

## GLOBALNE TRENDY W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM – PRZYKŁAD CENTRÓW USŁUG WSPÓLNYCH

Paweł MODRZYŃSKI

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. J.J. Śniadeckich, Wydział Zarządzania, Bydgoszcz;  
pawel.modrzynski@utp.edu.pl

**Streszczenie:** Dyskusja prowadzona w ostatnich latach zarówno wśród środowisk akademickich, samorządowców, ekspertów dotycząca zarządzania publicznego, kierunków rozwoju i ewolucji modeli organizacji i zarządzania administracją czy możliwości implementowania rozwiązań biznesowych do sektora publicznego, wskazuje na istotność poruszanych problemów badawczych. Centra usług wspólnych (CUW) doskonale wpisują się w ten obszar tematyczny, w szczególności dotyczący tworzenia wartości publicznej (*public value*). Wykorzystanie danych masowych, standaryzacji procesów oraz efektu skali prowadzonej działalności przez CUW pozwalają na podniesienie poziomu świadczonych usług, ale także na wykorzystanie narzędzi modelowania ekonometrycznego do wspomagania zarządzania.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, tworzenie wartości publicznej, centra usług wspólnych, modelowane ekonometryczne.

## GLOBAL TRENDS IN PUBLIC MANAGEMENT – EXAMPLE OF SHARED SERVICES CENTERS

**Abstract:** The discussion conducted in recent years among academics, local government officials, experts on public management, directions of development and evolution models of organization and management of the administration or the possibility of implementing business solutions to the public sector, suggests the importance of the problems of research. Shared service centers (SSCs) perfectly fit into this thematic area, in particular concerning the creation of public value. The use of mass data, process standardization and business scale effect by SSCs allow us to increase the level of services provided, but also to use econometric modelling tools to support management.

**Keywords:** public management, creation of public value, shared service centers, econometric models.

## Wstęp

Zarządzanie publiczne w ciągu ostatnich dekad przeszło istotne zmiany. Zarówno w obszarze teorii nauk o zarządzaniu, jak i wśród praktyków toczy się gorąca dyskusja nad rolą, kształtem i przyszłością zarządzania publicznego. Jej początki należy upatrywać w latach 80. i 90. XX wieku i związane są z krytyką tradycyjnego modelu administracji, który charakteryzował się nadmiernie rozbudowaną biurokracją, wysoką kosztochłonnością i niską efektywnością zarządzania. Krytyka modelu idealnej organizacji administracji M. Webera pozwoliła wypracować nowy model zarządzania oparty na efektywności, koncentracji na wynikach a nie nakładach – model menadżerskiego zarządzania publicznego (Młodzik, 2015).

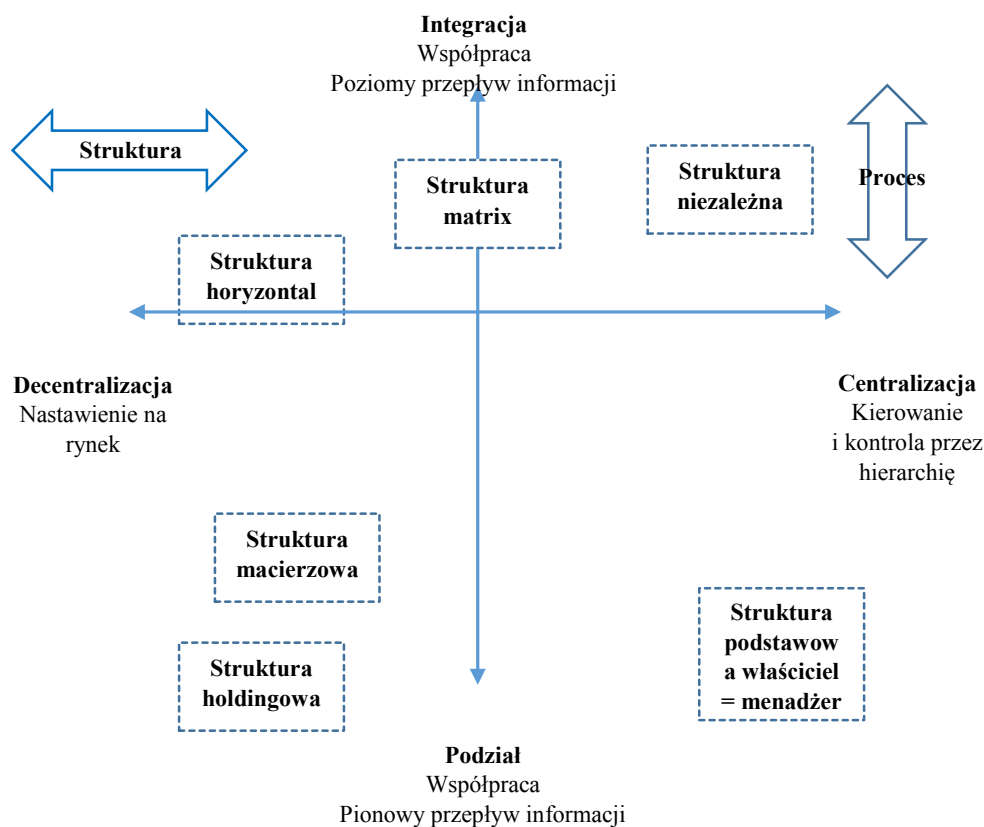
### 1. Przegląd literatury

Szeroko na temat reformy administracji publicznej i zarządzania publicznego wypowiadał się S. Osborne, który wskazywał na konieczności implementowania przez sektor publicznych dobrych praktyk z sektora prywatnego (Osborne, Gaebler, 1992). Źródłem problemów tradycyjnego modelu zarządzania publicznego opartego na modelu weberowskiej organizacji administracji można upatrywać w połowie XX wieku, które zostały nasilone kryzysem paliwowym i gospodarczym (Kisner, Vigoda-Gadot, 2017). Zmiana podejścia z administrowania instytucjami administracji publicznej do zarządzania publicznego nastąpiła równolegle w Stanach Zjednoczonych oraz krajach Europy Zachodniej na początku lat 80. XX wieku, która została określona przez badaczy brytyjskich i australijskich terminem obecnie powszechnie znanym jako: *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991). Zarządzanie publiczne opierało się na takich pryncypiach jak: (1) redukcja – zmniejszenie wielkości i zakresu administracji, (2) zarządzanie – stosowanie procedur biznesowych w zarządzaniu, (3) decentralizacja – proces podejmowania decyzji umiejscowiony bliżej odbiorców usług, (4) biurokratyzacja – reforma zarządzania i nastawienie na wyniki a nie nakłady, (5) prywatyzacja – kierowanie alokacją rządowych towarów i usług firmom zewnętrznym (Kearney, Hays, 1998). Podejście biznesowe do zarządzania publicznego spotkało się z krytyką. NPM nastawione na wydajność i efektywność procesów marginalizowało rolę państwa w kreowaniu polityki publicznej. Na fali tej dyskusji (Pollitt, Bouckaert, 2000) wprowadzają nowy termin do zarządzania publicznego Neo-Weberian State (NWS), w którym podkreślona została rola państwa i obywateli, jako odpowiedzialnych za inicjowanie kluczowych procesów społecznych i publicznych. Rewolucja cyfrowa, powszechna digitalizacja danych i informacji miała również wpływ na obszar zarządzania publicznego. Rozwój informatyzacji był traktowany nie tylko jako uzupełnienie konwencjonalnych procesów administracyjnych i biznesowych, ale miał

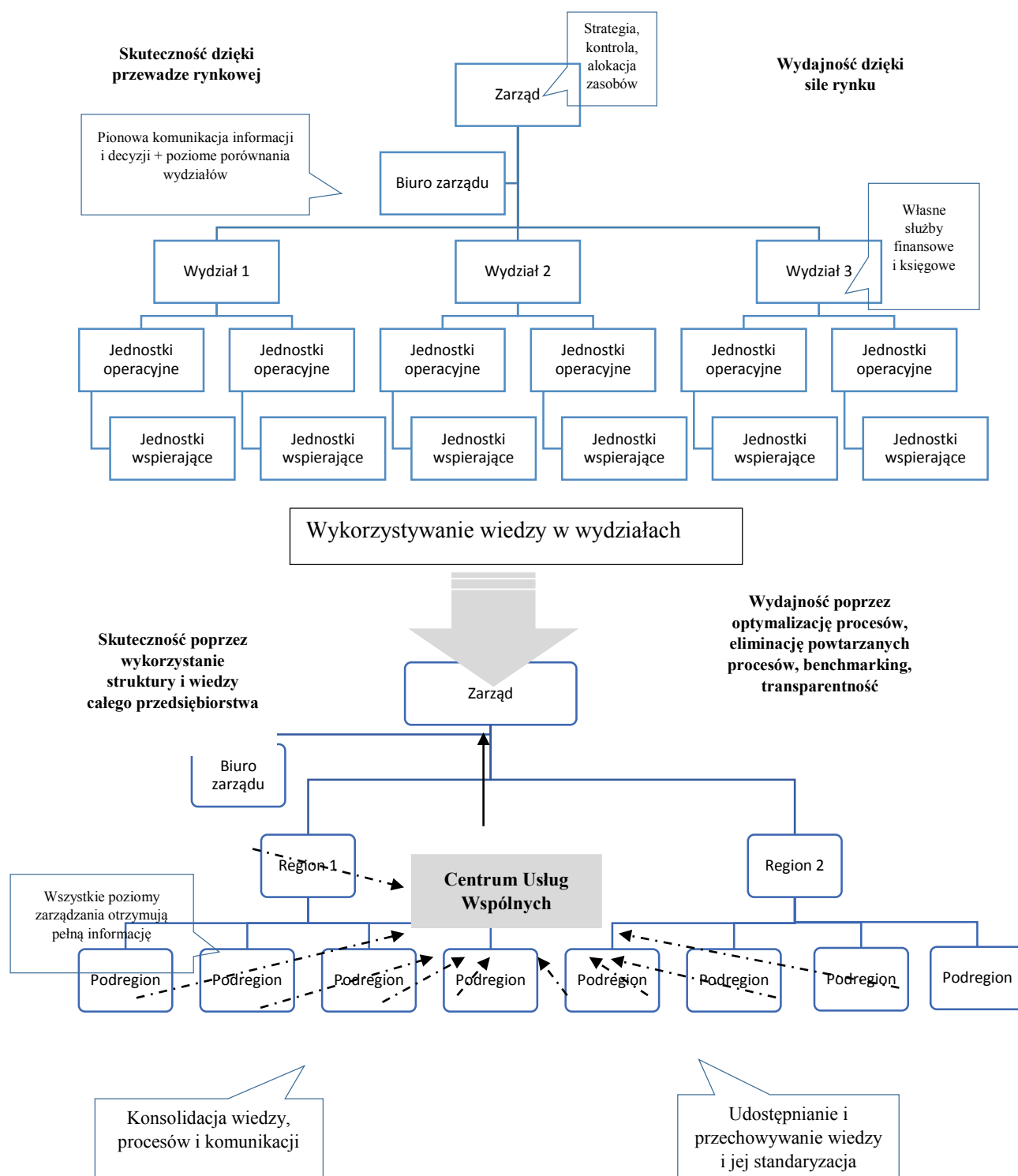
przede wszystkim wpływ na ich przemodelowanie – Digital Era Governance (DEG) (Dunleavy, et al. 2006). Analizując ewolucje modelu zarządzania publicznego nie sposób pominąć wkładu S. Osborne, który wskazał na przesunięciu punktu ciężkości z *big government* na *big governance*, gdzie rząd rezygnuje z (bezpośredniego) świadczenia usług i dąży do sterowania przez regulację jako narzędzia do kontrolowania i koordynowania rozproszonych działań sektora publicznego. Z zarządzaniem publicznym związane jest pojęcie *public value* (Moore, 1995), które oznacza wartość wnoszoną przez organizację do społeczeństwa. Obiektem zainteresowania jest tutaj społeczeństwo-wspólnota a nie wyłącznie sama jednostka. Wkład w rozwój teorii *public value* w naukach o zarządzaniu publicznym mieli również Kelly G., Mulgan G., Muers S. (2002).

CUW są przykładem narzędzia wspomagającego zarządzanie złożonymi organizacjami, które implementowane zostało na grunt publiczny z sektora biznesu. Wspomniany rozwój technologii informatycznych pozwolił na elektronicznym przepływie dokumentów i informacji, co jest kluczowe dla efektywnego działania CUW. Oczywiście CUW nie są jedyną formą organizacji procesów w zarządzaniu publicznym (Borman, 2009; Janssen, Joha, 2006; Ulbrich, 2006). Spotykane są modele, w których transferowany jest cały proces – outsourcing czy modele mieszane, w których część procesów pozostaje w sektorze publicznym, a część transferowana jest do sektora prywatnego – partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) (Lattemann et al. 2009; John, Janssen, 2009). PPP wykorzystywane są przede wszystkim do świadczenia nowych usług lub usług, które powinny być istotnie udoskonalone (zmodernizowane), podczas gdy CUW, modele outsourcingowe bazują na dotychczas realizowanych usługach np.: usługi księgowości (Joha, Janssen, 2010). Bergeron (2003) określa usługi wspólne jako strategię współpracy, w której istniejące funkcje biznesowe tworzą nową częściowo autonomiczną jednostkę, której struktura organizacyjna jest tak zaprojektowana, aby zapewniać wydajność, tworzyć wartość dodaną, redukować koszty i powprawiać usługi świadczone klientom wewnętrznym, analogicznie jak w świecie biznesu, który nastawiony jest na rynek zewnętrzny. W tym ujęciu świadczenie usług wspólnych oparte jest na współpracy pomiędzy jednostkami sektora publicznego celem świadczenia usług (Kamal, 2012). CUW zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym, funkcjonują jako niezależne podmioty, które koncentrują się na realizacji zadań nienależących do głównych zadań statutowych tzw. *core business* jednostek macierzystych – obsługiwanych. Stąd też przedmiotem ich działalności są przede wszystkim usługi finansowo-księgowe, HRM, IT. Struktury organizacyjne, w których do realizacji powyższych procesów wykorzystywano CUW stały się popularne w połowie lat 90. (Minnaar, Vosselman, 2013). Zdaniem Janssen i Joha (2006) podstawowym celem dokonywania zmian organizacyjnych i tworzenia CUW w organizacjach były przede wszystkim redukcja kosztów i podniesienie jakości dostarczanych usług. Dodatkowe korzyści wiązały się z lepszym wykorzystaniem posiadanych zasobów ludzkich, możliwości skupieniu się kadry menadżerskiej na realizacji podstawowych celów organizacji, ale także i możliwości przemodelowania realizowanych procesów i redukcji zbędnych czynności (Fahy et al., 2002).

Punktem zwrotnym w wykorzystaniu CUW do poprawy efektywności i sprawności działania organizacji był rozwój technologii IT, które są kluczowym elementem infrastruktury biznesowej (Strikwerda, 2005). CUW wpisują się w model organizacji i określony etap jej rozwoju. Trudno sobie wyobrazić wykorzystywanie tego modelu w bardzo prostych strukturach organizacyjnych. W teorii organizacji znanych jest wiele form i rodzajów struktur organizacyjnych, które są pochodną podstawowej formuły wydziałowej struktury organizacyjnej. Dostosowując strukturę organizacyjną do jej wielkości, profilu i innych wymienionych parametrów, należy brać pod uwagę oczekiwany sposób zarządzania i podejmowania decyzji. Pojawiają się wówczas pytania, czy ma to być struktura scentralizowana czy zdecentralizowana, zintegrowana czy o niskim poziomie integracji (por. rysunek 1). Ewolucja struktur organizacyjnych doprowadziła m.in. do wyodrębnienia tego wspólnego dla każdego przedsiębiorstwa obszaru działalności i skupienia tych zadań w wyspecjalizowanych centrach – CUW (por. rysunek 2).



**Rysunek 1.** Wybrane opcje struktur organizacyjnych. Źródło: Herbert, Seal, 2010, s. 6.



**Rysunek 2.** Ewolucja struktur organizacyjnych – powstanie CUW. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Herbert, Seal, 2010.

Pierwsze CUW w sektorze publicznym powstały w Wielkiej Brytanii, która stała się jednym z liderów wdrażania tych rozwiązań w Europie i na świecie (Sandford, 2015). Ewaluacja funkcjonowania brytyjskich CUW dokonana przez organizacje samorządowe pozwoliła stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadziły wskazane rozwiązania, znacząco zredukowały koszty administracyjne swojego funkcjonowania, wykorzystały potencjał powstały w ramach ekonomii skali, podniosły jakość realizowanych usług

publicznych, zmniejszyły ryzyko błędów w zarządzaniu, a także lepiej wykorzystały posiadane zasoby ludzkie w organizacji (Brenda, 2011). Tym niemniej, proces ten za każdym razem związany był z koniecznością przełamania barier związanych z niechęcią dotychczasowych dyrektorów do łączenia jednostek administracyjnych, obawą utraty wpływu na kierowane przez nich jednostki, problemami z ujednoczeniem działania jednostek administracyjnych, a także lękiem pracowników związanym z groźbą redukcji zatrudnienia. Doświadczenia brytyjskie pokazały, że model funkcjonowania CUW za każdym razem był wypadkową takich czynników jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego, sytuacji finansowej oraz determinacji władz politycznych. Wieloletnie doświadczenia funkcjonowania wspólnej obsługi w Wielkiej Brytanii pozwoliło skalowanie wskazane narzędzia zarządzania na kilka jednostek samorządu terytorialnego, które nazywane są drugą falą rozwoju CUW. Jako przykład takiego działania wskazywane jest porozumienie trzech gmin (Kensington, Chelsea-Hammersmith i Fulham) w zakresie skalowania centrów usług wspólnych i przez to uzyskiwania jeszcze większego efektu skali (Gawłowski, Modrzyński, 2017).

## 2. Metodologia

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie globalnych trendów jakie zachodzą w sektorze publicznym, w tym doświadczeń samorządów w tworzeniu centrów usług wspólnych. W hipotezie badawczej autor wskazuje na możliwości tworzenia wartości dodanej przez CUW w wartości publicznej świadczonych usług wspólnych w Polsce. Realizacja założonego celu będzie możliwa poprzez odpowiedzi na następujące pytania: (1) jakie są możliwości CUW w podnoszeniu sprawności zarządzania w sektorze publicznym? (2) jakie narzędzia wspierające zarządzania dostarczają CUW? (3) Czy istnieją wspólne płaszczyzny działania CUW pozwalające na budowę modeli liniowych opisujących ich działalność? Celem weryfikacji postawionej hipotezy badawczej autor przeprowadził badania na wybranych dwóch samorządowych centrów usług wspólnych w Polsce. W ramach przeprowadzonych badań zebrane zostały informacje na temat charakterystyki obsługiwanych jednostek (oświatowych) oraz liczby dokumentów księgowych generowanych w ujęciu miesięcznym i rocznym przez te jednostki. Zebrane dane dotyczą okresu: od 1 stycznia 2017 roku do 31 grudnia 2017 roku. W oparciu o zebrany materiał badawczy opracowany został model ekonometryczny, którego interpretacja pozwoliła autorowi odpowiedzieć na postawione w artykule pytania.

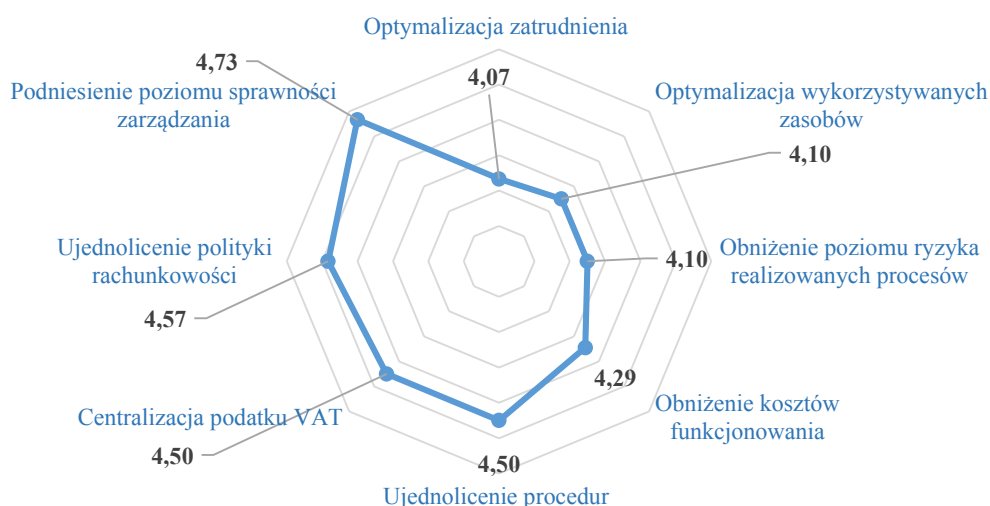
### 3. Samorządowe CUW w Polsce

Przedstawione doświadczenia sektora prywatnego oraz publicznego państw UE w tworzeniu samorządowych centrów usług wspólnych zostały zaimplementowane w Polsce w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym. Podstawą uchwalonych zmian był raport przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pn. Ocena sytuacji samorządów lokalnych. Zwrócono w nim uwagę na fakt, że polskie samorzady obciążone są kosztownymi w skutkach rozwiązaniami prawnymi, które nie służą w żaden sposób realizacji ich misji. Kluczową zmianą legislacyjną w tym obszarze była nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z 2016 r., na mocy której samorzady mogą tworzyć do obsługi wspólnej wyspecjalizowane podmioty (Modrzyński, 2018). Zgodnie z przepisami ustawy wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności w obszarze zadań administracyjnych, finansowych i organizacyjnych:

1. jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
2. gminnym instytucjom kultury,
3. innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Wyniki badań potwierdzają zainteresowanie samorządów w wykorzystaniu tych narzędzi do zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności (Modrzyński et al., 2018). Co ciekawe, samorzady wskazywały przede wszystkim na cele jakościowe przyświecające idei powołania CUW. Do tej grupy należą m.in.: podniesienie poziomu sprawności zarządzania jednostkami obsługiwanymi, ujednoczenie polityki rachunkowości czy centralizacja podatku VAT w gminie. Cele ilościowe (korzyści ekonomiczne, oszczędności kosztów) były również istotne, ale zgodnie z wskazaniem samorządów plasowały się one na dalszych miejscach – por. rysunek 3 (Gawłowski, Modrzyński, 2018).

Mimo, iż optymalizacja zatrudnienia nie była kluczowym celem tworzenia CUW w samorządach, to i tak średnia ocena respondentów wskazuje, że parametr ten jest istotny. Analizując przedstawione wyniki badań należy zwrócić uwagę na istotny element tworzenia CUW w samorządach a mianowicie zasady w oparciu, o które pracownicy jednostek obsługiwanych przenoszeni byli do CUW. W momencie tworzenia CUW i obejmowania np.: jednostek oświatowych obsługą wspólną w zakresie usług finansowo-księgowych, pracownicy pionu księgowości przenoszeniu byli w oparciu o przepisy kodeksu pracy (art. 23<sup>1</sup>). W takim rozwiązaniu trudno spodziewać się szybkiej optymalizacji zatrudnienia. Należy jednakże podkreślić, że CUW dają istotne możliwości skalowania prowadzonej działalności i uzyskiwania efektu skali, co w konsekwencji pozwala na optymalizację poziomu zatrudnienia (Modrzyński, et al., 2018).

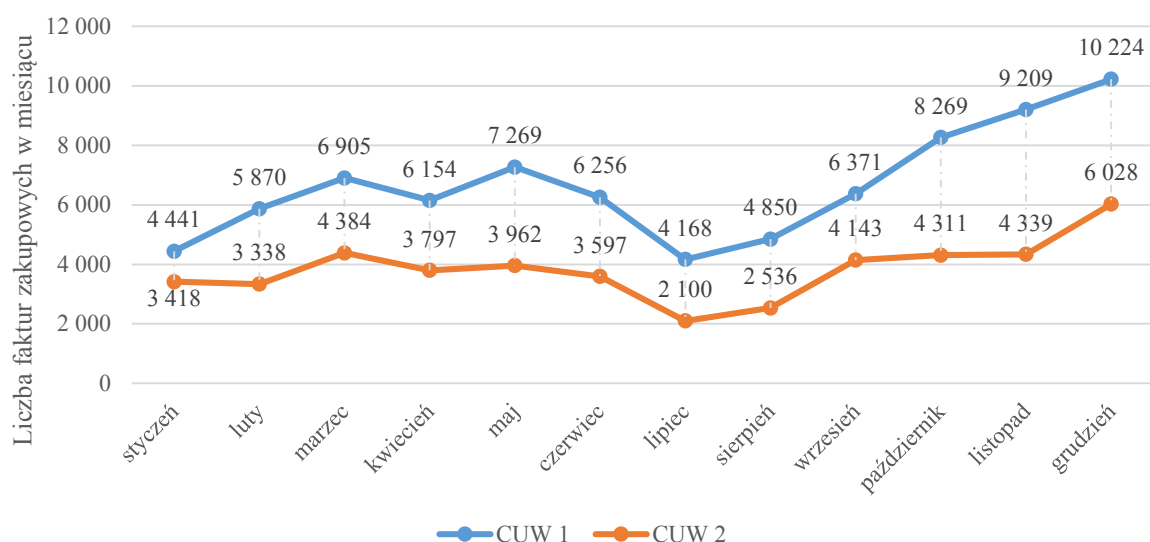


**Rysunek 3.** Prezentacja odpowiedzi na pytanie: Jakie cele leżały u podstaw utworzenia CUW? (średnia ocena wg wskazań respondentów, skala 1-5). Źródło: Gawłowski, Modrzyński, 2018.

W zakresach przedmiotowym i podmiotowym CUW obecnie funkcjonujących w samorządach widzimy wspólne elementy: usługi finansowo-księgowo i płacowe oraz objęcie obsługą wspólna jednostek oświatowych. Czy możemy zatem wykorzystać dane finansowe to szacowania pracochłonności wykonywanych przez CUW procesów? Podstawowymi dokumentami księgowymi potwierdzającymi zdarzenia ekonomiczne jednostek obsługiwanych (JO), w tym przypadku wspomnianych jednostek oświatowych są faktury zakupowe<sup>1</sup>. Możemy zauważyć (por. rysunek 4), że niezależnie od wielkości CUW i „generowanych” liczb faktur zakupowych, aktywność ekonomiczna jednostek obsługiwanych – jednostek oświatowych jest podobna i skorelowana z rokiem szkolnym i kalendarzowym. W miesiącach wakacyjnych: lipiec i sierpień liczba faktur generowanych przez istotnie malała, natomiast na koniec roku kalendarzowego i zarazem budżetowego istotnie rosła.

<sup>1</sup> Autor przeprowadził badania na dwóch samorządowych CUW. Zebrano dane dotyczące liczby faktur zakupowych księgowanych przez każdy z CUW w ujęciu miesięcznym oraz na poszczególnej jednostki obsługiwane. Zebrane dane dotyczą okresu: styczeń-grudzień 2017 rok.





**Rysunek 4.** Zestawienie liczby faktury zakupowych generowanych przez JO w wybranych CUW. Dane za okres: styczeń-grudzień 2017 r. Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Średnia liczba faktur księgowanych przez CUW 1 w ujęciu miesięcznym wnosi 6.665,6 a odchylenie standardowe wynosi 1.856,7 faktur, co daje wskaźnik zmienności na poziomie 27,8%. Dla CUW 2 powyższe statystyki przedstawiają się następująco: średnia wynosi 3.829,4 faktur, odchylenie standardowe 994,5 faktur, a współczynnik zmienności wynosi 25,9%. Widzimy więc, że mimo różnic w wielkości analizowanych CUW ich charakterystyka pracy mierzona liczbą faktur kształtuje się podobnie. Czy zatem znając charakterystykę jednostek oświatowych możemy zbudować model, który nam będzie określał liczbę generowanych dokumentów księgowych, a co za tym idzie pracochłonność obsługi tych jednostek pod względem księgowym? Przy świadczeniu usługi wspólnej dla jednostek organizacyjnych realizujących podobne zadania można wyodrębnić elementy, które będą je różnicowały i będą mogły potencjalnie wpływać na liczbę realizowanych w tych jednostkach procesów księgowych. Dla jednostek oświatowych w ramach świadczonej wspólnej usługi finansowo-księgowej parametrami mogącymi wpływać na liczebność procesów (liczbę generowanych dokumentów księgowych – faktur zakupowych) ww. usługi są: (1) liczba uczniów, (2) liczba oddziałów, (3) liczba pracowników administracyjnych, (4) liczba pracowników obsługi, (5) liczba nauczycieli, (6) świadczenie usługi wyżywienia przez jednostkę, (7) posiadanie przez jednostkę basenu, (8) posiadanie przez placówkę internatu, (9) posiadanie przez szkołę oddziałów przedszkolnych. Pierwsze pięć parametrów ma charakter ilościowy, natomiast pozostałe parametry mają charakter zerojedynkowy. W przeprowadzonych badaniach wykorzystano metodę regresji liniowej z wsteczną eliminacją zmiennych, dzięki czemu pozostawiono w modelu tylko predyktory istotnie wpływające na model. Wykorzystanie tej metody jest wskazane, gdyż część z przedstawionych zmiennych objaśniających mogą charakteryzować się silną wzajemną korelacją. W ten sposób możemy wyeliminować problem współliniowości predyktorów. Wyniki przeprowadzonych analiz modeli ekonometrycznych dla wybranych CUW zostały przedstawione w tabelach 1-2.

**Tabela 1.**  
Wyniki analizy modelu ekonometrycznego dla danych CUW 1

Model – podsumowanie <sup>i</sup>						
Model	R	R-kwadrat	Skorygowane R-kwadrat	Błąd standardowy oszacowania		
	,748 <sup>h</sup>	,559	,550	15,38197		
h. Predyktory: (Stała), Wyżywienie, Obsługa						
i. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						
Anova <sup>a</sup>						
Model		Suma kwadratów	df	Średni kwadrat	F	Istotność
	Regresja	28495,245	2	14247,623	60,217	,000 <sup>i</sup>
	Reszta	22477,483	95	236,605		
	Ogółem	50972,729	97			
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						
i. Predyktory: (Stała), Wyżywienie, Obsługa						
Współczynniki <sup>a</sup>						
Model		Współczynniki niestandardyzowane		Współczynniki standardyzowane	t	Istotność
		B	Błąd standardowy	Beta		
	(Stała)	17,765	4,516		3,933	,000
	Wyżywienie	19,954	3,856	,353	5,175	,000
	Obsługa	1,670	,174	,652	9,575	,000
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						
Zmienne wykluczone <sup>a</sup>						
Model		Beta w modelu	t	Istotność	Korelacja cząstkowa	Statystyki współliniowości Tolerancja
8	Przedszkole	-,068 <sup>h</sup>	-,934	,353	-,096	,887
	Basen	,032 <sup>h</sup>	,274	,784	,028	,337
	Internat	,066 <sup>h</sup>	,947	,346	,097	,962
	Uczniowie	,039 <sup>h</sup>	,434	,665	,045	,593
	Administracja	,116 <sup>h</sup>	1,343	,182	,137	,619
	Oddziały	,046 <sup>h</sup>	,523	,602	,054	,614
	Nauczyciele	,114 <sup>h</sup>	1,374	,173	,140	,665
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						
h. Predyktory w modelu: (Stała), Wyżywienie, Obsługa						
Statystyki reszt <sup>a</sup>						
	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe	N	
Wartość przewidywana	19,4358	120,4054	59,8251	18,77583	110	
Reszta	-30,01276	60,01167	1,12942	15,68185	110	
Standaryzowana wartość przewidywana	-2,498	3,393	-,141	1,095	110	
Standaryzowana reszta	-1,951	3,901	,073	1,019	110	
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

**Tabela 2.**

Wyniki analizy modelu ekonometrycznego dla danych CUW 2

Model – podsumowanie						
Model	R	R-kwadrat	Skorygowane R-kwadrat	Błąd standardowy oszacowania		
	,797 <sup>f</sup>	,635	,611	15,72293		
Anova <sup>a</sup>						
Model		Suma kwadratów	df	Sredni kwadrat	F	Istotność
	Regresja	26635,700	4	6658,925	26,936	,000 <sup>a</sup>
	Reszta	15327,062	62	247,211		
	Ogółem	41962,762	66			
a. Predyktory: (Stała), Nauczyciele, Wyżywienie, Administracja, Obsługa						
Współczynniki <sup>a</sup>						
Model		Współczynniki niestandardyzowane		Współczynniki standaryzowane		Istotność
		B	Błąd standardowy	Beta	t	
	(Stała)	10,664	5,295		2,014	,048
	Wyżywienie	21,332	4,990	,371	4,275	,000
	Administracja	5,957	1,038	,547	5,741	,000
	Obsługa	2,051	,476	,493	4,310	,000
	Nauczyciele	-,295	,090	-,358	-3,290	,002
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						
Zmienne wykluczone <sup>a</sup>						
Model		Beta w modelu	t	Istotność	Korelacja cząstkowa	Statystyki współliniowości
						Tolerancja
	Internat	,014 <sup>f</sup>	,163	,871	,021	,807
	Oddziały	-,069 <sup>f</sup>	-,576	,567	-,074	,417
	Uczniowie	-,078 <sup>f</sup>	-,729	,469	-,093	,519
	Basen	,058 <sup>f</sup>	,601	,550	,077	,648
	Przedszkole	-,070 <sup>f</sup>	-,721	,474	-,092	,634
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						
f. Predyktory w modelu: (Stała), Nauczyciele, Wyżywienie, Administracja, Obsługa						
Statystyki reszt <sup>a</sup>						
	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe	N	
Wartość przewidywana	16,1454	117,3507	57,1555	20,08908	67	
Reszta	-36,00994	36,67996	,00000	15,23904	67	
Standaryzowana wartość przewidywana	-2,041	2,996	,000	1,000	67	
Standaryzowana reszta	-2,290	2,333	,000	,969	67	
a. Zmienna zależna: Średnia liczba faktur na miesiąc						

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując powyższe wyliczenia możemy zauważyć, że istotnymi zmiennymi dla szacowania liczby faktur generowanych przez JO są: dla pierwszego CUW – wyżywienie i obsługa, natomiast dla drugiego CUW – wyżywienie, administracja, obsługa i nauczyciele (choć już w niewielkim stopniu). W obydwu modelach wyżywienie oraz liczba pracowników obsługi są zmiennymi istotnymi w szacowaniu liczby generowanych przez JO faktur. Ponadto, wspólnym elementem przedstawionych modeli jest eliminacja takich zerojedynkowych zmiennych jak: basen, internat, przedszkole oraz zmiennych ilościowych jak: liczba uczniów, liczba oddziałów. Wprowadzając dane z CUW 2 do modelu zbudowanego na danych CUW 1 i odwrotnie możemy zweryfikować, jak będą się sprawdzały opracowane modele (patrz tabele 3-4).

**Tabela 3.**

Prezentacja wyników szacowania danych CUW 2 na modelu opracowanym dla CUW 1

Zmienne SPSS Statistics	Zmienne modelu				
	Nazwa	Etykieta	Typ	Szerokość	Rola
Srednio_Faktur_na_mc	Srednio_Faktur_na_mc	Wartość przewidywana	Ilościowy	8	Docelowa
Wyżywienie	Wyżywienie	Wyżywienie	Ilościowy	1	Predyktor
Obsługa	Obsługa	Obsługa	Ilościowy	6	Predyktor
Zmienne SPSS Statistics				Zmienne modelu	
				Poziom	
Srednio_Faktur_na_mc				Ilościowy	
Wyżywienie				Ilościowy	
Obsługa				Ilościowy	
	N	Średnia			
SE liniowy	67	386,8771			

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wniosek: model opracowany na podstawie danych CUW 1 myli się na danych CUW 2 średnio na 19.64 faktury miesięcznie.

**Tabela 4.**

Prezentacja wyników szacowania danych CUW 1 na modelu opracowanym dla CUW 2

Zmienne SPSS Statistics	Zmienne modelu				
	Nazwa	Etykieta	Typ	Szerokość	Rola
Srednia_Faktur_na_mc	Srednia_Faktur_na_mc	Wartość przewidywana	Ilościowy	8	Docelowa
Wyżywienie	Wyżywienie	Wyżywienie	Ilościowy	1	Predyktor
Administracja	Administracja	Administracja	Ilościowy	3	Predyktor
Obsługa	Obsługa	Obsługa	Ilościowy	3	Predyktor
Nauczyciele	Nauczyciele	Nauczyciele	Ilościowy	5	Predyktor
Zmienne SPSS Statistics				Zmienne modelu	
				Poziom	
Srednia_Faktur_na_mc				Ilościowy	
Wyżywienie				Ilościowy	
Administracja				Ilościowy	
Obsługa				Ilościowy	
Nauczyciele				Ilościowy	
	N	Średnia	Odchylenie standardowe		
SE liniowy	95	289,4588	499,09983		

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wniosek: model opracowany na podstawie danych CUW 2 myli się na danych CUW 1 średnio na 17 faktur miesięcznie. Przedstawione modele regresji liniowej z wsteczną eliminacją zmiennych pozwoliły, na bazie danych uzyskanych z dwóch samorządowych CUW, przedstawić zależność liniową między profilem działalności JO a liczbą generowanych faktur zakupowych. Oczywiście, jak widzimy na podstawie przedstawionych statystyk, modele te nie są zbudowane w oparciu o te same predyktory. Jednakże poziom generowanych błędów w wyliczaniu zmiennej objaśnianej jest podobny, zatem opracowane modele „mylą się” w podobnym stopniu. Tego typu narzędzia wymagają dalszych weryfikacji, zarówno na dłuższym okresie analizowania danych i wykorzystywaniu danych z innych CUW. Niemniej jednak, już w przedstawianej konstrukcji pozwalają wspomagać zarządzanie CUW, zwłaszcza

w obszarze optymalizacji procesów i ujednoczenia obciążeń poszczególnych pracowników pionu księgowości.

#### 4. Podsumowanie

Wspólna polityka rachunkowości leżąca m.in. u podstaw tworzenia w samorządach CUW obejmuje również standaryzacje procesów księgowych. Badania samorządowych CUW (Modrzyński, *et al.*, 2018) wskazują na potrzebę standaryzacji procesów księgowych również w zakresie częstotliwości (jedna faktura od dostawcy w miesiącu dla danej JO) oraz terminu płatności (eliminacja faktur gotówkowych oraz z terminem płatności poniżej 14 dni). Pozwoli to wówczas zweryfikować przedstawione modele. Objęcie wspólna obsługą wspólną wielu jednostek realizujących identyczne lub podobne zadania statutowe (jednostki oświatowe) pozwala na wykorzystanie narzędzi statystycznych do budowania modeli ekonometrycznych wspomagających zarządzanie. Przedstawione modele pozwoliły na określenie parametrów istotnych i nieistotnych przy określaniu pracochłonności procesów księgowych w danej JO, co może być wykorzystywane przy określaniu obowiązków poszczególnym pracownikom pionu księgowości, a także w standaryzacji procesów księgowych. Zauważmy, że skazana przez samorzady wiązka celów tworzenia CUW jest ściśle powiązana. Standaryzacja procesów, ich upraszczanie i redukcja czynności zbędnych pozwoli m.in. na zmniejszenie ich pracochłonności. Uzyskany w ten sposób efekt skali przełoży się na optymalizację poziomu zatrudnienia, co powinno przyczynić się do osiągnięcia korzyści ekonomicznych. CUW odgrywają istotną rolę w tworzeniu wartości publicznej usług poprzez podnoszenie poziomu świadczonych usług i ich bezpieczeństwo czy transparentność. Szeroko prowadzona debata dotycząca kierunków rozwoju zarządzania publicznego, implementacji narzędzi biznesu przez sektor publiczny, wskazuje na aktualność i wagę przedstawionych tematów. Niewątpliwie rozwój technologii cyfrowych i wykorzystanie systemów finansowo-księgowych gromadzących dane masowe JO przyczynił się i przyczynia się nadal do dynamicznego rozwoju rynku usług wspólnych, w tym również w sektorze publicznym. Należy pamiętać, że nie można bezkrytycznie wdrażać rozwiązań biznesowych na grunt publiczny, co leżało u podstaw krytyki NPM.

## Bibliografia

1. Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. New York: John Wiley & Sons, Hoboken.
2. Borman, M. (2009). *Identifying appropriate governance principles for different types of sourcing arrangement*. Paper presented at the Americas Conference on Information Systems (AMCIS2009). San Francisco, <http://aisel.aisnet.org/amcis2009/553>.
3. Branda, A. (2011). *The Politics of Shared Services. What are the underlying barriers to a more successful shared services agenda? Shared services and management. A guide for councils*. London: Local Government Group.
4. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 80(1), 3-22.
5. Fahy, M., Curry, J. and Cacciaguidi-Fahy, S. (2002). Financial shared services centres: opportunities and challenges for the accounting profession. *ACCA Research Report*, 79. London: Certified Accountants Educational Trust.
6. Gawłowski, R., Modrzyński, P. (2018). Samorządowe Centra Usług Wspólnych. Praktyka funkcjonowania. *Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*, 51, doi: [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1537795914\\_EKSPERTYZA%2051.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1537795914_EKSPERTYZA%2051.pdf).
7. Gawłowski, R., Modrzyński, P. (2017). Shared Services Centres in the Public and Private Sectors: The Case Study of the United Kingdom. *Journal of Corporate Responsibility and Leadership*, 25-42, doi: <http://dx.doi.org/10.12775/JCRL.2017.008>.
8. Hood, Ch. (1991). A public management for all seasons? *Public Management*, 69(1), 3-19, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
9. Janssen, M., Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centres in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-116.
10. Joha, A., Janssen, M. (2009). *Comparing strategic intents for public-private partnerships, outsourcing and shared services*. Paper presented at the 10th Annual International Conference on Digital Government Research, [www.dgsoc.org](http://www.dgsoc.org), Puebla.
11. Joha, A., Janssen, M. (2010). Public-private partnerships, outsourcing or shared service centres? Motives and intents for selecting sourcing configurations. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 4, 3, 232-248, <https://doi.org/10.1108/17506161011065217>.
12. Kamal., M.M. (2012). Shared services: lessons from private sector for public sector domain. *Journal of Enterprise Information Management*, 25, 5, 431-440, <https://doi.org/10.1108/17410391211265124>.
13. Kearney, R.C., Hays S.W. (1998). Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective: The Danger of Throwing the Baby Out with the Bathwater. *Review of Public Personnel Administration*, 18(4), 38-54, doi: 10.1177/0734371X9801800404.

14. Kelly, G., Mulgan, G. and Muers, S. (2002). Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform. *Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit*, Great Britain, [https://www.academia.edu/23693003/Creating\\_Public\\_Value\\_An\\_analytical\\_framework\\_for\\_public\\_service\\_reform](https://www.academia.edu/23693003/Creating_Public_Value_An_analytical_framework_for_public_service_reform).
15. Kisner, M., Vigoda-Gadot, E. (2017). The provenance of public management and its future: is public management here to stay? *International Journal of Public Sector Management*, 30(6-7), 532-546, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2017-0143>.
16. Lattemann, C., Stieglitz, S., Kupke, S., and Scheider, A.M. (2009). Impact of PPPs to broadband diffusion in Europe. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 34, 355-374.
17. Minnaar, R.A., Vosselman, E.G.J. (2013). Shared service centres and management control structure change: Exploring the scope and limitations of a transaction cost economics approach. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 9, 1, 74-98, <https://doi.org/10.1108/18325911311307212>.
18. Młodzik, E. (2015). Założenia koncepcji New Public Management. *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, 11, 185-193, doi: 10.18276/wpe.2015.11-17.
19. Modrzyński, P. (2018). Zarządzanie ryzykiem w samorządowych centrach usług wspólnych. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 98-108.
20. Modrzyński, P., Gawłowski, R. (2018). Finance Management in Local Government Shared Services Centres in Poland – Primary Experiences. *Problemy Zarządzania – Management Issues*, 16, 2(74), 143-159.
21. Modrzyński, P., Gawłowski, R. and Modrzyńska, J. (2018). *Samorządowe centra usług wspólnych. Założenia i praktyka*. Warszawa: C.H. Beck.
22. Modrzyński, P., Karaszewski, R., Reuben, A. (2018). Process management in local government shared services centres – from an inventory of shared service processes to SLA designing. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 3.
23. Moore, M.H. (1995). *Creating public value. Strategic management in government*. London: Harvard University Press.
24. Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume.
25. Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
26. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
27. Sandford, M. (2015). *Local government: new models of service delivery*. London: House of Commons Library.
28. Strikwerda, J. (2005). Shared Service Centers. *Van kostenbesparing naar waardecreatie, Koninklijke van Gorcum*. Assen.
29. Ulbrich, F. (2006). Improving shared service implementation: adopting lessons from the BPR movement. *Business Process Management Journal*, 12(2), 191-205.