

UCHWAŁA Nr XXII/260/2016

RADY MIEJSKIEJ LESZNA

z dnia 28 kwietnia 2016 roku

stanowisko w sprawie powołania Centrum Usług Wspólnych

Na podstawie art. 18 ust.1 w związku z ust.2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446), oraz w związku z ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045) Rada Miejska Leszna uchwała, co następuje:

§ 1.

Rada Miejska Leszna opowiada się za powołaniem Centrum Usług Wspólnych dla jednostek miejskich celem poprawy ich funkcjonowania w wykonywaniu zadań publicznych i racjonalizacji kosztów.

§ 2.

Rada Miejska Leszna oczekuje, że Prezydent Miasta Leszna przedstawi koncepcję funkcjonowania Centrum Usług Wspólnych do dnia 31 sierpnia 2016 r.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Leszna.

Przewodniczący
Rady Miejskiej
Leszna

Sławomir Szczot

UZASADNIENIE

DO UCHWAŁY Nr XXII/260/2016

RADY MIEJSKIEJ LESZNA

z dnia 28 kwietnia 2016 roku

stanowisko w sprawie powołania Centrum Usług Wspólnych

W Dzienniku Ustaw z 2015 r. pod pozycją 1045 opublikowano niezwykle ważną dla samorządowych finansów publicznych ustawę z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. W zakresie zagadnień dotyczących organizacji samorządowej księgowości zmiany wynikające z ustawy będą obowiązywać z dniem 1 stycznia 2016 r. Jak wynika z uzasadnienia ustawy, jej celem jest poprawa funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (własnych i zleconych).

Ustawa umożliwi utworzenia centrów usług wspólnych (jednostek zapewniających w szczególności obsługę organizacyjną, administracyjną lub księgową dla innych jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego). Analogiczne zmiany są przewidziane w ustawach o samorządzie powiatowym.

Nowe przepisy zmieniają ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o samorządzie powiatowym, ustawę o samorządzie województw, a także w odpowiedni sposób nowelizują ustawy o finansach publicznych i ustawę o rachunkowości i w efekcie usunięte zostały niemalże wszystkie wątpliwości i kontrowersje związane ze wspólną obsługą finansowo-księgową, jakie przykładowo do tej pory związane były z zespołami obsługi ekonomiczno-administracyjnej oświaty. Ustawa idzie jednak dalej, gdyż nowe przepisy obejmują swym zasięgiem wszystkie jednostki organizacyjne, a nie tylko oświaty, realizujące zadania jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z założeniami ustawa wprowadza możliwość zapewnienia samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w szczególności wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne będą w zależności od swoich potrzeb w sposób swobodny dostosowywały zakres wspólnej obsługi.

Ponadto ww. regulacja z uwagi na przykładowy katalog spraw mogących zostać objętych wspólną obsługą będzie odpowiadała na nowe zjawiska w funkcjonowaniu administracji samorządowej oraz rozwiązania techniczne. Organ stanowiący jednostki samorządu będzie decydował o zapewnieniu tej obsługi w ramach jednostki organizacyjnej, w tym urzędu lub związku jednostek samorządu terytorialnego, którego jednostka samorządu jest członkiem. Uchwała organu stanowiącego określać będzie przede wszystkim jednostkę lub jednostki obsługujące, jednostki objęte obsługą i jej zakres w odniesieniu do poszczególnych jednostek.

Decyzje organu stanowiącego będą miały charakter wiążący dla tych jednostek. Natomiast organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych będą mogły powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych strukturom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego.

W ustawie zastrzeżono, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Pozostawienie w gestii kierowników obsługiwanych jednostek tych kompetencji uwzględnia ukształtowanie odpowiedzialności w jednostkach organizacyjnych sektora finansów publicznych. Uprawnienia te jako podstawa odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej nie mogą zostać przekazane na inny podmiot, np. na kierownika jednostki zapewniającej wspólną obsługę.

Dodano również przepis, zgodnie z którym w przypadku przekazania obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. Oznacza to m.in., że w porozumieniu, jak i uchwale nie można powierzyć np. wyłącznie obowiązków z zakresu rachunkowości, pozostawiając sprawozdawczość w jednostce obsługiwanej. Przepis ten jest konieczny z uwagi na wprowadzenie jasnych zasad odpowiedzialności za realizację obowiązków na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy również dodać, że w praktyce rozdzielanie tych dwóch sfer nie miałyby miejsca.

Kierownik jednostki obsługiwanej w dalszym ciągu będzie dokonywał dyspozycji w odniesieniu do środków publicznych, natomiast odpowiedzialność za realizację tej dyspozycji będzie należała do kierownika jednostki obsługującej.

Organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych będą mogły powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych strukturom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie możliwości przeniesienia na kierownika jednostki obsługiwanej odpowiedzialności za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość, ustawa różnicuje sytuację samorządowych instytucji kultury oraz pozostałych samorządowych osób prawnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Działalność samorządowych instytucji kultury to bezpośrednia realizacja obowiązkowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, która zależy w przeważającej mierze od dotacji udzielanych z budżetów organizatorów - jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim regularnie przekazywanych im dotacji podmiotowych. Ze względu na stopień powiązania finansowego z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, uzasadnione jest możliwie jak najszersze przekazanie przez dyrektora instytucji kultury jednostce obsługującej zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz rachunkowości i sprawozdawczości, co wiąże się z adekwatną odpowiedzialnością kierownika za powierzone w drodze porozumienia zadania.

Wskazane przepisy stanowią novum normatywne. Ich zadaniem jest uregulowanie w przepisach prawa finansowego zasad odpowiedzialności za realizowane zadania. Podział owej odpowiedzialności opiera się na zasadzie „tyle odpowiedzialności, ile zadań”. Należy ponownie podkreślić, iż proponowany zapis wskazuje wprost o odpowiedzialności za zadania z zakresu gospodarki finansowej, a nie zaś o przekazaniu odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej pomiędzy kierownikami jednostek.

W przypadku jednostek sektora finansów publicznych nieposiadających osobowości prawnej, powierzenie stanowi realizację uchwały organu stanowiącego jest w zakresie zapewnienia wspólnej obsługi. W przypadku zaś jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną następuje to na skutek zawartego pomiędzy kierownikami porozumienia w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi przez jednostkę obsługującą. Należy pamiętać, że powyższe powierzenie ograniczone jest na gruncie przepisów ustrojowych, zastrzeżeniem, iż nie mogą one dotyczyć m.in. prawa dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań przez kierownika

jednostki obsługiwanej.

Ustawa przewiduje ponadto odpowiednie zmiany w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Wskazuje się, że kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą.

Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu. Art. 11 ust. 2 ustawy o rachunkowości otrzymuje z dniem 1 stycznia 2016 roku nowe brzmienie, z którego wynika iż jednostka będzie mogła powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych również innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych - czyli np. samorządowego centrum usług wspólnych. Zmiana ta dopuści powierzenie prowadzenia ksiąg rachunkowych w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych innym jednostkom tego sektora na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Tymi przepisami odrębnymi są regulacje nowelizowanych ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego.

W celu zapewnienia ciągłości obecnie funkcjonujących centrów usług wspólnych przewiduje się wprowadzenie przepisu przejściowego, zgodnie z którym funkcjonują one na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż przez rok od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepis ten jest konieczny z uwagi na zmianę zasad odpowiedzialności za zadania z zakresu gospodarki finansowej oraz potrzebę dostosowania działań technicznych w obecnie funkcjonujących podmiotach. Nowe przepisy dokonują zmiany brzmienia art. 5 ust. 9 w ustawie z 7 września 1997 r. o systemie oświaty. Ma ona charakter doprecyzowujący. Z uwagi bowiem na wprowadzenie w ustawie ustrojowej zasad i trybu powoływania samorządowych centrów usług wspólnych (jednostek obsługujących) zbędne jest pozostawienie w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego w ustawie o systemie oświaty upoważnienia do tworzenia zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki.

W nowych przepisach przewidziano także zmiany w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w której wskazuje się, że gmina może utworzyć jednostkę organizacyjną pomocy społecznej przez połączenie jej jednostek organizacyjnych ze sfery pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej, inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej działają w ramach tego ośrodka.

Także powiat może utworzyć jednostkę organizacyjną pomocy społecznej przez połączenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej działających na jego obszarze. Jeżeli połączenie obejmuje powiatowe centrum pomocy rodzinie, inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej działają w ramach tego centrum. Analogiczną możliwość wprowadzono dla samorządu województwa.

Proponowane przepisy realizują cel założeń, jakim jest wprowadzenie możliwości łączenia różnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz jednostek organizacyjnych jst, które są powołane do realizacji zadań określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w danej jednostce samorządu terytorialnego w jednej jednostce organizacyjnej. Projektowana propozycja ułatwia kształtowanie struktur pomocy społecznej, a w mniejszych samorządach w większy stopniu otwiera możliwość rozwijania wyspecjalizowanych instytucji pomocowych. Samorządy będą zobowiązane w działalności jednostki powstałej w wyniku połączenia uwzględnić w szczególności obowiązujące wymagania i standardy dla wykonywanych zadań każdej z działalności prowadzonych na

podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Analogiczne przepisy pozwalają na łączenie jednostek organizacyjnych działających w sferze pomocy społecznej oraz których celem jest wspieranie rodziny i pieczy zastępczej (zmiana przepisów ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Decyzja o zakresie wspólnej obsługi (jednostki obsługujące) w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym jest autonomiczną decyzją każdej z jednostek, podobnie jak sposób wdrożenia, wykorzystywane narzędzia oraz ewentualne dodatkowe inwestycje w tym zakresie.

Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, samorządy organizujące Centra Usług Wspólnych mogą poszczycić się ich lepszą organizacją (lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów), optymalizacją procesów obsługowych (standaryzacja), oszczędnością (eliminacja dublujących się stanowisk), specjalizacją personelu (podwyższenie kompetencji zawodowych), ujednoczeniem procedur i w konsekwencji ich uproszczenie.

Rada Miejska Leszna oczekuje, że Prezydent Miasta Leszna podejmie rozmowy z innymi samorządami w celu skonsolidowania wysiłków i budowy centrów usług między gminami.

(Autor: Tomasz Wojtania, Źródło: BDO)

Przewodniczący
Rady Miejskiej
Leszna

Sławomir Szczot