



UNIwersytet Technologiczno-Przyrodniczy
im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich
w Bydgoszczy



WYŻSZA SZKOŁA BANKOWA
BYDGOSZCZ



RAPORT

Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce

Rok 2018

dr Paweł Modrzyński

dr Robert Gawłowski

Raport opracowany na zlecenie Związku Powiatów Polskich
Bydgoszcz, marzec 2018 r.



Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Metodologia badań	4
3. Informacja o powiatach biorących udział w badaniu	5
4. Doświadczenia w tworzeniu CUW	9
5. Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym	20
6. Wnioski i rekomendacje	24

Wprowadzenie

Samorządowe Centra Usług Wspólnych (CUW) to jednostki organizacyjne powołane na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 roku. Celem działalności tych jednostek jest świadczenie jednolitych usług samorządowym jednostkom organizacyjnym objętym wspólną obsługą. Ustawa umożliwia realizowanie na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Wprowadzenie takiego rozwiązania prawnego miało na celu zwiększenie elastyczności działań jednostek samorządowych, ujednolicenie realizowanych procesów (np. w zakresie polityki rachunkowości), zwiększenie transparentności prowadzonych działań i w konsekwencji uzyskanie przez kadrę zarządzającą szybkiej i precyzyjnej informacji oraz możliwości sprawnej kontroli. Wskazane powyżej korzyści mogą w rezultacie doprowadzić do podniesienia jakości świadczonych usług, które niekoniecznie muszą wiązać się ze zwiększeniem nakładów finansowych.

Celem niniejszego badania jest zebranie oraz przeanalizowanie pierwszych doświadczeń samorządów we wdrażaniu i funkcjonowaniu CUW. W ramach przeprowadzonego badania

zweryfikowano: (1) skalę funkcjonowania CUW w Polsce, (2) zakres ich działania, (3) szanse i bariery związane z wdrażaniem tych rozwiązań oraz (4) możliwe scenariusze ich dalszego rozwoju.

Kluczowym partnerem przy realizacji prowadzonych badań był Związek Powiatów Polskich.

Autorzy badania pragną podziękować kierownictwu i pracownikom Związku Powiatów Polskich za pomoc i zaangażowanie przy realizacji badań. Wyrazy podziękowania kierowane są również do wszystkich przedstawicieli powiatów, którzy zdecydowali się wziąć udział w badaniu i poświęcili swój czas na przygotowanie odpowiedzi.

Życzymy miłej lektury!

dr Paweł Modrzyński

dr Robert Gawłowski

Metodologia badań

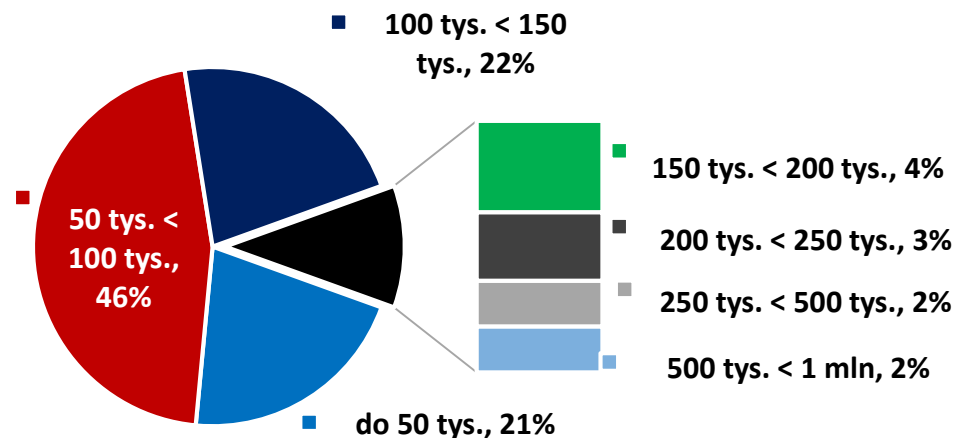
- Badaniom poddano **315** jednostek samorządu powiatowego zrzeszonych w Związku Powiatów Polskich.
- Badanie zostało przeprowadzone metodą badań ankietowych za pomocą kwestionariusza ankiety. Pierwsza jej część dotyczyła analizy powiatów, których władze zdecydowały się na powołanie CUW. Kolejna część obejmowała analizę powiatów, które nie zdecydowały się na utworzenie CUW. Część końcowa kwestionariusza ankiety badawczej dotyczyła charakterystyki powiatu.
- Narzędzie badawcze zostało skonsultowane z ekspertami Związku Powiatów Polskich.
- Kwestionariusz ankiety rozsyłany był w wersji elektronicznej za pośrednictwem i przy wsparciu Związku Powiatów Polskich.
- Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 10 października 2017 roku do 10 lutego 2018 roku.
- W badaniu wzięło udział 100 powiatów, których lista stanowi załącznik do niniejszego raportu. **Wskaźnik zwrotności ankiet wyniósł 31,7%.**

Informacja o powiatach biorących udział w badaniu



Informacja o powiatach biorących udział w badaniu (1/3)

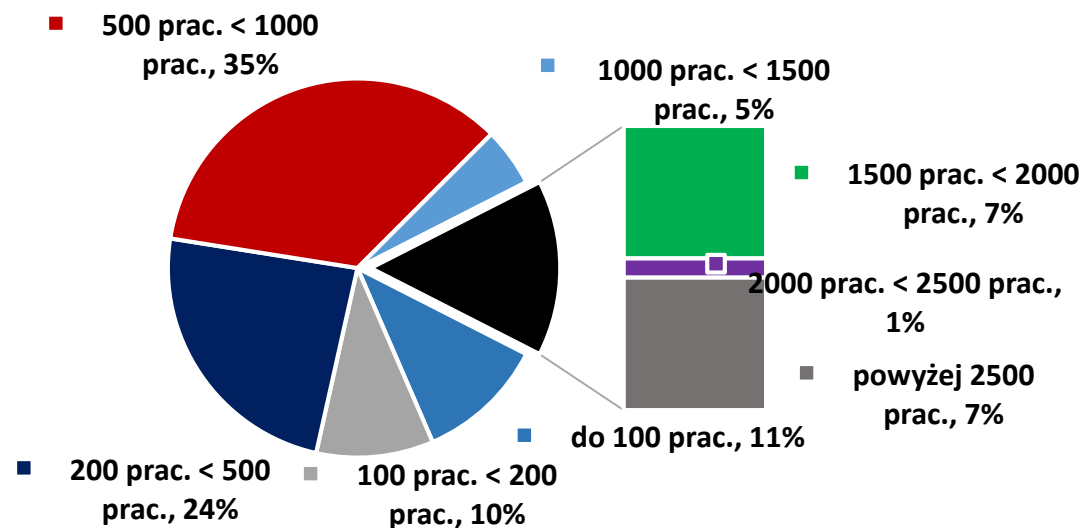
Liczba mieszkańców powiatu



W ponad 35% przebadanych powiatów liczba pracowników mieści się w przedziale od 500 do 1000 i obejmuje wszystkie osoby zatrudnione w jednostkach samorządowych w oparciu o kodeks pracy oraz na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych.

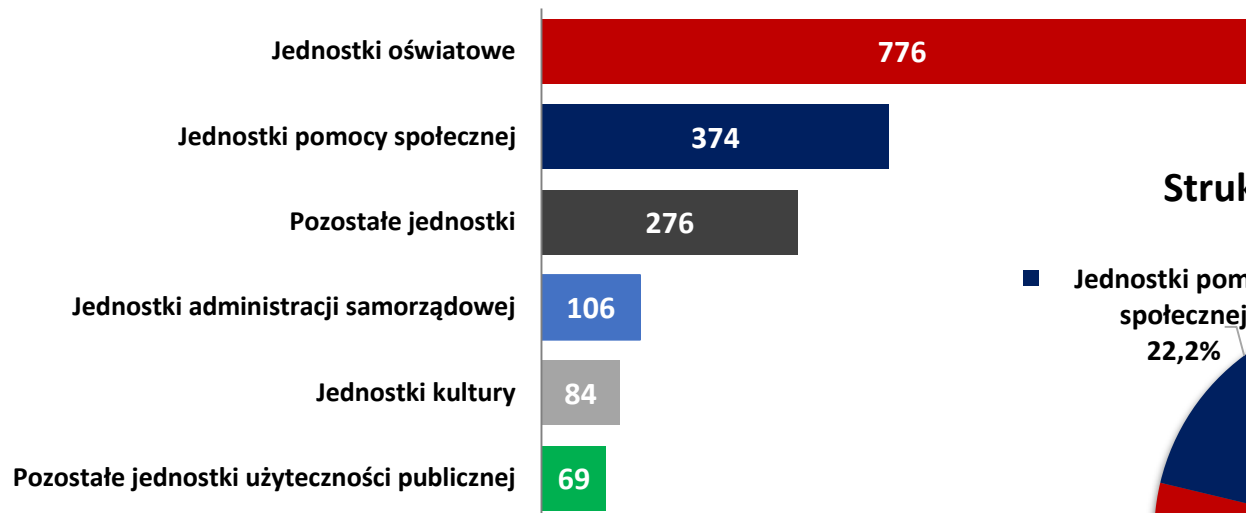
Blisko połowa przebadanych powiatów zamieszkiwana jest przez mieszkańców w przedziale liczebnym pomiędzy 50 a 100 tys., co odpowiada średniej arytmetycznej wielkości powiatu w Polsce.

Liczba pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych powiatu



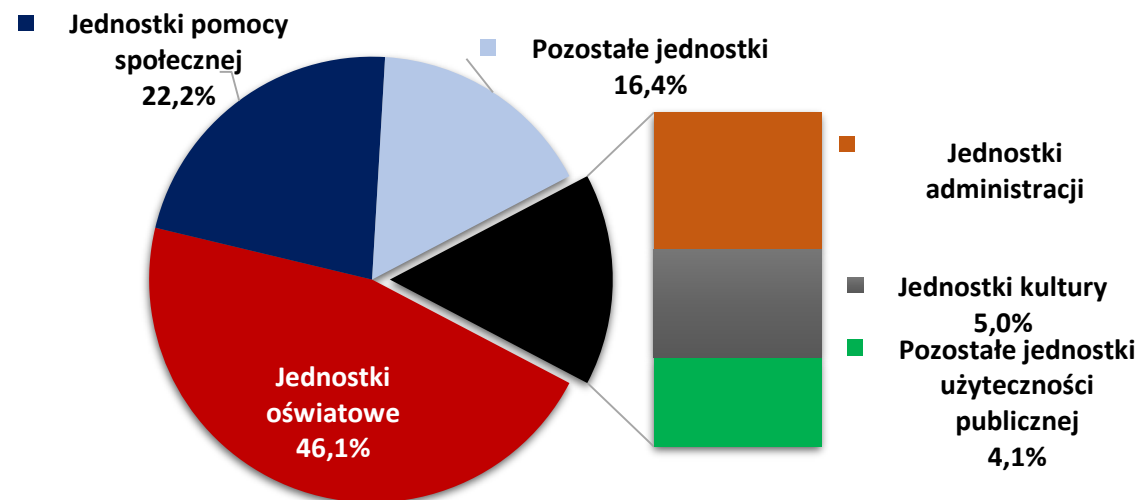
Informacja o powiatach biorących udział w badaniu (2/3)

Liczba jednostek organizacyjnych powiatu



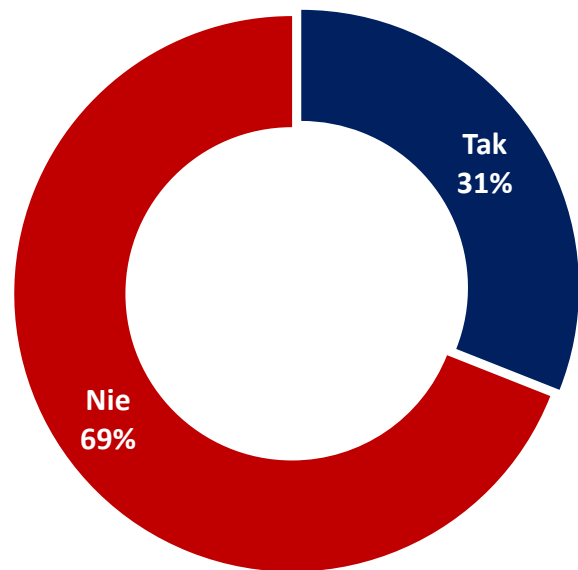
Jednostki oświatowe stanowią blisko 50% wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych powiatu.

Struktura podmiotowa powiatu



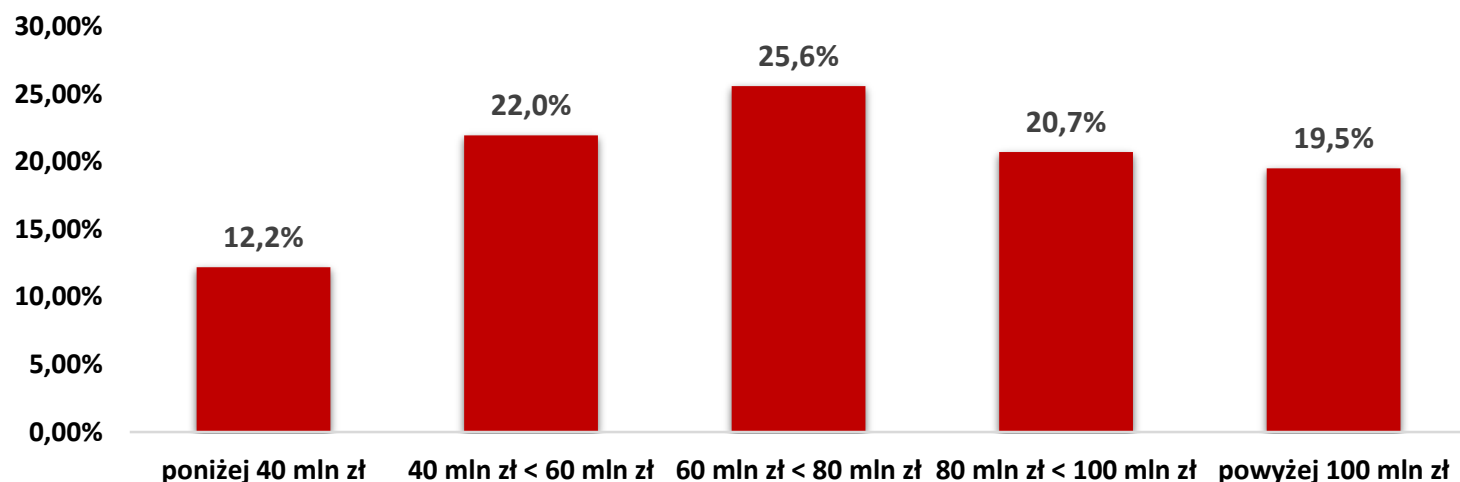
Informacja o powiatach biorących udział w badaniu (3/3)

Czy utworzono CUW w powiecie?



Pomimo krótkiego okresu obowiązywania regulacji prawnych umożliwiających tworzenie CUW (od 1 stycznia 2016 roku), już ponad 30% powiatów zdecydowało się na utworzenie tego typu jednostek. Należy podkreślić, że wciąż jest **czas i przestrzeń do rozwoju narzędzi i rozwiązań wykorzystywanych w procesie tworzenia CUW w sektorze samorządowym w Polsce.**

Struktura wielkości budżetu powiatów biorących udział w badaniu



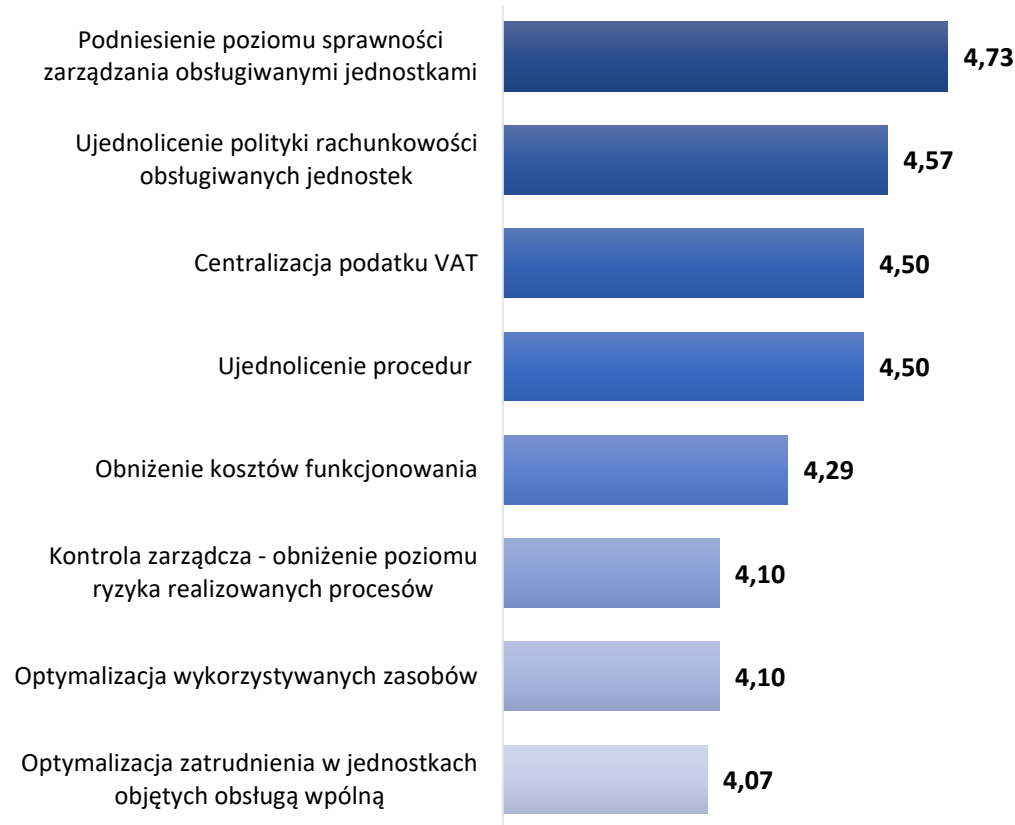
Doświadczenia w tworzeniu CUW



Doświadczenia w tworzeniu CUW (1/7)

Jakie cele leżały u podstaw utworzenia CUW?

Średnia ocena wg wskazań respondentów



Do kluczowych czynników determinujących tworzenie CUW w powiatach należą:

1. podniesienie poziomu sprawności i ujednolicenia polityki rachunkowości obsługiwanym jednostek,
2. centralizacja podatku VAT.

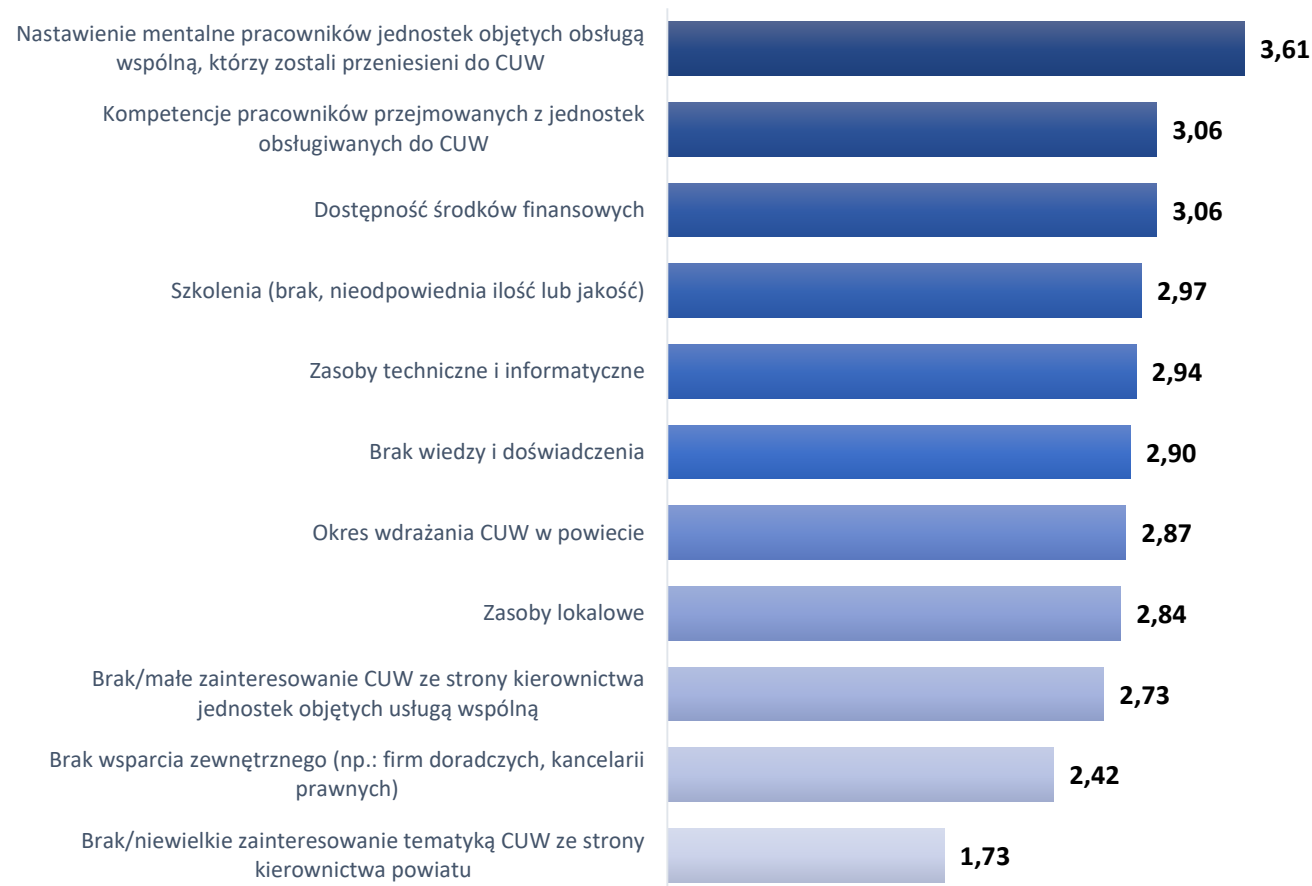
Ważne: **Oszczędności nie były podstawowym celem utworzenia CUW w powiatach.** Według wskazań: optymalizacja wykorzystywanych zasobów kadrowych wskazywana była na ostatnim miejscu przez respondentów.

Kluczowe znaczenie mają czynniki jakościowe.

Doświadczenia w tworzeniu CUW(2/7)

Jakie problemy występowały przy tworzeniu CUW?

Średnia ocena wg wskazań respondentów



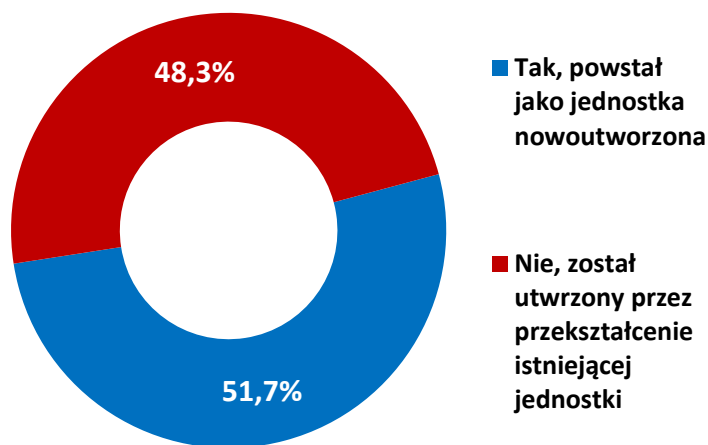
Najważniejszą barierą wdrożenia CUW w powiatach była **obawa pracowników jednostek planowanych do objęcia wspólną obsługą przed zmianą organizacyjną**.

Potwierdzają to także pogłębione badania przeprowadzone przez autorów raportu na kierownikach samorządowych jednostek organizacyjnych w Toruniu.

Dla dalszego rozwoju CUW konieczne jest dostrzeżenie istotnego problemu, jakim jest brak wystarczających kompetencji kierowników pracujących do tej pory wyłącznie w sektorze publicznym.

Doświadczenia w tworzeniu CUW (3/7)

W jakim trybie utworzono CUW?



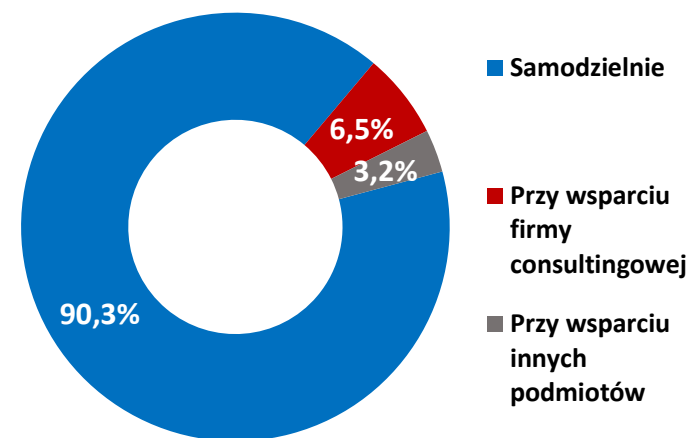
Na podstawie doświadczeń powiatów biorących udział w badaniu można wyróżnić dwa równie często występujące warianty tworzenia CUW:

1. przekształcenie funkcjonującej jednostki,
2. powołanie samodzielnej jednostki.

CUW okazał się prostym narzędziem do samodzielnego wdrożenia przez władze powiatowe.

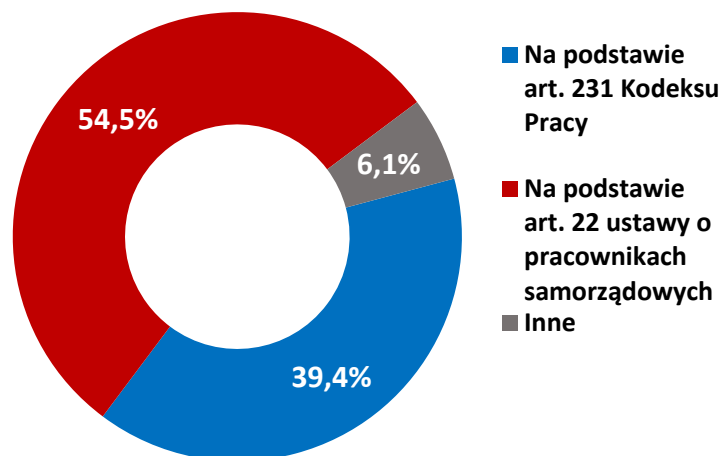
Nieco ponad 90% jednostek zostało powołanych samodzielnie, co dobrze świadczy o konstrukcji prawnej wskazanego narzędzia.

W jaki sposób utworzono CUW?



Doświadczenia w tworzeniu CUW (4/7)

Tryb przeniesienia pracowników z jednostek objętych usługą wspólną do CUW

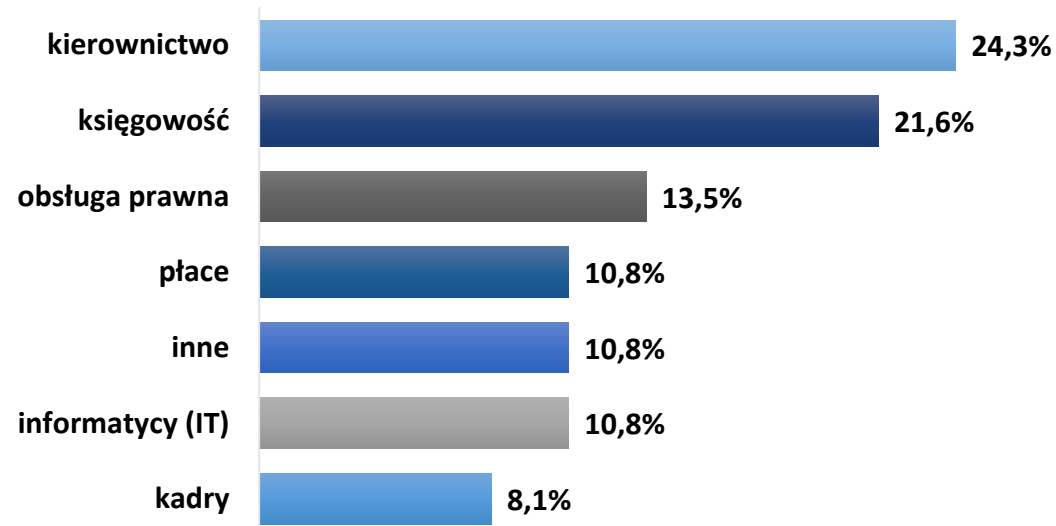


Utworzenie CUW wiązało się często z koniecznością rekrutacji kadry zarządzającej. Z uwagi na fakt, iż usługi księgowe należą do podstawowych obszarów świadczonej usługi wspólnej, również w tym zakresie istniała konieczność rekrutacji nowych pracowników.

Czy istniała konieczność zatrudnienia nowych pracowników do CUW?

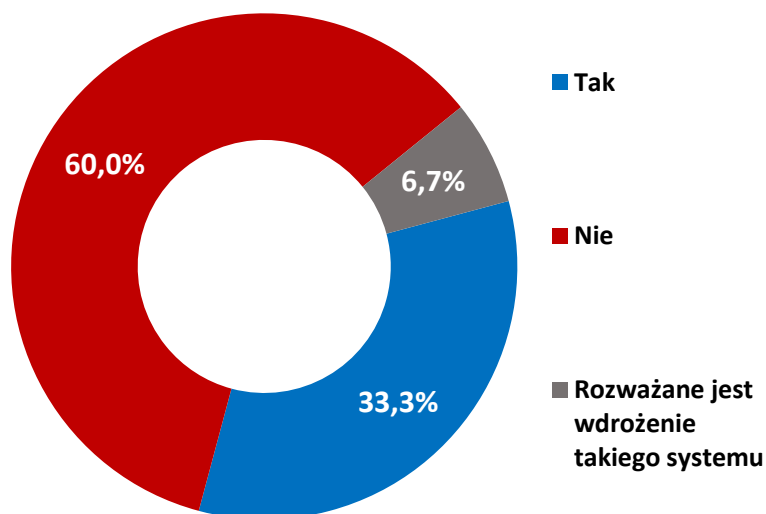


Rekrutacja nowych pracowników do CUW



Doświadczenia w tworzeniu CUW (5/7)

Czy wykorzystano system informatyczny przy tworzeniu CUW?



Potencjalnym obszarem rozwoju istniejących CUW jest polepszenie wsparcia informatycznego, które może usprawnić i uporządkować proces komunikacji i optymalizacji wykorzystywanych zasobów.

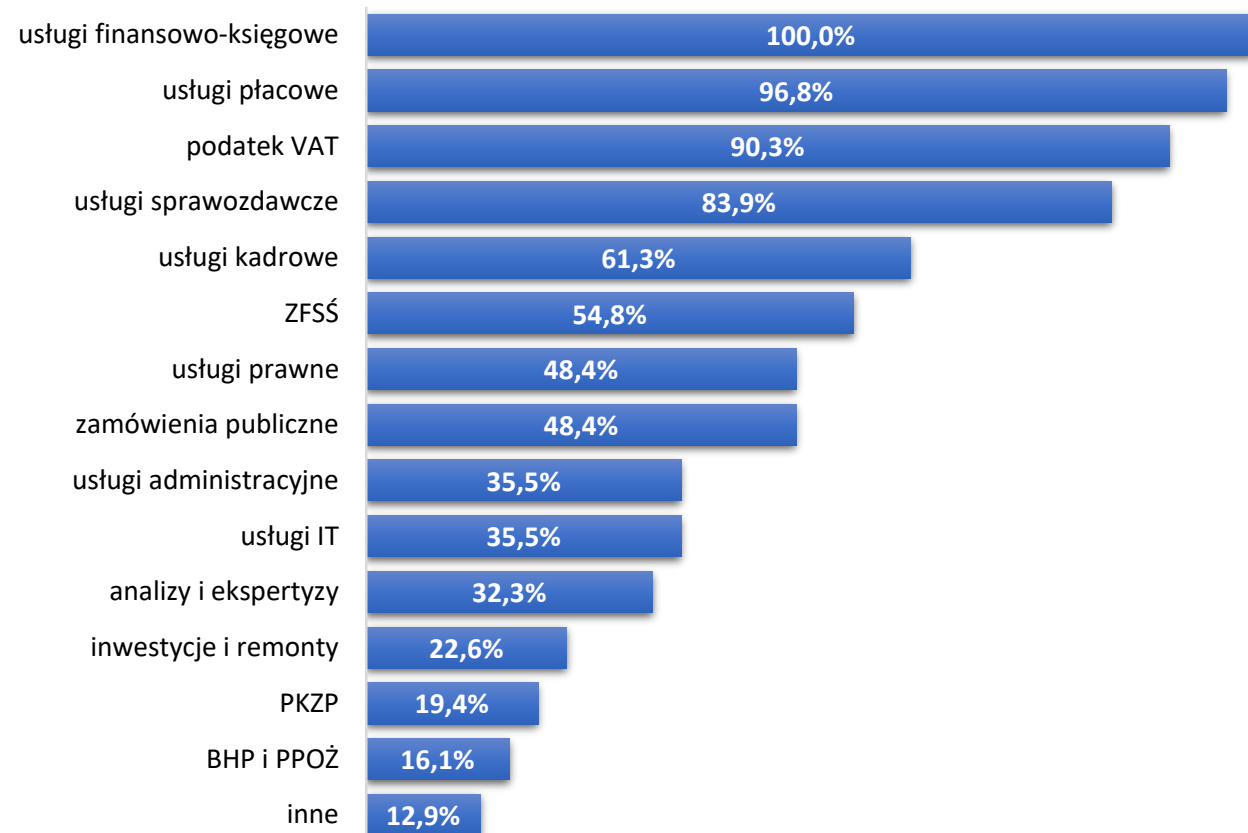
Systemy informatyczne są kluczowe dla działalności CUW. Umożliwiają bezpieczny i sprawny przepływ dokumentów pomiędzy jednostkami obsługiwanymi a jednostką obsługującą.

W przypadku powiatowych CUW kluczowym jest pytanie, czy liczba samorządowych jednostek organizacyjnych uzasadnia konieczność wprowadzania systemów informatycznych, czy nie są to zbyt małe jednostki samorządu terytorialnego.

W powyższym przypadku odpowiednim rozwiązaniem może być skalowanie CUW na kilka powiatów, co spowodowałoby zwiększenie liczby jednocześnie obsługiwanych jednostek i uzasadniałoby wprowadzenie systemów informatycznych.

Doświadczenia w tworzeniu CUW (6/7)

Zakres przedmiotowy świadczonej usługi wspólnej przez CUW



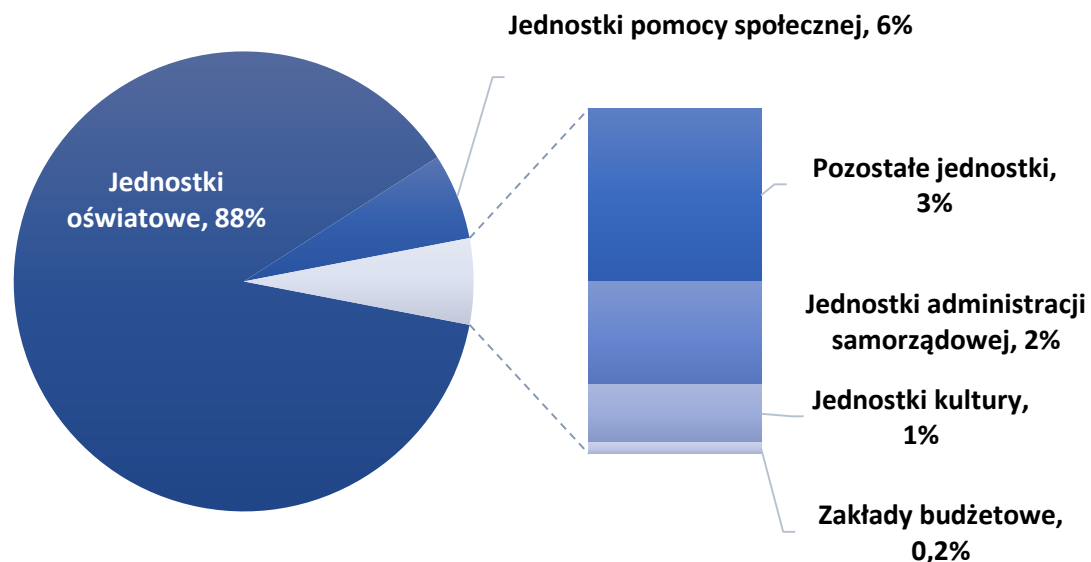
Księgowość, płace i podatek VAT to najczęściej wybierane w powiatach obszary działania CUW.

Oznacza to, że po osiągnięciu stabilizacji organizacyjnej można spodziewać się rozwoju powiatowych CUW na inne obszary – w pierwszej kolejności usługi kadrowe, ZFSŚ, ale także zamówienia publiczne.

Jednocześnie w ramach funkcjonujących CUW istnieje jeszcze spora przestrzeń do podnoszenia poziomu jakości w zakresie obsługi jednostek.

Doświadczenia w tworzeniu CUW (7/7)

Zakres podmiotowy usługi wspólnej świadczonej przez CUW



Ze względu na charakter wykonywanych przez powiat zadań i tym samym narzuconą prawnie formę organizacyjno-prawną ich realizacji – blisko 90% podmiotów objętych obsługą to jednostki oświatowe.

Zakres podmiotowy wynika przede wszystkim z dwóch faktów: jednolitość realizowanych zadań statutowych oraz korzystanie z tego samego oprogramowania finansowo-księgowego.

Znacznie większe zróżnicowanie zakresu obsługiwanych podmiotów przez CUW można zauważyć w przypadku miast na prawach powiatów.

Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym



Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym (1/6)

Czy planowane jest rozszerzenie działalności CUW w przyszłości?

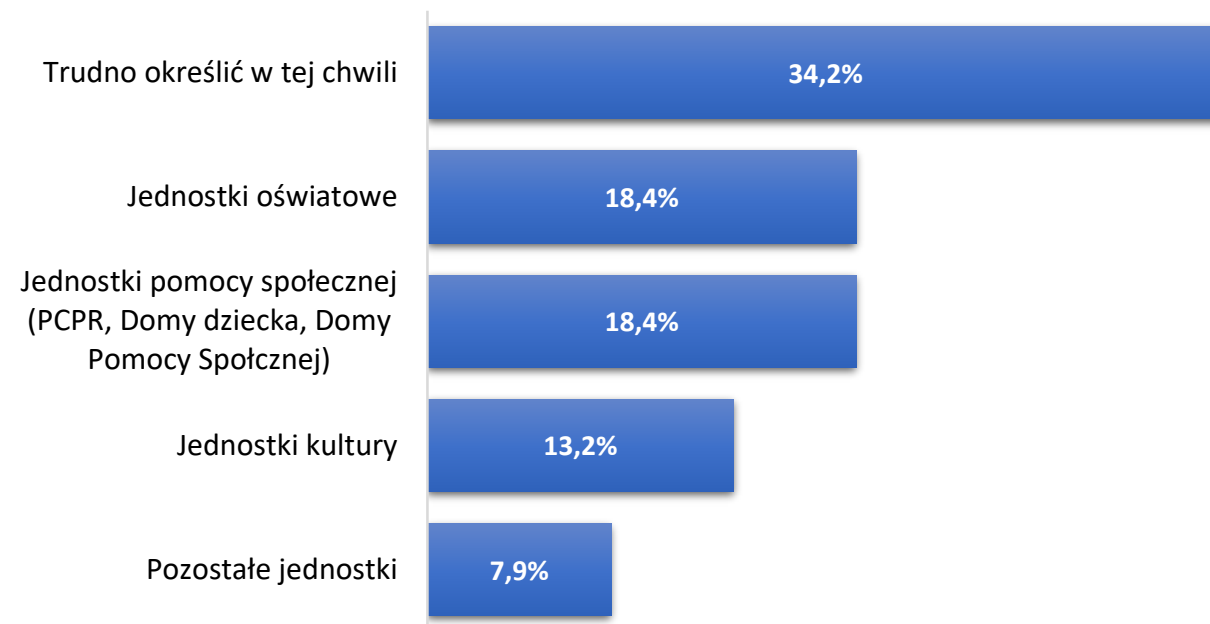


Ponad 60% powiatów biorących udział w badaniu nie wyklucza możliwości rozwoju i sposobu funkcjonowania CUW w najbliższej przyszłości.

Oznacza to, że władze powiatów cały czas dostrzegają przestrzeń do rozwoju CUW m.in. poprzez obejmowanie wspólną usługą kolejnych obszarów i jednostek.

Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym (2/6)

Jeśli rozważane jest rozszerzenie działalności CUW w przyszłości, to jakie jednostki będzie obsługiwał?



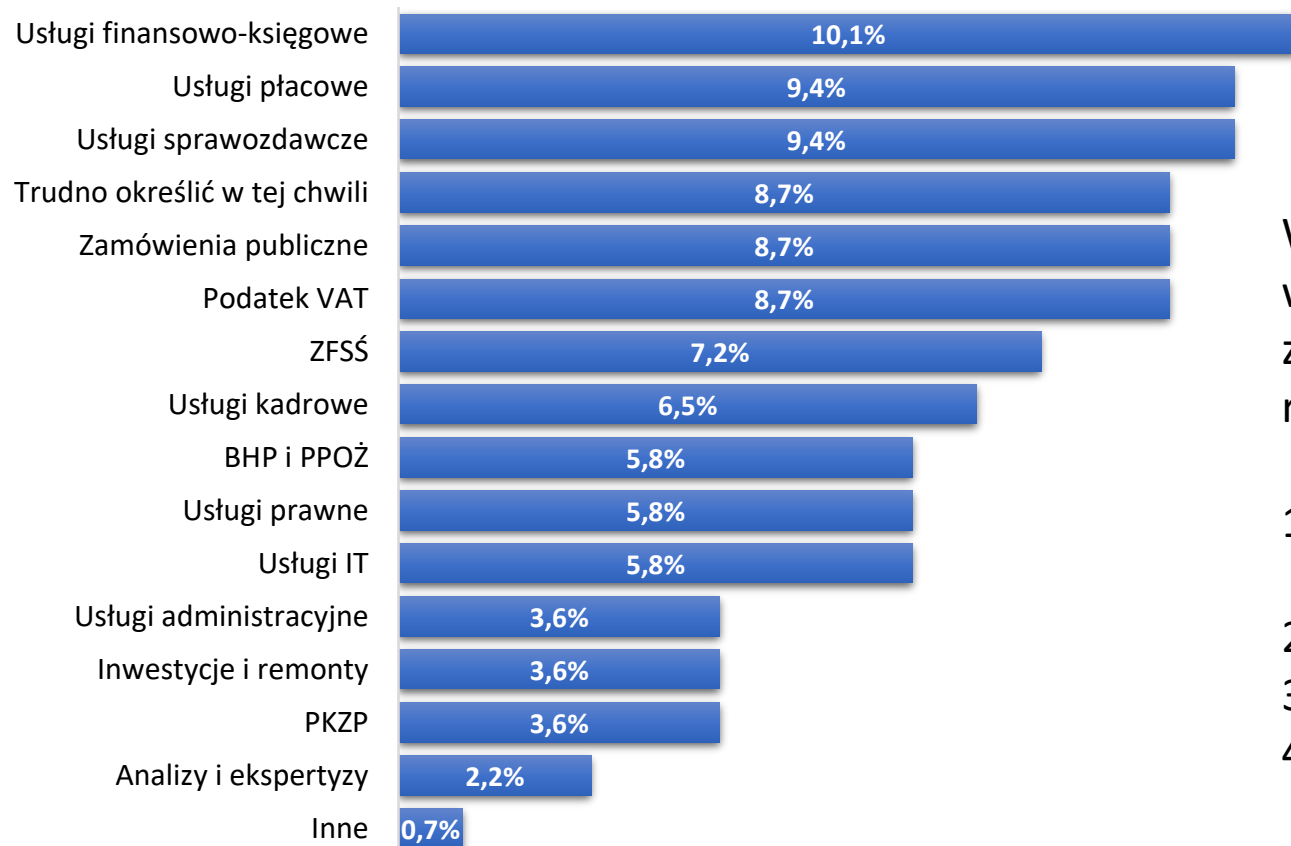
Potencjałem rozwojowym CUW jest objęcie obsługą kolejnych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Wyniki badań wskazują, że w pierwszej kolejności będą to jednostki oświatowe oraz pomocy społecznej.

Tym samym wyjście poza sektor edukacji wydaje się naturalnym kierunkiem dalszego rozwoju.

Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym (3/6)

Jeśli rozważane jest rozszerzenie działalności CUW w przyszłości, to jaki będzie zakres świadczonej usługi?



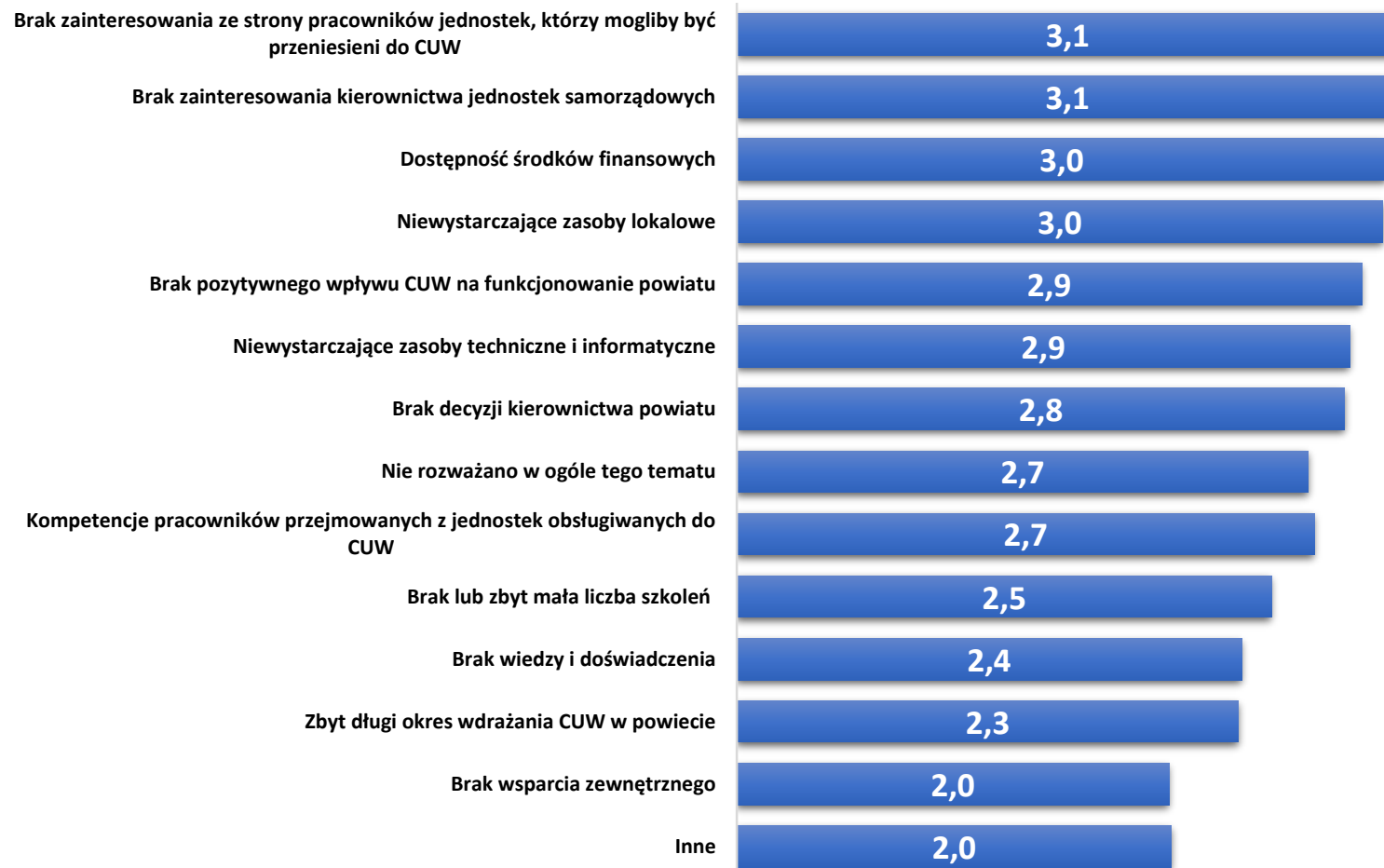
W zakresie przedmiotowym można wskazać kilka obszarów zainteresowania powiatów rozwojem rynku usług wspólnych:

1. doskonalenie obsługi w zakresie finansowo-księgowym i płacowym,
2. usługi sprawozdawcze,
3. zamówienia publiczne,
4. usługi kadrowe.

Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym (4/6)

Jakie były główne przyczyny podjęcia decyzji o nieutworzeniu CUW?

Średnia ocena wg wskazań respondentów

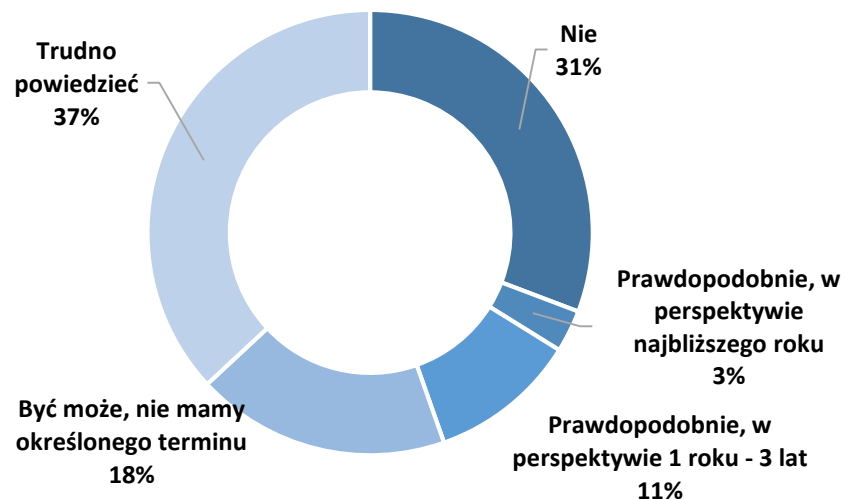


CUW są relatywnie nowym narzędziem prawnym i organizacyjnym, które funkcjonuje w przestrzeni sektora publicznego. Z tego powodu **brak wiedzy i zainteresowania pracowników jednostek zmianami są głównymi barierami dalszego rozwoju.**

Warto podkreślić, że ZPP powinno odgrywać kluczową rolę w promowaniu idei CUW wśród powiatów.

Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym (5/6)

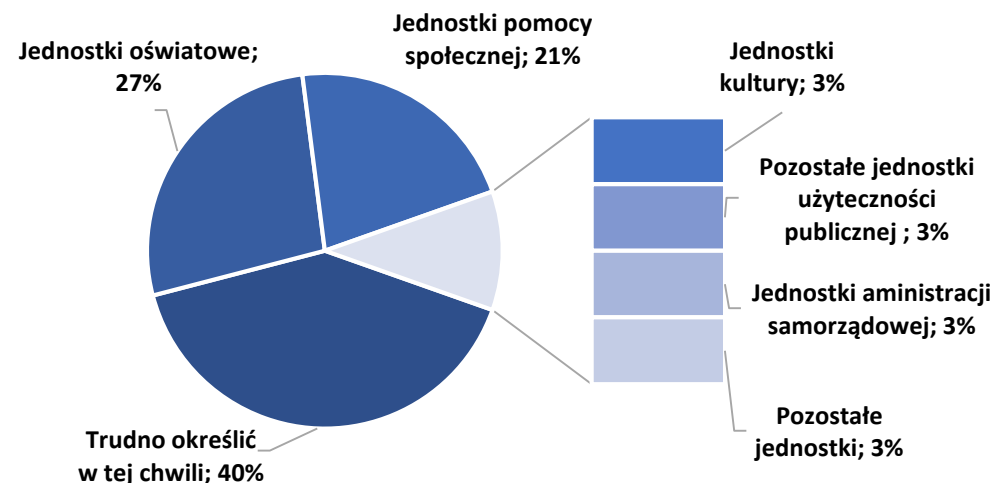
Czy planowane jest utworzenie CUW w przyszłości?



Znacząca grupa powiatów nie planuje powołania CUW w najbliższym czasie (ponad 30% wskazań), dlatego konieczne jest podjęcie działań promujących dobre praktyki, aby zachęcić powiaty do idei CUW.

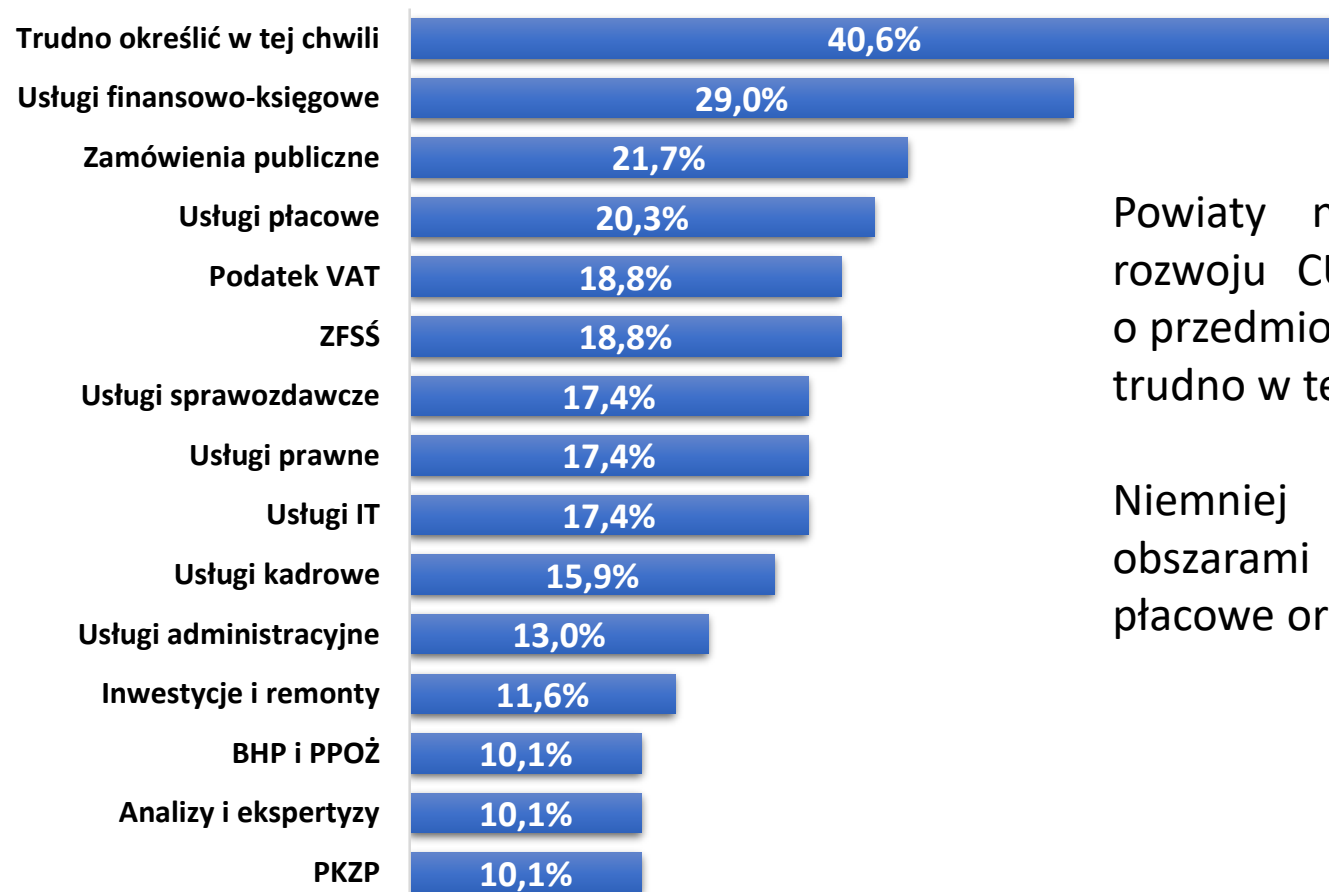
Jednostki oświatowe oraz pomocy społecznej wskazywane są jako podmioty, które mogą być potencjalnie objęte obsługą wspólną w przypadku podjęcia decyzji o utworzeniu CUW w powiecie.

Potencjał podmiotowy rozwoju rynku usług wspólnych



Perspektywy rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze samorządowym (6/6)

Potencjał przedmiotowy rozwoju usług wspólnych



Powiaty nie dysponują precyzyjnym planem rozwoju CUW w najbliższej przyszłości. Pytane o przedmiotowy potencjał rozwojowy wskazują, że trudno w tej chwili go określić.

Niemniej jednak najczęściej wskazywanymi obszarami są działania finansowo-księgowe, płacowe oraz zamówienia publiczne.

Wnioski i rekomendacje



Wnioski

1. Jednostki publiczne, w szczególności samorządowe, coraz częściej wykorzystują nowoczesne narzędzia organizacji i realizacji określonych usług administracyjnych i finansowych.
2. W ponad 30% przebadanych powiatów decyzje o powołaniu CUW zostały już podjęte. Wciąż jednak istnieje duży potencjał w zakresie rozwoju tego narzędzia.
3. Usługi finansowo-księgowe stanowią podstawowy zakres przedmiotowy usługi wspólnej świadczonej przez samorządowe CUW.
4. Wspólnym mianownikiem podmiotowym samorządowych CUW są jednostki oświatowe.
5. Podniesienie poziomu jakości świadczonych usług oraz bezpieczeństwo realizowanych procesów, to podstawowe przesłanki tworzenia CUW.
6. Niechęć do zmian i wdrażania nowych rozwiązań wśród pracowników potencjalnie objętych usługą wspólną, to największe bariery w procesie tworzenia i wdrażania tych rozwiązań w jednostkach samorządowych.
7. Pierwsze doświadczenia samorządów, które zdecydowały się utworzyć CUW wskazują, że nadal istnieje potencjał do rozszerzania zakresu podmiotowego i przedmiotowego proponowanych rozwiązań.

Rekomendacje

1. CUW jest przykładem narzędzia z obszaru zarządzania, które do tej pory z sukcesem funkcjonowało w sektorze prywatnym. Dlatego skuteczne jego wdrożenie w sektorze publicznym wymaga wzmocnienia kompetencyjnego pracowników CUW. W szczególności istotne są kompetencje kierownicze. Związek Powiatów Polskich jest najlepszym partnerem do organizacji szkoleń z tego zakresu.
2. W tym kontekście główną rolą Związku Powiatów Polskich jest promowanie nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych w samorządach poprzez: (1) wymianę dobrych praktyk, (2) promowanie najlepszych CUW oraz (3) przygotowanie podręcznika (instrukcji) wdrażania CUW dla jednostek powiatowych oraz kodeksu dobrych praktyk.
3. ZPP powinno zostać centrum kompetencyjnym CUW, jako podmiot gromadzący wiedzę i doświadczenia w zakresie funkcjonowania CUW.

Powiaty zaangażowane w badanie

Aleksandrowski	Jędrzejowski	Mielecki	Skarżyski
Augustowski	Kazimierski	Międzychodzki	Słupecki
Bartoszycki	Kędzierzynie-Koźlu	Moniecki	Sosnowiec
Bialski	Kętrzyński	Myślenicki	Staszowski
Białobrzeski	Kolbuszowski	Nowomiejski	Suski
Białostocki	Kolneński	Opoczyński	Suwalski
Bielski	Kościański	Opolski	Miasto Szczecin
Bieruńsko-Lędziński	Krapkowicki	Ostrzeszowski	Średzki Wielkopolski
Bieszczadzki	Kwidzyński	Oświęcimski	Śremski
Biłgorajski	Legionowski	Otwocki	Świdnicki
Bolesławiecki	Legnicki	Parczewski	Świecki
Brodnicki	Leżajski	Płoński	Świnoujście
Brzeski	Lidzbarski	Kościański	Tarnogórski
Buski	Lipski	Poznań	Trzebnicki
Chodzieski	Lubaczowski	Poznański	Tucholski
Ciechanowski	Łowicki	Pruszkowski	Wadowicki
Częstochowski	Łódzki wschodni	Pszczynski	Włodawski
Dębicki	Łódź	Puławski	Wolsztyński
Dzierżoniowski	Miasto Legnica	Pułtusi	Wołomiński
Elbląski	Miasto Opole	Radomszczański	Wschowski
Gorlicki	Miasto Przemyśl	Rawicki	Zambrowski
Gostyniński	Miasto Rybnik	Rybnicki	Zduńskowolski
Grodziski	Miasto Tarnobrzeg	Rzeszowski	Zgorzelecki
Grudziądzki	Miasto Włocławek	Siedlecki	Zielonogórski
Jarostawski	Miasto Zielona Góra	Sierpecki	Zwoleński

Autorzy raportu

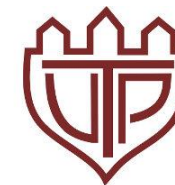


dr Paweł Modrzyński

Kierownik Pracowni Finansów i Rachunkowości Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy.

Zainteresowania badawcze związane m.in. z zarządzaniem publicznym, zarządzaniem procesami oraz finansami.

e-mail: pawel.modrzynski@utp.edu.pl, tel.: 609 239 702



UNIwersYTET TECHNOLOGICZNO-PRZYRODNICZY
im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich
w Bydgoszczy



dr Robert Gawłowski

Prodziekan Wydziału Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.

Inicjator Centrum Badań Samorządowych WSB w Toruniu. Zainteresowania badawcze związane z zarządzaniem publicznym i samorządem terytorialnym.

e-mail: robert.gawlowski@wsb.bydgoszcz.pl, tel.: 507 160 134



WYŻSZA SZKOŁA BANKOWA
BYDGOSZCZ

Instytucje prowadzące badania



UNIwersYTET TECHNOLOGICZNO-PRZYRODNICZY
im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich
w Bydgoszczy

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy
im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy
Wydział Zarządzania
Al. prof. S. Kaliskiego 7
85-796 Bydgoszcz



WYŻSZA SZKOŁA BANKOWA
BYDGOSZCZ

Wyższa Szkoła Bankowa w Bydgoszczy
Wydział Finansów i Zarządzania
ul. Fordońska 74
85-719 Bydgoszcz