

Wstęp

Planowanie i realizowanie zadań publicznych należy do zagadnień, które zdominowały debatę na temat zarządzania publicznego w ostatnich latach. Kto powinien dostarczać usługi publiczne? W jakim zakresie administracja publiczna powinna angażować się w ich realizację? Jak mierzyć efektywność i sprawność działania sektora publicznego? Czym jest wartość dodana w usługach publicznych? To tylko niektóre z pytań, które są często zadawane w raportach i analizach sektora publicznego, i doskonale obrazują, jak bardzo refleksja na temat administracji publicznej rozwinęła się w ostatnich latach. Współcześnie raczej nikt już nie ma wątpliwości co do tego, że sektor publiczny stracił monopol na realizację świadczonych usług. Co więcej, został on niejako zmuszony do poszukiwania narzędzi umożliwiających zwiększenie efektywności i poziomu zaangażowania podmiotów z innych sektorów w realizację usług. Tym samym osoby sprawujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej współcześnie stoją przed wyborem jednej z następujących opcji: realizacji zadań w tradycyjnych formach działania, wykorzystania narzędzi dotychczas charakterystycznych dla biznesu (takich jak prywatyzacja usług publicznych czy zlecanie zadań podmiotom zewnętrznym) lub współwytworzenia usług publicznych poprzez zarządzanie sieciowe. Wybór właściwego narzędzia zarządzania nigdy nie jest oczywisty, chociażby ze względu na uwikłanie w lokalne konteksty, odmienne doświadczenia w zarządzaniu i oczekiwane efekty.

Samorządowe Centra Usług Wspólnych bezsprzecznie należy zaliczyć do drugiej z powyższych opcji. Stanowią one narzędzie optymalizacji zadań obsługowych typu *back office*, które z powodzeniem wykorzystywane były i są w organizacjach komercyjnych od wielu lat. Co więcej, rynek usług wspólnych stanowi obecnie jeden z najdynamiczniej rozwijających się obszarów usług w skali międzynarodowej i na razie nic nie zapowiada, aby w najbliższych latach ta tendencja miała się zmienić. Wdrożenie CUW w praktykę funkcjonowania sektora publicznego wynika z chęci poprawienia jakości realizowanych zadań przy wykorzystaniu posiadanych zasobów finansowych, organizacyjnych i osobowych. Trudno bowiem liczyć na zwiększenie dochodów sektora publicznego w obliczu presji fiskalnej i permanentnego stanu oczekiwania oszczędności, które są zjawiskiem powszechnym nie tylko dla Polski, ale również w perspektywie międzynarodowej.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie regulacji prawnych i sposobu funkcjonowania samorządowych CUW, które zostały wprowadzone ustawą z 25.6.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw. W związku z powyższym praca ma charakter aplikacyjny, zaś wiele z poczynionych ustaleń może być z powodzeniem wykorzystanych z praktyce funkcjonowania usług wspólnych zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego. W czasie prac nad przygotowaniem publikacji wykorzystano metodę normatywno-prawną, statystyczną, a także badania ankietowe, za pomocą których ustalono obowiązujący zakres funkcjonowania CUW. Dodatkowo autorzy mieli wyjątkową okazję zapoznać się z indywidualnymi opiniami kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

Uchwalone rozwiązania prawne pozwalają na nowo spojrzeć na kwestię realizacji i obsługi administracyjnej usług publicznych realizowanych przez samorządowe jednostki organizacyjne. Podniesienie jakości realizowanych usług, standaryzacja działań obsługowych, minimalizacja ryzyka oraz poprawa procesów zarządczych to tylko niektóre z korzyści, które mogą stać się efektem wdrożenia CUW. Doświadczenia międzynarodowe pokazują jednak, że nie jest to proces łatwy i nie zawsze kończy się sukcesem. Niewłaściwe przygotowanie procesów wdrożeniowych, brak przygotowania lub zbagatelizowanie przygotowanej analizy funkcjonowania i planu wdrożenia może nawet przynieść pogorszenie jakości procesów obsługowych. Niniejsza publikacja, którą oddajemy do rąk Czytelników, przeznaczona jest dla badaczy i praktyków zarządzania publicznego. Przygotowując ją, autorzy chcieliby zainicjować dyskusję wśród ekspertów i specjalistów na temat wdrażania i funkcjonowania samorządowych CUW, jak również ustrzec praktyków administracji lokalnej i regionalnej przed błędami, które mogą pojawić się w trakcie wdrażania i realizowania usługi wspólnej.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i uwag końcowych. W rozdziale pierwszym opisano ideę i cel powołania CUW. Niewątpliwie cennym elementem tej części pracy jest wskazanie międzynarodowych przykładów funkcjonowania usług wspólnych. W rozdziale drugim przedstawiono najważniejsze regulacje prawne określające formę i zakres działania CUW. Ustawodawca pozostawił władzom samorządowym stosunkowo dużą swobodę działania, dotychczasowa praktyka samorządowa pokazuje jednak, że dowolność ta może nastroczać nieco problemów i w niektórych przypadkach stanowić przyczynek do piętrzenia się problemów. W rozdziale trzecim pokazano doświadczenia w funkcjonowaniu samorządowych CUW na poziomie gmin i powiatów. Na podstawie przeprowadzonych badań możliwe było określenie zakresu wykorzystania obowiązujących przepisów, a także wskazanie praktycznych problemów związanych z wdrażaniem wskazanego narzędzia. Warto podkreślić, że do chwili wydania niniejszej publikacji w żadnym z regionalnych samorządów nie powstał CUW. Rozdział czwarty poświęcono przygotowaniom do wdrożenia usługi wspólnej. Na podstawie analizy obowiązujących przepisów prawnych oraz praktyki ich funkcjonowania, a także doświadczeń zagranicznych, krok po kroku zaprezentowano plan przykładowych działań wdrożeniowych. W rozdziale piątym przedstawiono przykładowy sposób zarządzania CUW. Analiza procesów obsługowych, pomiar ich efektywności czy standaryzacja działań obsługowych to najważniejsze zagadnienia, które mają wpływ na sposób funkcjonowania usług wspólnych.

W pracy wykorzystano akty prawne powszechnie obowiązujące, które regulują sposób i zakres funkcjonowania samorządowych CUW, a także polską i zagraniczną literaturę przedmiotu. Z racji krótkiego okresu obowiązywania rozwiązań dotyczących usług wspólnych szczególnej analizie poddano publikacje anglojęzyczne prezentujące efekty i doświadczenia funkcjonowania CUW w samorządzie lokalnym.

Jesteśmy głęboko przekonani, że niniejsza praca, zawierająca kompleksowe informacje na temat regulacji prawnych, pierwszych doświadczeń funkcjonowania oraz uwarunkowań wdrażania i zarządzania CUW, stanowi nowatorskie podejście do problemu w skali Polski. Jesteśmy jednak otwarci na wszelkie uwagi i sugestie Czytelników, jak również ożywioną dyskusję na temat doświadczeń związanych z funkcjonowaniem usług wspólnych w polskiej rzeczywistości.

*Paweł Modrzyński
Robert Gawłowski
Joanna Modrzyńska*