrym przykładem jest przywołanie stanowiska konserwatora w szkole. Stanowiska te z reguły są obsadzane przez ludzi będących „złotymi rączkami", znających dany budynek od lat i przygotowanych do dokonywania wszelkich drobnych napraw. Osoba taka nie przeprowadzi poważnego remontu instalacji, ale zapewni jej funkcjonowanie przy minimalnych kosztach i nawet przy niewysokich kompetencjach ma istotną dla dyrektora zaletę – jest dostępna na każde zawołanie, gdy trzeba zmienić przysłowiową żarówkę. Wdrożenie CUW może tu oznaczać dla dyrektora istotne zmiany, ponieważ w zależności od przyjętego modelu wspólnej obsługi konserwator nadal może być dostępny w każdej szkole, ale możliwa jest sytuacja, w której w ramach oszczędności to w CUW będzie zatrudniony zespół konserwatorów obsługujących różne szkoły, zgodnie z bieżącymi potrzebami. Taki model może jednak spowodować problemy z natychmiastową dostępnością osób potrafiących dokonać drobnych napraw.