

RAPORT 2019

Samorządowe Centra Usług Wspólnych

Analiza funkcjonowania i ocena efektywności świadczonych usług

Raport opracowany przy współpracy
z Unią Metropolii Polskich
przez zespół w składzie:
dr Paweł Modrzyński
dr Robert Gawłowski
dr Joanna Modrzyńska

Toruń, styczeń 2019 r.

Od autorów

Niniejszy raport stanowi syntezę efektów ponad 2-letniego okresu obowiązywania przepisów nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym.

Badania przeprowadzone we współpracy z Unią Metropolii Polskich dotyczą rozwoju i efektywności działania rynku usług wspólnych w samorządowym sektorze publicznym. Raport stanowi kontynuację wcześniej przeprowadzonego badania we współpracy ze Związkiem Powiatów Polskich dotyczącego funkcjonowania CUW w powiatach.

Przeprowadzone badania wpisują się w obszary zainteresowań badawczych autorów raportu, które dotyczą wdrażania narzędzi oceny efektywności funkcjonowania CUW, w tym wykorzystywania narzędzi ekonometrycznych, projektowania umów typu SLA (o gwarantowanym poziomie świadczeń) i zarządzania ryzykiem realizowanych procesów.

Autorzy pragną podziękować przede wszystkim kierownictwu i pracownikom Unii Metropolii Polskich za pomoc i zaangażowanie w prowadzone badania. Wyrazy podziękowania kierujemy również do władz samorządowych miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich, a także kierowników Centrów Usług Wspólnych oraz osób zarządzających jednostkami objętymi obsługą wspólną biorących udział w badaniu.

Autorzy wyrażają przekonanie, że analiza wyników badań zamieszczonych w niniejszym raporcie przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania administracji samorządowej, efektywniejszego wdrażania zmian organizacyjnych, a także pozwoli szczegółowo poznać przedmiot działalności i kluczowe parametry Centrów Usług Wspólnych funkcjonujących w przestrzeni samorządowej.

dr Paweł Modrzyński

dr Robert Gawłowski

dr Joanna Modrzyńska

Wprowadzenie

Raport powstał w oparciu o wyniki badań przeprowadzonych w największych miastach Polski zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (UMP) dotyczących funkcjonowania Centrów Usług Wspólnych (CUW) i oceny efektów wdrożenia usług wspólnych w samorządach. Wyniki badań są efektem zebranych kwestionariuszy ankietowych skierowanych zarówno do władz samorządowych reprezentowanych przez skarbników, dyrektorów CUW, jak również kierowników jednostek objętych obsługą wspólną.

W badaniach ankietowych wzięło udział 10 z 12 samorządów (tj. 83,3%) zrzeszonych w UMP. Ocena funkcjonowania usług wspólnych analizowana była na podstawie ankiet zebranych od 414 kierowników jednostek obsługiwanych.

Zakres merytoryczny przeprowadzonych badań obejmował: (1) ocenę kompetencji i kwalifikacji osób zarządzających jednostkami uczestniczącymi w procesie organizacji i świadczenia usług wspólnych, (2) ocenę procesu wdrażania CUW w samorządzie, (3) ocenę efektów wdrożenia CUW w samorządzie, (4) ocenę współpracy CUW z jednostkami obsługiwanymi, (5) określenie możliwych przyszłych scenariuszy rozwoju rynku usług wspólnych w jednostce.

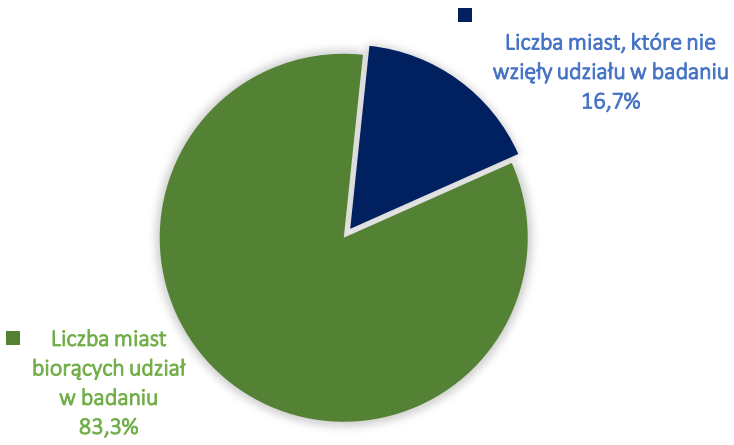
Badania zostały przeprowadzone w okresie: wrzesień – grudzień 2018 roku.

- ✓ *Wskaźnik zwrotności badań na poziomie 83,3%.*
- ✓ *414 przebadanych jednostek objętych obsługą wspólną.*
- ✓ *Badania przeprowadzono w okresie: wrzesień-grudzień 2018 roku.*
- ✓ *W 8 z 10 przebadanych miast, władze samorządowe zdecydowały się powołać CUW.*

W badaniu wzięli udział przedstawiciele 10 z 12 miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich, co stanowi 83,3% badanej grupy. Badania prowadzone były w następujących miastach: (1) Bydgoszcz, (2) Białystok, (3) Gdańsk, (4) Katowice, (5) Kraków, (6) Lublin, (7) Poznań, (8) Warszawa, (9) Szczecin, (10) Rzeszów. W 8 z 10 przebadanych miast władze samorządowe zdecydowały się powołać CUW.

UDZIAŁ MIAST BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU W STRUKTURZE MIAST ZRZESZONYCH W UMP

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Charakterystyka istniejących CUW

We wszystkich przebadanych miastach, które utworzyły CUW, jednostki te zostały zorganizowane jako jednostki budżetowe gminy. W 60% przypadków podstawą utworzenia CUW było wykorzystanie już istniejących jednostek np.: Miejskiego Biura Finansów Oświaty.

W znakomitej większości (80%) CUW powoływane były przy wykorzystaniu własnych zasobów kadrowych samorządów. Ponadto, we wszystkich tworzonych CUW wdrażano równolegle systemy informatyczne.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy działalności CUW odpowiada praktykom stosowanym obecnie w kraju. Usługa wspólna dedykowana jest praktycznie wyłącznie jednostkom oświatowym (przeciętnie CUW obsługują 146 jednostek), a jej zakres przedmiotowy obejmuje: usługi finansowo-księgowe wraz z pochodnymi zadaniami, usługi obsługi płacowej, centralizację podatku VAT oraz świadczenie usług prawnych.

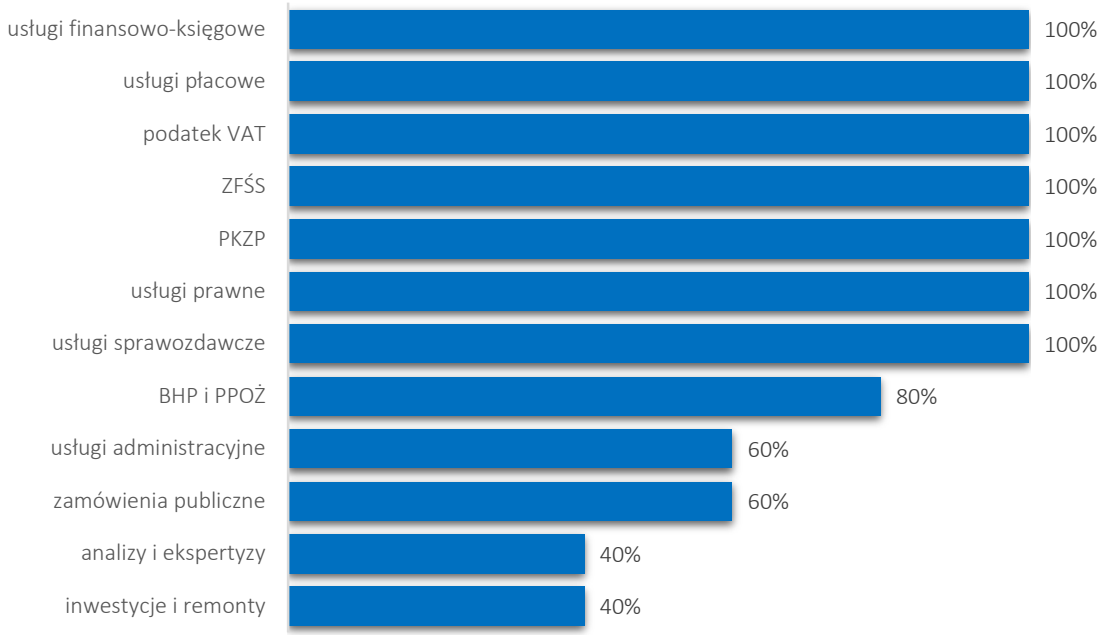
TRYB POWOŁYWANIA CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



ZAKRES PRZEDMIOTOWY USŁUG ŚWIADCZONYCH PRZEZ CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



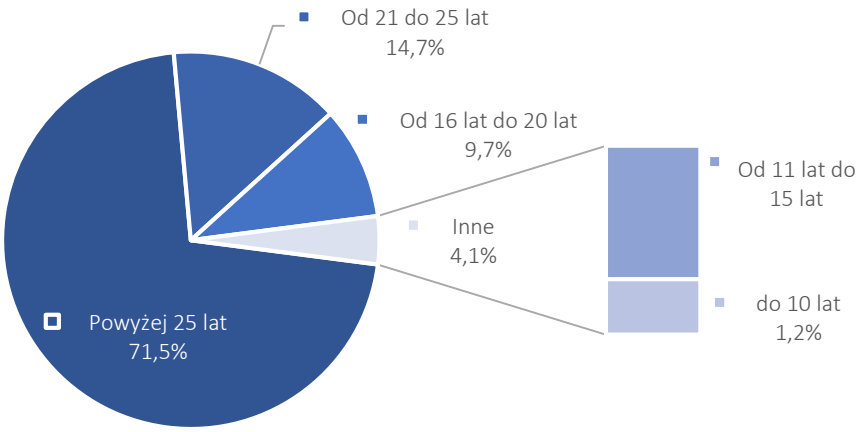
Analiza kompetencji i kwalifikacji kadry kierowniczej

Zakres podmiotowy działalności CUW to wyżej wspomniane jednostki oświatowe, które zarządzane są przez doświadczoną kadrę nauczycielską. Kierownicy tych jednostek to osoby posiadające wieloletni staż pracy (71,5% posiada staż pracy powyżej 25 lat) oraz co najmniej kilkuletnie doświadczenie w zarządzaniu szkołą, w której wcześniej pracowali (75,1% kieruje jednostką powyżej 6 lat). Co ważne, jest to niemal wyłącznie doświadczenie zdobyte w macierzystej jednostce (78,2% kierowników nigdy nie kierowało inną szkołą czy jednostką organizacyjną).

Zaledwie 8,2% badanej grupy kierowników jednostek objętych obsługą wspólną posiada doświadczenie w kierowaniu innymi jednostkami, w tym jednostkami sektora publicznego.

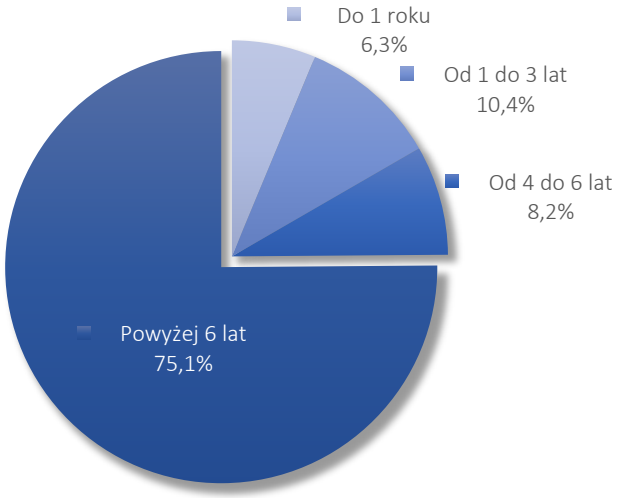
STAŻ ZAWODOWY KADRY MENADŻERSKIEJ JEDNOSTEK OBSŁUGIWANYCH

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



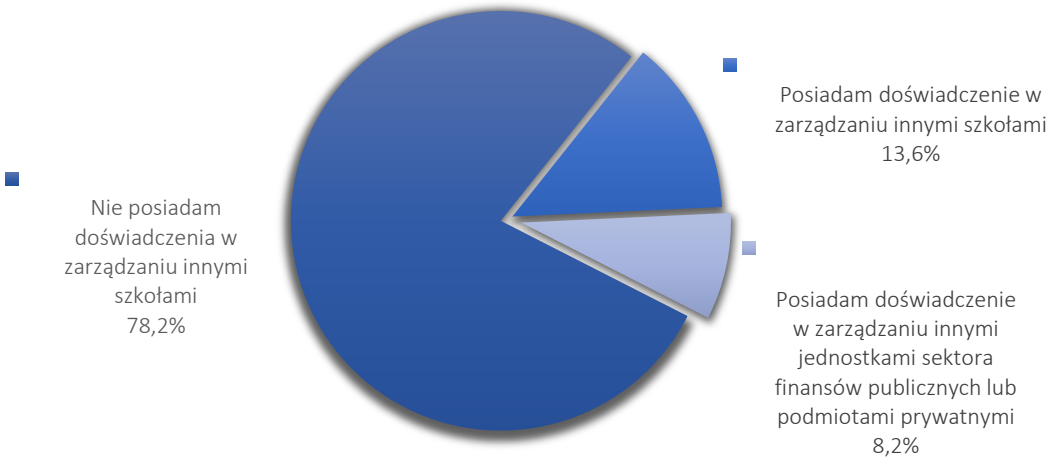
DOŚWIADCZENIE MENADŻERSKIE KADRY KIEROWNICZEJ JEDNOSTEK OBJĘTYCH OBSŁUGĄ WSPÓLNĄ – KRYTERIUM STAŻU PRACY

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

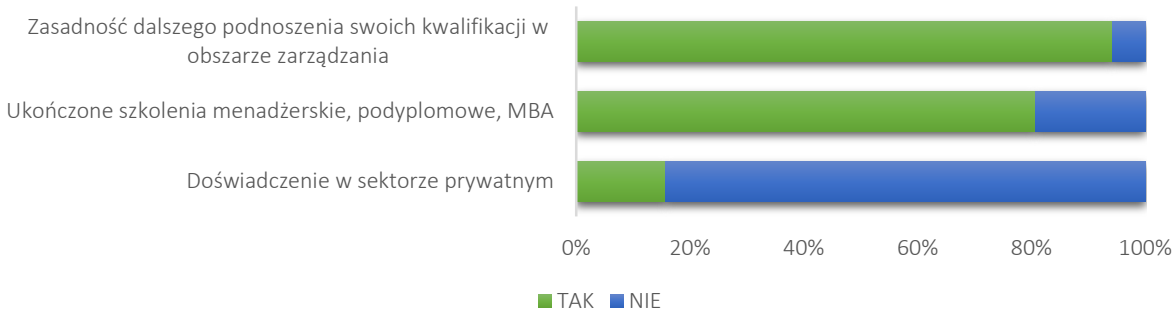


DOŚWIADCZENIE MENADŻERSKIE KADRY KIEROWNICZEJ JEDNOSTEK OBJĘTYCH OBSŁUGA WSPÓLNĄ – KRYTERIUM PODMIOTOWE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

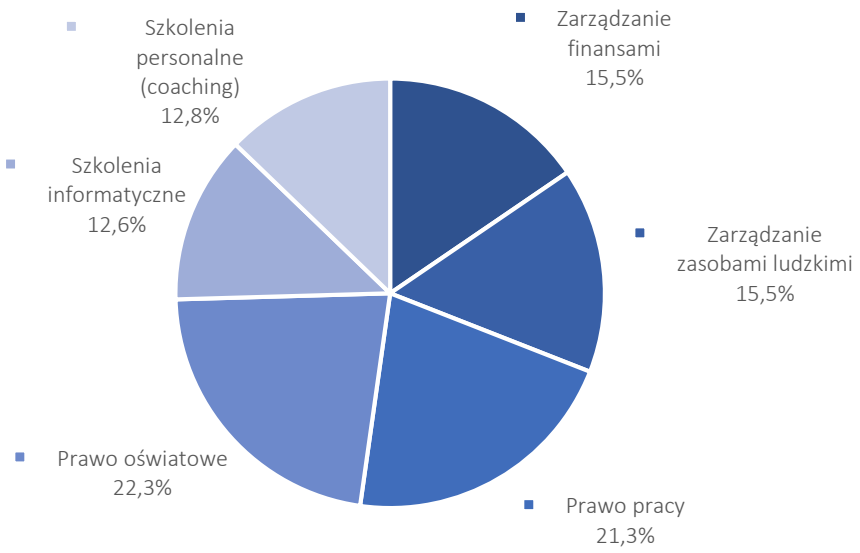


Dużym atutem badanej grupy kierowników jednostek objętych obsługą wspólną jest wysoce oceniana zasadność i deklarowana chęć uczestnictwa w kursach i szkoleniach podnoszących kompetencje i kwalifikacje przede wszystkim w obszarze zarządzania (ponad 94% wskazań). Dodatkowo należy podkreślić, że ponad 80% kierowników uczestniczyło dotychczas w różnych formach kształcenia menadżerskiego (studia podyplomowe, kursy, studia MBA). Kierownicy jednostek obsługiwanych deklarują również chęć udziału w szkoleniach tematycznych – merytorycznych, których tematyka związana jest bezpośrednio z zadaniami statutowymi kierowanych jednostek: prawo oświatowe (22,3%) oraz prawo pracy (21,3%). Do pozostałych wskazywanych obszarów szkoleniowych należą: zarządzanie finansami, zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenia personalne oraz szkolenia informatyczne. Wskazanie przez kierowników jednostek obsługiwanych potrzeb szkoleniowych w obszarze informatycznych wynika z faktu, że we wszystkich utworzonych CUW równolegle wdrażano systemy informatyczne, które są podstawą świadczenia obsługi wspólnej i komunikacji pomiędzy CUW a jednostkami obsługiwanymi.



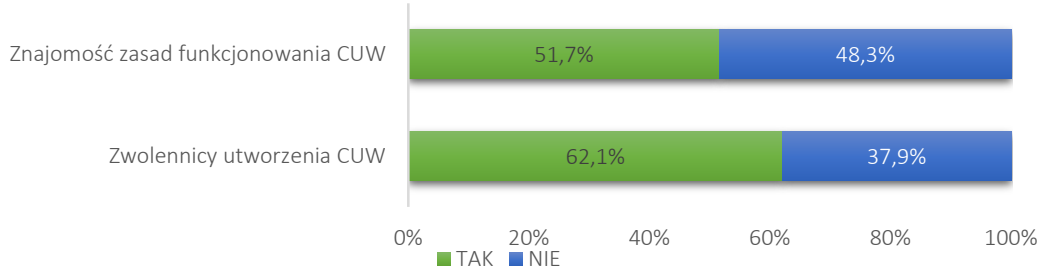
ZGŁASZANE POTRZEBY SZKOLENIOWE KADRY MENADŻERSKIEJ JEDNOSTEK OBSŁUGIWANYCH

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Ocena funkcjonowania i efektywności CUW oraz świadczonych usług wspólnych

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



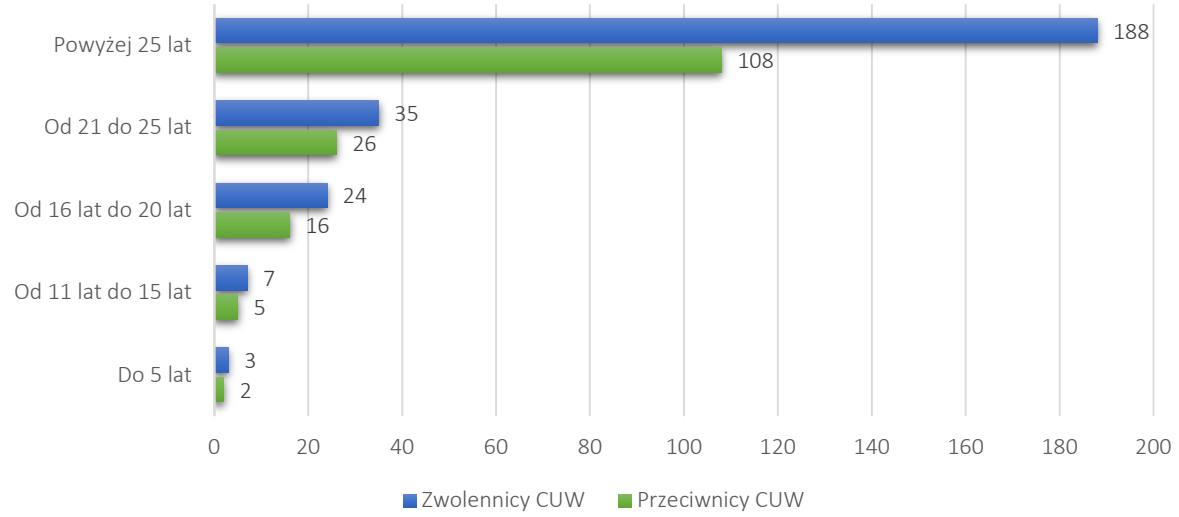
Sprawne i efektywne wdrażanie zmian organizacyjnych wymaga budowania wiedzy i świadomości o planowanych zmianach organizacyjnych wśród osób zaangażowanych w ten proces.

Akceptacja idei realizacji określonych zadań poprzez wyspecjalizowaną jednostkę – CUW jest skorelowana z posiadanym przez kierownika jednostki doświadczeniem zawodowym. W grupie kierowników o ponad 25-letnim stażu pracy odnotowano najwięk-

szy przyrost zwolenników utworzenia CUW w samorządach (udział badanej grupy wynosi 73,1% w ogólnej liczbie zwolenników CUW). Analogicznie doświadczenie zawodowe w zarządzaniu jednostką obsługiwaną przekłada się na akceptację wdrażania tego typu rozwiązań (74,7%).

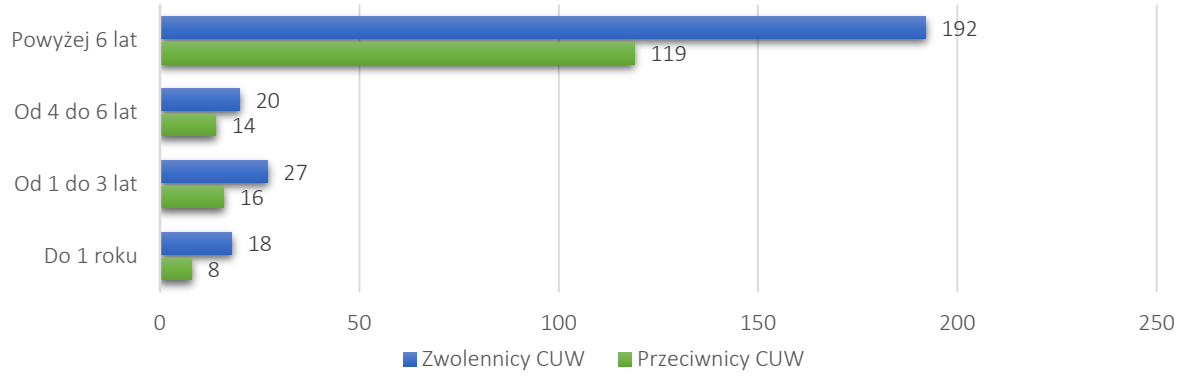
ZWOLENNICY I PRZECIWNICY UTWORZENIA CUW WEDŁUG STRUKTURY DOŚWIADCZENIA ZAWODOWEGO OGÓŁEM

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



ZWOLENNICY I PRZECIWNICY UTWORZENIA CUW WEDŁUG STRUKTURY DOŚWIADCZENIA ZAWODOWEGO W KIEROWANIU JEDNOSTKĄ

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

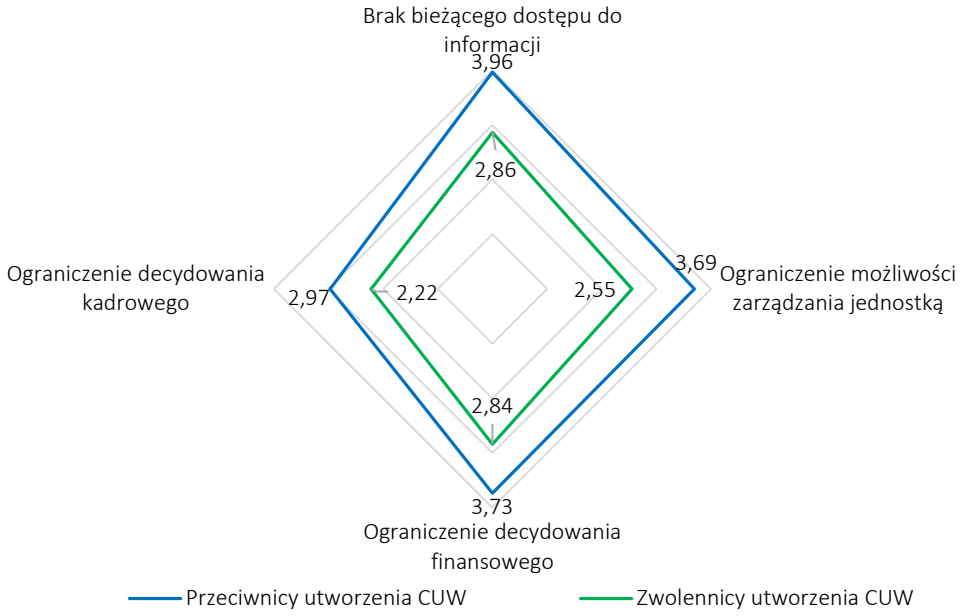


Połączenie takich elementów jak: znajomość zasad funkcjonowania usług wspólnych, ponad 25-letnie doświadczenie zawodowe i ponad 6-letnie doświadczenie w zarządzaniu jednostką daje ponad 83% poparcia dla zmian organizacyjnych w samorządach zmierzających do utworzenia CUW. Przyjmując przeciwne założenia (brak specjalistycznej wiedzy, niewielkie doświadczenie zawodowe i kierownicze) udział zwolenników idei utworzenia CUW spada do zaledwie 9%.

Szacowanie ryzyk i zagrożeń procesu tworzenia CUW skorelowane jest dodatnio z osobistą oceną kierownika jednostki obsługiwanej dotyczącą wdrażanej zmiany organizacyjnej. Przeciwnicy wdrażania zmian organizacyjnych i utworzenia CUW szacowali ryzyka (w skali: 1-5) na poziomie średnio o 0,97 wyższym od grupy zwolenników. W obydwu wspomnianych grupach największe wskazywane przez respondentów zagrożenie związane z usługą wspólną to brak lub istotne ograniczenie dostępu do bieżącej informacji kierownika jednostki objętej obsługą wspólną. Drugim wskazanym obszarem o istotnym ryzyku, co wynika z przedmiotowego zakresu usług realizowanych przez CUW, jest ograniczenie kierownika jednostki w podejmowaniu decyzji finansowych. Co interesujące, obie badane grupy (zwolenników i przeciwników CUW) dokonały tej samej gradacji ryzyk.

ZAGROŻENIA TOWARZYSZĄCE UTWORZENIU CUW – OCENA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK OBSŁUGIWANYCH [Skala 1 – ryzyko nieistotne, 5 – ryzyko bardzo istotne]

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

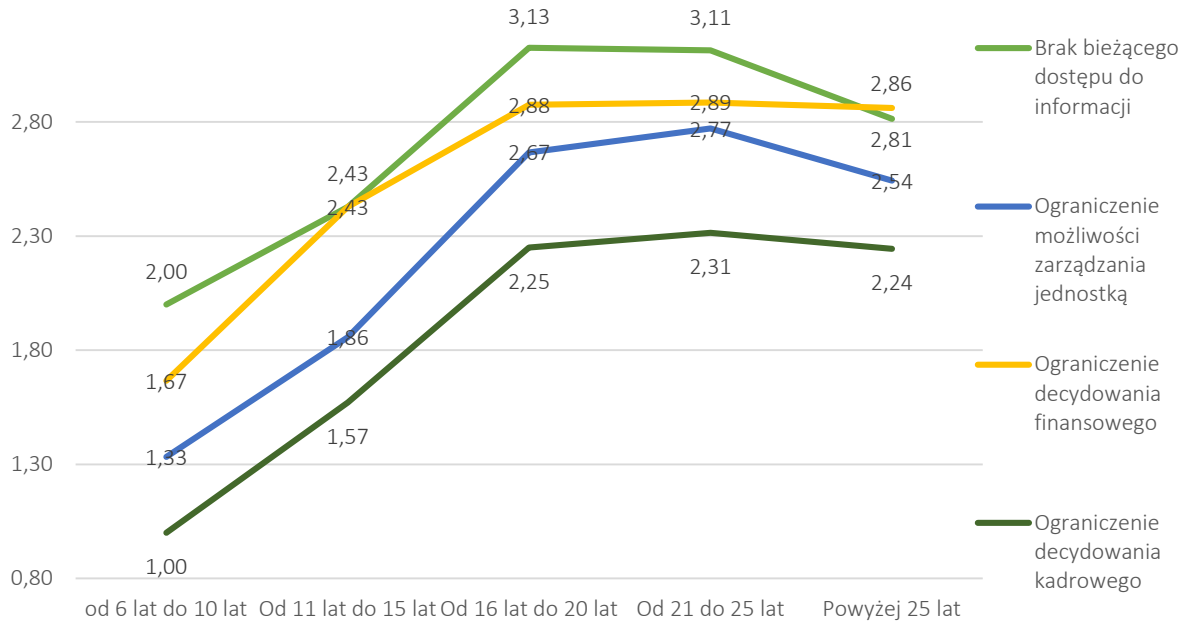


Na ocenę zagrożeń związanych z utworzeniem CUW mają wpływ zarówno doświadczenie zawodowe, jak też doświadczenie kierownicze. Interesująca jest charakterystyka rozkładu oceny ryzyk zwłaszcza w grupie zwolenników idei utworzenia CUW. Osoby posiadające najmniejsze doświadczenie zawodowe nie dostrzegają istotnych ryzyk realizacji określonych zadań poprzez usługi wspólne. Wraz ze zdobywanym doświadczeniem zawodowym rośnie świadomość zagrożeń wśród kierowników jednostek, by w grupie najbardziej doświadczonych zawodowo znów maleć. Natomiast w grupie przeciwników CUW tendencja oceny zagrożeń jest jednokierunkowa – maleje wraz z posiadanym doświadczeniem zawodowym. Warto podkreślić, że w grupie osób o najmniejszym doświadczeniu zawodowym i negatywnie nastawionych do utworzenia CUW, poziom szacowania ryzyk jest maksymalny w każdym badanym obszarze.

- ✓ *Osoby posiadające najmniejsze doświadczenie zawodowe nie dostrzegają istotnych ryzyk realizacji określonych zadań.*
- ✓ *Wraz ze zdobywanym doświadczeniem zawodowym rośnie świadomość zagrożeń wśród kierowników jednostek, by w grupie najbardziej doświadczonych zawodowo znów maleć.*
- ✓ *W grupie przeciwników idei utworzenia CUW tendencja oceny zagrożeń jest jednokierunkowa – maleje wraz z posiadanym doświadczeniem zawodowym.*

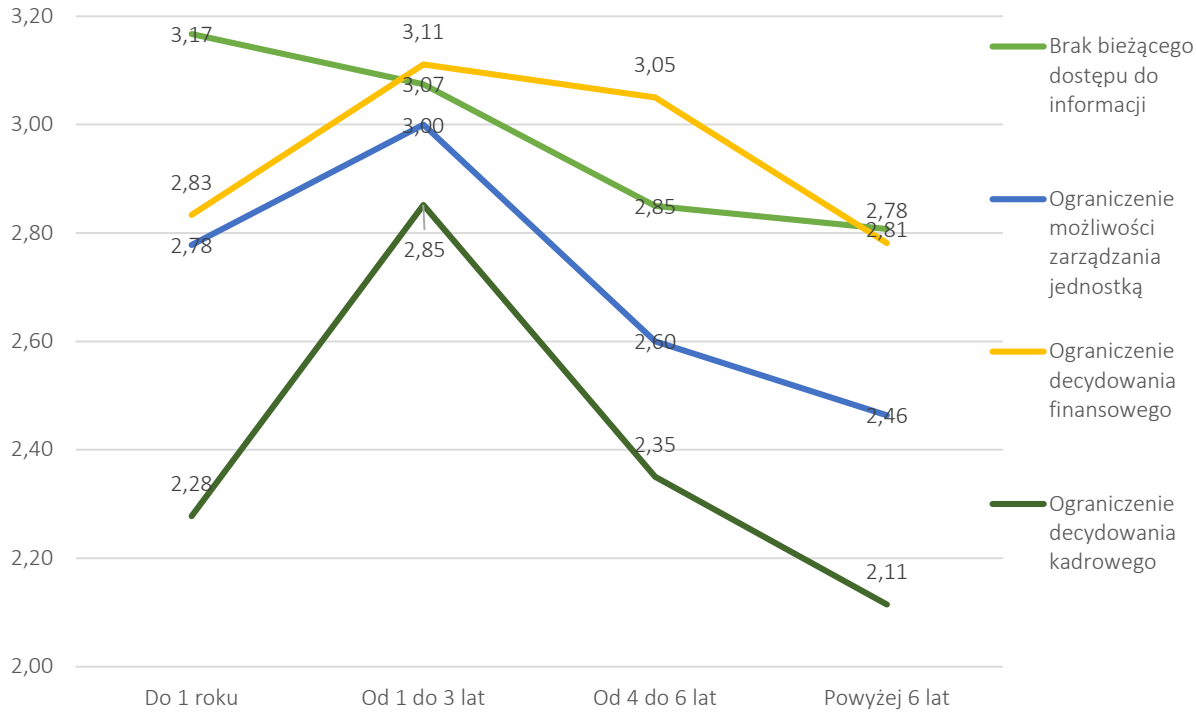
IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z UTWORZENIEM CUW – OCENA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK WEDŁUG KRYTERIUM DOŚWIADCZENIA ZAWODOWEGO – ZWOLENNICY CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



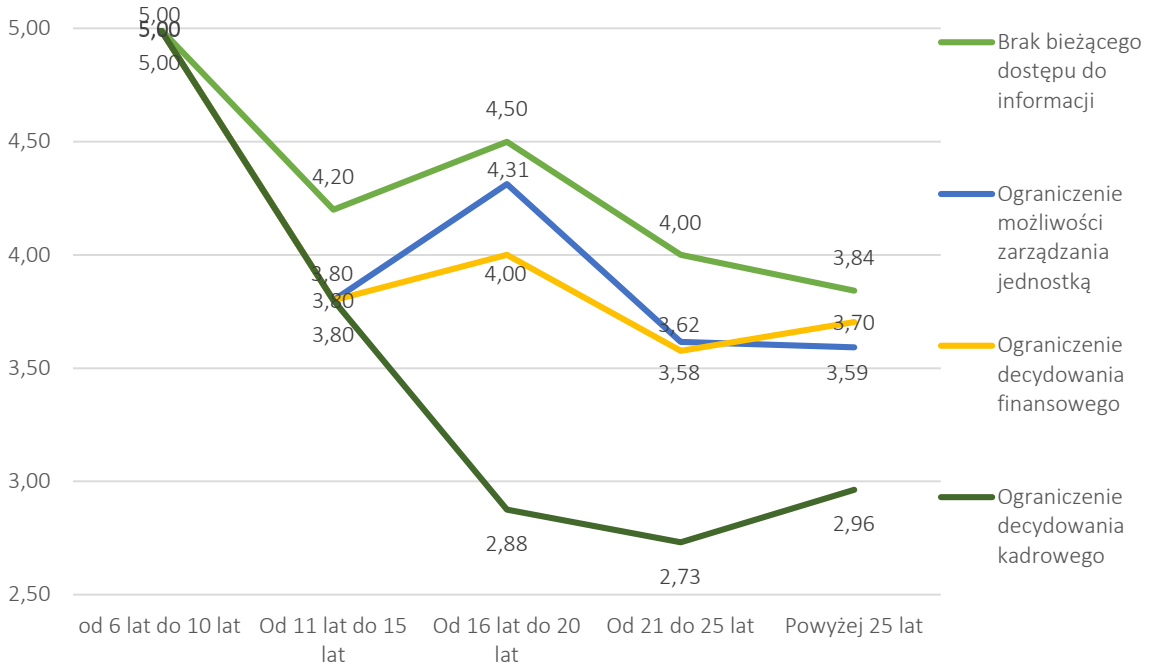
IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z UTWORZENIEM CUW – OCENA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK WEDŁUG KRYTERIUM DOŚWIADCZENIA MENADŻERSKIEGO – ZWOLENNICY CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



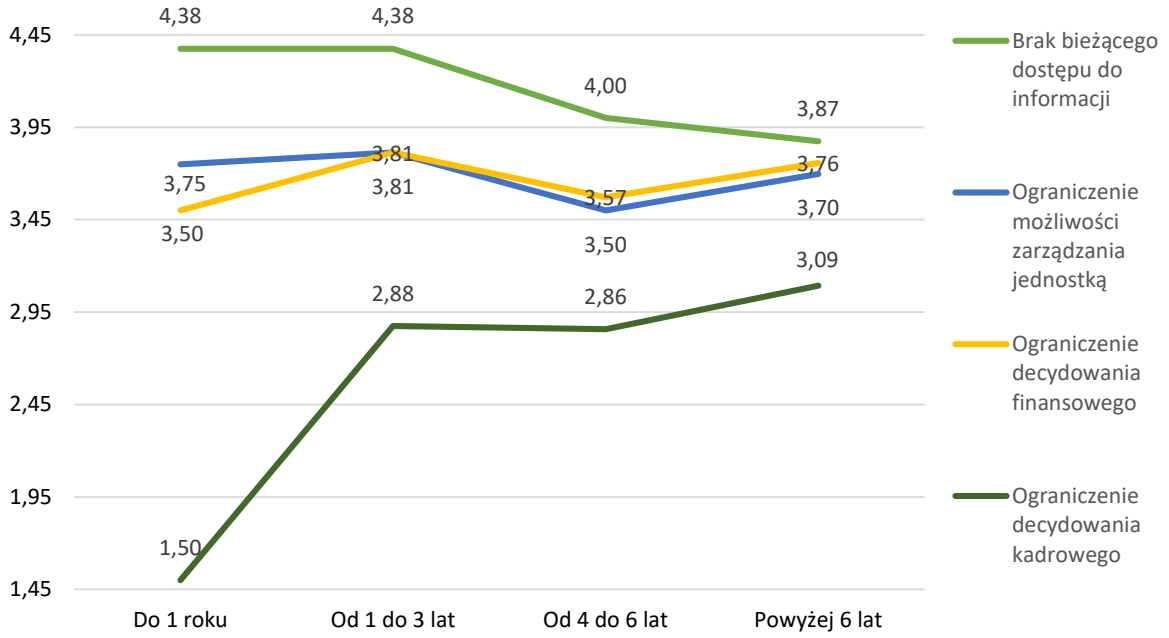
IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z UTWORZENIEM CUW – OCENA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK WEDŁUG KRYTERIUM DOŚWIADCZENIA ZAWODOWEGO – PRZECIWNICY CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z UTWORZENIEM CUW – OCENA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK WEDŁUG KRYTERIUM DOŚWIADCZENIA MENADŻERSKIEGO – PRZECIWNICY CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

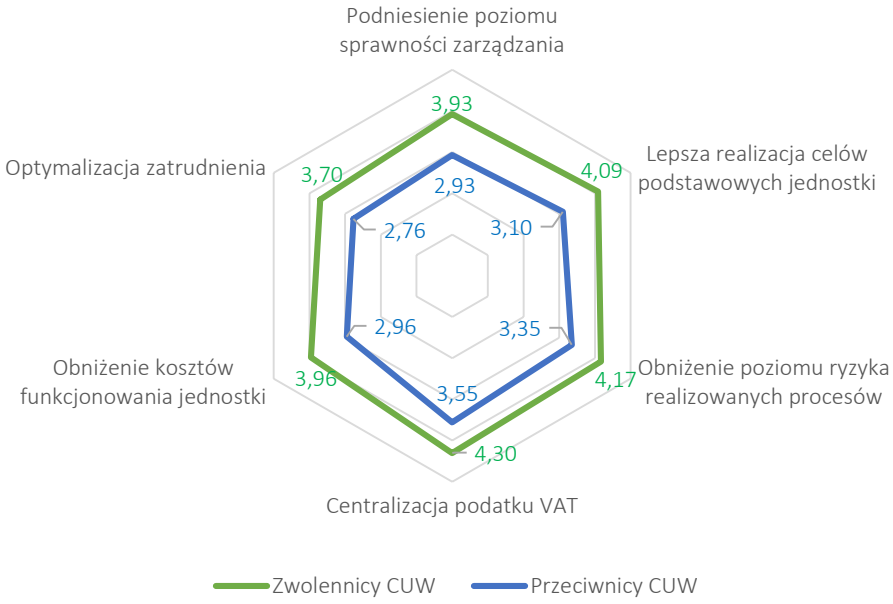


Podobnie jak przy szacowaniu zagrożeń związanych z funkcjonowaniem CUW, kierownicy jednostek objętych obsługą wspólną również ocenili korzyści płynące z wdrożonych rozwiązań. W tym przypadku zwolennicy CUW ocenili (w skali: 1-5) średnio o 0,91 wyżej ich efektywność niż grupa przeciwników. Co ciekawe, również tutaj gradacja oceny efektywności działalności CUW jest identyczna w obydwu badanych grupach. Do głównych korzyści CUW w ocenie kierowników jednostek objętych obsługą wspólną należy centralizacja podatku VAT oraz obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów.

W procesie tworzenia CUW i świadczenia usług wspólnych podstawowym problemem był zbyt krótki okres jego wdrażania a także brak lub zbyt mała liczba szkoleń osób zaangażowanych w ten proces oraz brak wsparcia ze strony firm doradczych i konsultingowych. Warto przypomnieć, iż w 80% przypadków władze samorządowe zdecydowały się samodzielnie wprowadzać zmiany organizacyjne. Najniżej ocenioną barierą, co jednocześnie należy ocenić pozytywnie, jest duże zaangażowanie władz samorządowych w proces tworzenia CUW. Dużo gorzej w tym zestawieniu wypada ocena zaangażowania pracowników jednostek objętych obsługą wspólną, z których część zmieniała miejsce pracy i przechodziła do CUW.

OCENA EFEKTYWNOŚCI DZIAŁALNOŚCI CUW W OPINII KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK OBSŁUGIWANYCH

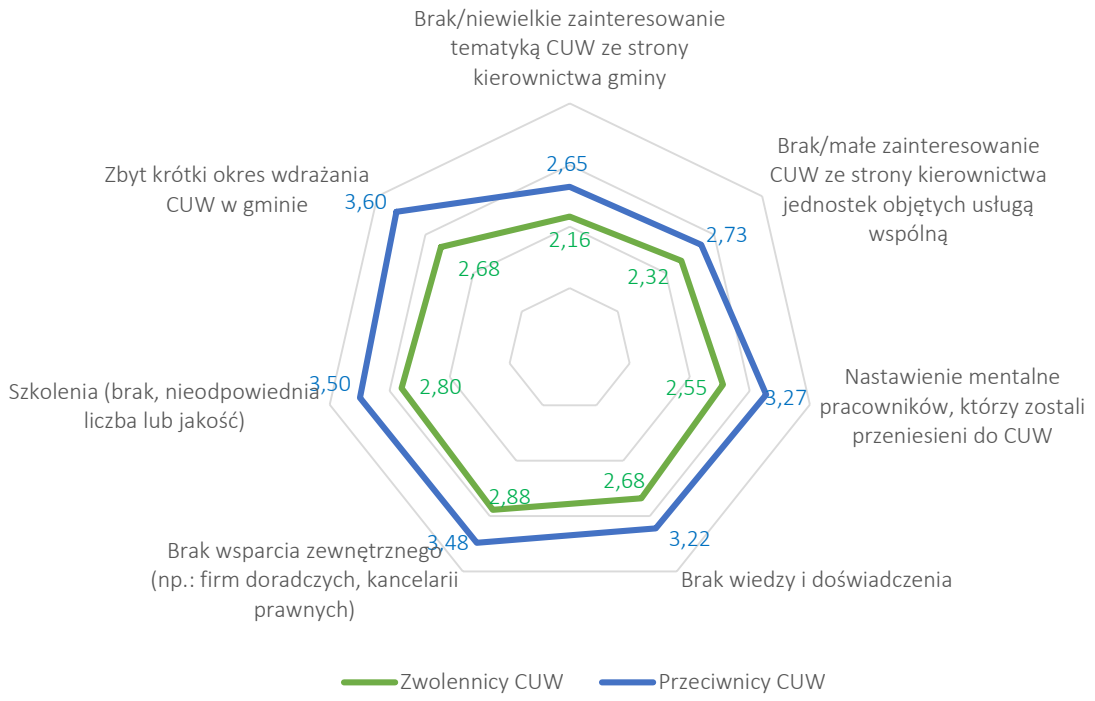
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



W procesie tworzenia CUW i świadczenia usług wspólnych podstawowymi problemami były: zbyt krótki okres jego wdrażania a także brak lub zbyt mała liczba szkoleń osób zaangażowanych w ten proces. Uczestnicy badań zwrócili także uwagę na brak wsparcia ze strony firm doradczych i konsultingowych.

PREZENTACJA GŁÓWNYCH BARIER/PROBLEMÓW WYSTĘPUJĄCYCH PRZY TWORZENIU CUW [OPINIA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK OBSŁUGIWANYCH]

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

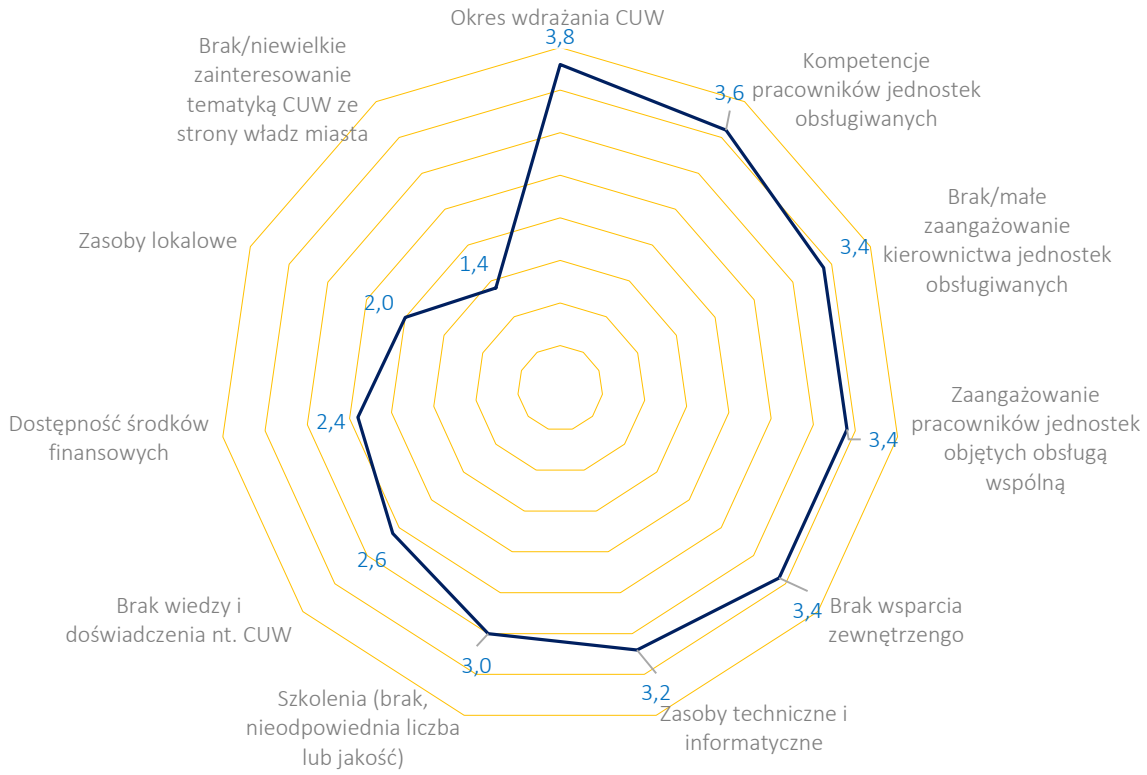


W ocenie władz samorządowych największym problemem był, podobnie jak poprzednio, zbyt krótki okres wdrażania CUW. Kolejne problemy wynikały z niewystarczających kompetencji i zaangażowania pracowników i kierowników jednostek objętych obsługą wspólną. Również w ocenie władz samorządowych proces wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych powinien być wsparty szkoleniami, co przyczyniłoby się do podniesienia kompetencji pracowników i mogłoby pozytywnie wpłynąć na ich zaangażowanie w proces zmian. Co więcej, dostępność środków finansowych nie była istotnym problemem wskazywanym przy tworzeniu CUW, a więc można było zaplanować szkolenia pracowników i wykorzystania firm doradczych.

Podstawowym celem, w ocenie władz samorządowych, związanym z utworzeniem i wdrożeniem CUW w strukturach organizacyjnych gmin, jest przede wszystkim podniesie standardu i bezpieczeństwa realizowanych procesów finansowo-księgowych. Założony cel został zrealizowany poprzez m.in.: (1) ujednolicenie procedur i polityki rachunkowości obsługiwanych jednostek, (2) obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów, (3) wdrożenie innowacyjnych sposobów zarządzania procesami administracyjnymi, (4) podniesienie poziomu sprawności zarządzania obsługiwanymi jednostkami. W dalszej kolejności celami, które stały za ideą utworzenia CUW w samorządach, były: (1) centralizacja podatku VAT, (2) optymalizacja zatrudnienia i zasobów w jednostkach objętych obsługą wspólną, (3) wprowadzenie narzędzi współpracy między jednostkami, (4) poprawa jakości świadczonych usług przez jednostki samorządowe, (5) poprawa satysfakcji odbiorców usług. Warto podkreślić, że wszystkie przedstawione cele dotyczące implementowania rozwiązań biznesowych na grunt publiczny były wysoko wartościowane. Co więcej, cele związane z poprawą satysfakcji odbiorców usług czy poprawą jakości świadczonych usług przez jednostki objęte obsługą wspólną zostały osiągnięte w 100%. Jest to tym bardziej istotne, że rozwiązania sektora biznesu ukierunkowane są przede wszystkim na klienta, jakość jego obsługi oraz jakość oferowanych produktów czy świadczonych usług. Tego typu podejście powinno również dotyczyć zadań realizowanych przez sektor publiczny.

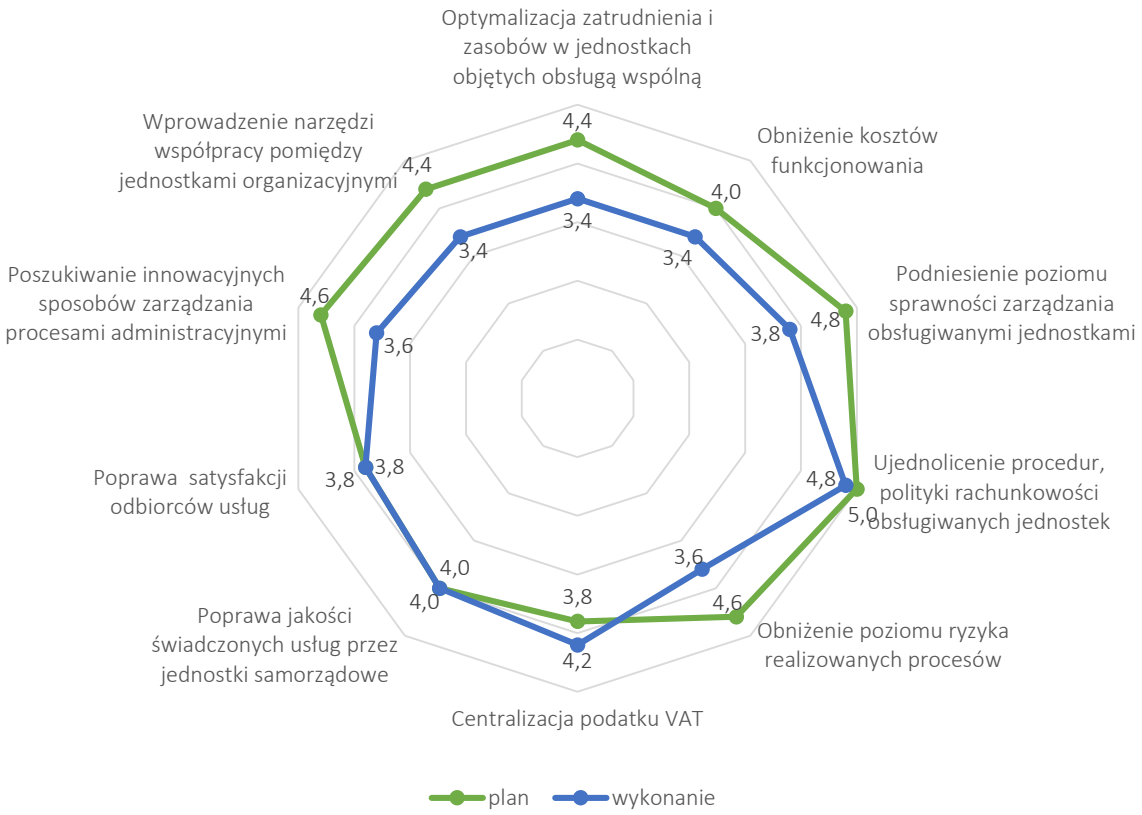
OCENA PROBLEMÓW W PROCESIE TWORZENIA CUW – PREZENTACJA OCEN SKARBNIKÓW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



CELE UTWORZENIA CUW WEDŁUG WSKAZAŃ SKARBNIKÓW [PLAN I WYKONANIE]

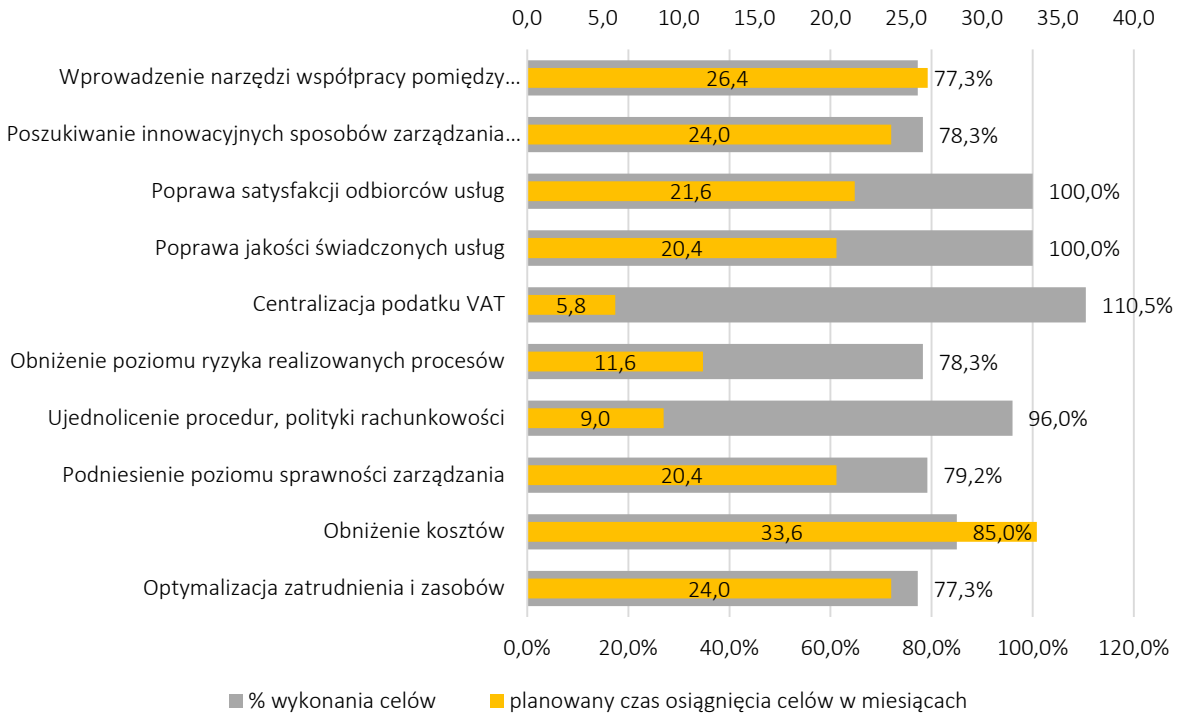
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Ujednolicenie procedur i polityki rachunkowości jednostek objętych obsługą wspólną było najważniejszym celem, jaki przyświecał idei wdrożenia CUW w samorządach i cel ten został w niespełna 2-letniej perspektywie funkcjonowania tych rozwiązań na gruncie polskich przepisów osiągnięty. Władze samorządowe określając cele utworzenia CUW w strukturach organizacyjnych samorządów określiły również horyzont czasowy niezbędny do ich osiągnięcia. Przyjmując 2-letni okres funkcjonowania CUW w strukturach samorządów jako pewien benchmark, można dokonać weryfikacji stopnia realizacji założonych celów oraz określenia priorytetów, jakie postawiły władze samorządowe implementując tego typu rozwiązania. Najpilniejszym problemem, z którym samorządowe CUW musiały się zmierzyć, była centralizacja podatku VAT. Plany dotyczące okresu realizacji tego zadania w badanych CUW wyniosły 5,8 miesiąca i według oceny respondentów cel ten został osiągnięty w 110,5%, a więc przed wyznaczonym limitem czasowym. Kolejne priorytety czasowe wyznaczone CUW to: ujednolicenie procedur i polityki rachunkowości obsługiwanych jednostek (przeciętny wyznaczony okres realizacji tego zadania w badanych CUW wyniósł 9 miesięcy) oraz obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów (wskaźnik wyniósł 11,6 miesięcy).

HARMONOGRAM OSIĄGNIĘCIA CELÓW UTWORZENIA CUW I STOPIEŃ ICH OSIĄGNIĘCIA

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Również w ocenie władz samorządowych największym problemem był zbyt krótki okres wdrażania CUW. Kolejne problemy wynikały z niewystarczających kompetencji i zaangażowania pracowników i kierowników jednostek objętych obsługą wspólną. Ponadto, w ocenie władz samorządowych proces wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych powinien być wsparty szkoleniami.

Ocena działalności CUW

Dwuletni okres funkcjonowania CUW umożliwia przeprowadzenie pierwszej oceny tej jednostki zarówno w aspekcie wartościowym (np.: osiągnięte oszczędności) czy jakościowym (np.: standaryzacja procesów, ograniczanie ryzyk realizowanych procesów). Należy podkreślić, że dokonanie oceny po tak krótkim okresie obarczone będzie pewnym błędem wynikającym z faktu, że na ocenę respondentów wpływ może mieć nie tylko bieżąca działalność CUW, ale również proces wdrażania nowych rozwiązań przed powstaniem tej jednostki. W związku z powyższym ocena funkcjonowania CUW przeprowadzona została wielowymiarowo, uwzględniając zmienne istotnie wpływające na poziom oceny.

W ujęciu całościowym działalność jednostek świadczących usługę wspólną (skala ocen: 1-5) kierownicy jednostek obsługiwanych ocenili na 3,69, natomiast władze samorządowe na poziomie 3,80. Poziom oceny jest zbliżony, przy czy wyższa ocena została przyznana przez organ nadzorujący działalność jednostek centralizującej usługi oraz obsługiwanych.

Istotne różnice w ocenie działalności CUW można zauważyć w zależności od takich zmiennych/parametrów jak: zaangażowanie w proces zmian (zwolennicy/przeciwnicy idei CUW), wartościowanie celów utworzenia CUW oraz posiadane doświadczenie zawodowe i kierownicze (nie tylko długość stażu, ale również doświadczenie w kierowaniu innymi jednostkami niż ta, którą obecnie dana osoba zarządza), czy też wiedza na temat funkcjonowania tej jednostki.

Matryca ocen funkcjonowania CUW została przedstawiona w kilku, przedstawionych poniżej klasyfikacjach. Skala uzyskanych ocen jest istotna i zamyka się w przedziale: 1,96 – 4,33. Warto dodać, że kierownicy, którzy ostatecznie popierają wprowadzone zmiany i/lub biorą pod uwagę możliwość dalszego rozszerzenia zakresu działalności przedmiotowej lub podmiotowej CUW, oceniają efektywność jej działalności wysoko – na poziomie: od 3,89 do 4,06. W grupie kierowników, którzy nie akceptują wprowadzonych zmian i chętnie wróciliby do tradycyjnego modelu funkcjonowania administracji, poziom ocen mieści się w przedziale: od 2,40 do 2,85.

Ocena funkcjonowania CUW dokonana przez kierowników jednostek obsługiwanych uzależniona jest od wielu niżej wymienionych parametrów.

MATRYCE OCENY FUNKCJONOWANIA CUW WEDŁUG KRYTERIUM: CELE UTWORZENIA I POZIOMU ICH ISTOTNOŚCI – ZWOLENNICY CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Poziom istotności parametru	Zwolennicy idei utworzenia CUW - ocena działalności CUW wg wskazanych celów					
	Podniesienie poziomu sprawności zarządzania	Lepsza realizacja celów podstawowych jednostki	Obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów	Centralizacja podatku VAT	Obniżenie kosztów funkcjonowania jednostki	Optymalizacja zatrudnienia
1	4,00	3,71	4,22	3,57	3,47	3,54
2	3,45	3,63	3,25	3,40	3,60	3,64
3	3,54	3,61	3,46	3,52	3,43	3,42
4	4,00	3,87	3,86	3,89	3,88	3,99
5	4,08	4,07	4,05	4,01	4,19	4,26

MATRYCE OCENY FUNKCJONOWANIA CUW WEDŁUG KRYTERIUM: CELE UTWORZENIA I POZIOMU ICH ISTOTNOŚCI – PRZECIWNICY CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Poziom istotności parametru	Przeciwnicy idei utworzenia CUW - ocena działalności CUW wg wskazanych celów					
	Podniesienie poziomu sprawności zarządzania	Lepsza realizacja celów podstawowych jednostki	Obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów	Centralizacja podatku VAT	Obniżenie kosztów funkcjonowania jednostki	Optymalizacja zatrudnienia
1	2,11	1,96	2,05	2,07	2,24	2,47
2	2,61	2,74	2,56	2,68	3,15	2,73
3	3,25	3,16	3,06	2,95	2,96	3,00
4	3,64	3,36	3,00	2,97	3,21	3,18
5	2,81	2,93	3,21	3,17	3,04	3,42

MATRYCE OCENY FUNKCJONOWANIA CUW WEDŁUG KRYTERIUM DOŚWIADCZENIA ZAWODOWEGO, ZWOLENNICY I PRZECIWNICY IDEI UTWORZENIA CUW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

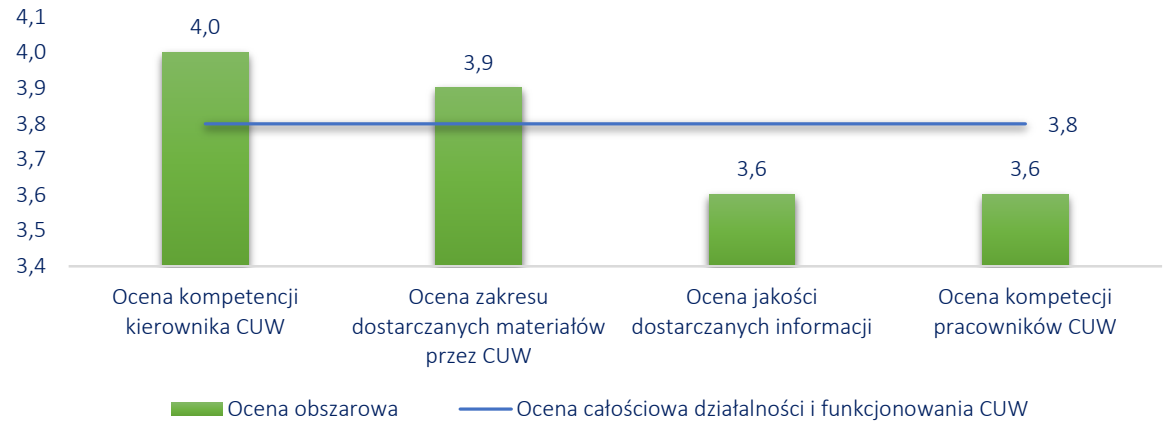
Wyszczególnienie	Ocena działalności CUW - wg doświadczenia zawodowego						
	Do 5 lat	Od 11 lat do 15 lat	Od 16 lat do 20 lat	Od 21 do 25 lat	od 6 lat do 10 lat	Powyżej 25 lat	Ogólna ocena
Przeciwnicy idei utworzenia CUW	3,00	3,00	2,69	2,92	4,00	2,93	2,91
Zwolennicy idei utworzenia CUW	-	4,14	3,83	3,97	4,33	3,87	3,89
Ogólna ocena	**3,00**	**3,67**	**3,38**	**3,52**	**4,25**	**3,52**	**3,52**

W ocenie władz samorządowych CUW wypadły nieznacznie wyżej, na wspomnianym poziomie 3,8, przy czym poziom kompetencji kierownictwa CUW oraz ocena zakresu dostarczanych materiałów na potrzeby sprawozdawcze i kontrolne zostały ocenione powyżej całościowej wartości oceny tych jednostek. Nieznacznie niżej (ocena 3,6) ocenione zostały kompetencje pracowników CUW i jakość ich pracy – jakość dostarczanych materiałów. Na tę ocenę wpływ może mieć fakt, że w ocenie władz samorządowych nie zrealizowano w pełni zadań związanych z ograniczaniem ryzyka realizowanych procesów (cel osiągnięty na poziomie 78,3%) oraz ujednolicania i standaryzacji procedur i polityki rachunkowości (96%).

Ocena jakości działalności jednostek obsługiwanych jest nieznacznie niższa niż CUW i wyniosła 3,7. Również w tym przypadku ocena kierowników tych jednostek ukształtowała się na poziomie wyższym niż ocena całościowa i wyniosła 3,7. Najniżej oceniono kompetencje pracowników administracyjnych jednostek obsługiwanych (3,3) oraz efekty ich pracy – jakość dostarczanych materiałów oceniona została na poziomie 3,4.

OCENA FUNKCJONOWANIA I DZIAŁALNOŚCI CUW WG WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



OCENA DZIAŁALNOŚCI JEDNSOTEK OBJĘTYCH OBSŁUGĄ WSPÓLNĄ WG WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

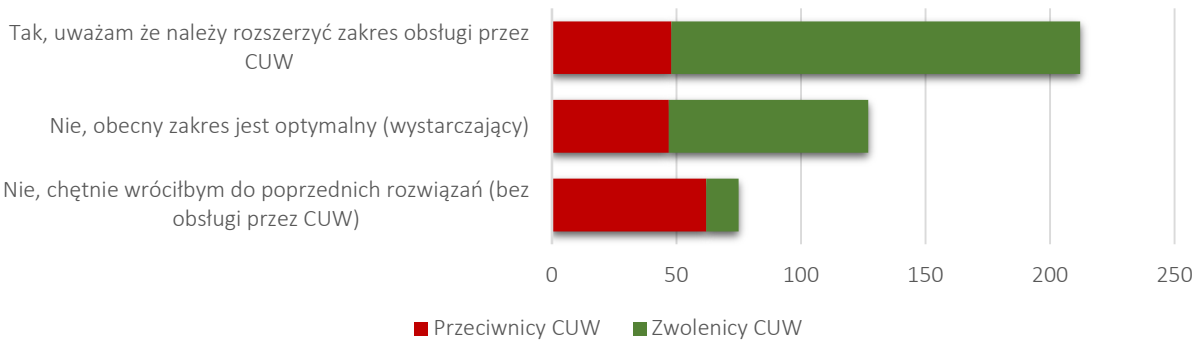
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Znaczącym miernikiem podczas dokonywania oceny jest odpowiedź na pytanie dotyczące przyszłości CUW w kontekście jego dalszego rozwoju i funkcjonowania. Zaledwie 18% wszystkich kierowników jednostek obsługiwanych i niespełna 3% wśród zwolenników idei CUW zadeklarowało chęć powrotu do tradycyjnej organizacji procesów (wewnątrz jednostki). Ponad 80% wszystkich respondentów i 97% wśród zwolenników idei CUW jest zdania, że jednostki te powinny nadal prowadzić działalność w obecnym lub rozszerzonym zakresie.

SCENARIUSZE DALSZEGO ROZWOJU CUW – OCENA KIEROWNIKÓW JEDNSTEK OBJĘTYCH OBSŁUGĄ WSPÓLNĄ

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

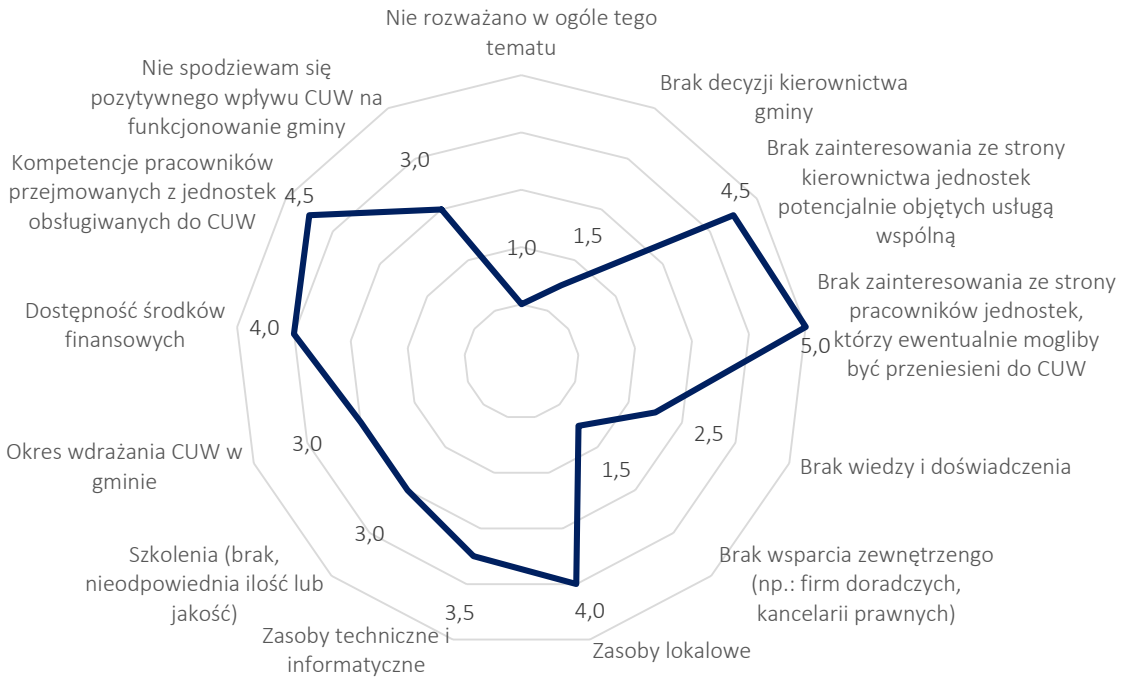


Główne przyczyny nieutworzenia CUW w samorządzie

Mimo iż idea CUW cieszy się stosunkowo dużym i równocześnie ciągle rosnącym zainteresowaniem w samorządach, warto również poznać czynniki, które stały u podstaw podjęcia decyzji o nieutworzeniu tej jednostki. Do głównych przyczyn, które są zbieżne z doświadczeniami samorządów, które wdrożyły CUW, należą: brak zaangażowania i niechęć pracowników i kierowników jednostek planowanych do ewentualnego objęcia obsługą wspólną oraz brak odpowiednich kwalifikacji i kompetencji tych pracowników. Zatem największym wyzwaniem, z którym muszą zmierzyć się samorządy przy wdrażaniu jakichkolwiek zmian organizacyjnych, są pracownicy jednostek organizacyjnych. Wdrożenie efektywnych systemów motywowania i szkolenia tej grupy jest kluczem do sukcesu.

GŁÓWNE PRZYCZYNY PODJĘCIA DECYZJI O NIEUTWORZENIU CUW W SAMORZĄDZIE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Największym wyzwaniem, z którym muszą zmierzyć się samorządy przy wdrażaniu jakichkolwiek zmian organizacyjnych, są kompetencje i odpowiednie zaangażowanie pracowników jednostek organizacyjnych. Wdrożenie efektywnych systemów motywowania i szkolenia tej grupy pracowników jest kluczem do sukcesu.

Podsumowanie

1. Centra Usług Wspólnych stanowią coraz popularniejsze narzędzie wspierania efektywności i bezpieczeństwa realizowanych w samorządach procesów.
2. Głównym obszarem działalności CUW jest świadczenie usług wspólnych z obszaru finansowo-księgowego, sprawozdawczości, rozliczeń płac oraz centralizacji podatku VAT.
3. Podstawowy obszar podmiotowy działalności CUW obejmuje jednostki oświatowe, stanowiące najliczniejszą grupę budżetowych jednostek organizacyjnych miast.
4. Kierownicy jednostek oświatowych to przeważnie osoby z dużym doświadczeniem zawodowym i co najmniej 6-letnim doświadczeniem kierowniczym, ale uzyskanym w kierowaniu tylko macierzystą jednostką oświatową.
5. Okres działalności CUW w strukturach samorządowych wynosi ok. 2 lata, a na decyzję o jego utworzeniu miała wpływ m.in. konieczność centralizacji deklaracji od podatku VAT od wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych.
6. Do głównych celów zarządczych utworzenia CUW w samorządach należą: ujednolicenie procedur, polityki rachunkowości obsługiwanych jednostek, obniżenie poziomu ryzyka realizowanych procesów oraz centralizacja podatku VAT.
7. Do głównych celów efektywnościowych utworzenia CUW w samorządach należą: podniesienie poziomu sprawności zarządzania obsługiwanymi jednostkami, optymalizacja zatrudnienia i zasobów w jednostkach objętych obsługą wspólną oraz obniżenie poziomu kosztów funkcjonowania.
8. Do głównych celów jakościowych utworzenia CUW w samorządach należą: poprawa jakości świadczonych usług przez jednostki samorządowe oraz poprawa satysfakcji odbiorców usług.
9. Pozostałe cele jakie postawiono tworząc CUW to: poszukiwanie innowacyjnych sposobów zarządzania procesami administracyjnymi oraz wprowadzenie narzędzi współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi.
10. Cele zarządcze zostały zrealizowane prawie w całości, przy czym wykonanie zadań centralizacji podatku VAT przekroczyło założony plan.
11. Poziom wykonania celów efektywnościowych stanowi blisko 80% planowanych założeń.
12. Cele jakościowe zostały osiągnięte w pełni.
13. Pozostałe cele oparte na inicjowaniu wzajemnych relacji, współpracy i kooperacji pomiędzy CUW a jednostkami obsługiwanymi zostały osiągnięte na poziomie 77%.
14. Największy priorytet otrzymały zadania centralizacji podatku VAT (5,8 miesiąca) oraz ujednolicania polityk rachunkowości i standaryzacji procesów (9,0 miesiąca).
15. Najniższy priorytet otrzymało zadanie obniżenie kosztów funkcjonowania (33 miesiące) oraz wprowadzenie narzędzi współpracy pomiędzy jednostkami administracyjnymi (26,4 miesiąca).
16. Szkolenia, przepływ informacji, motywowanie i zaangażowanie kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych obejmowanych obsługą wspólna to kluczowe elementy sprawnego i efektywny procesu tworzenia CUW.
17. Do największych zidentyfikowanych problemów występujących przy tworzeniu CUW w samorządach w opinii kierowników jednostek obsługiwanych należą: brak lub niewystarczająca liczba szkoleń, brak wsparcia firm zewnętrznych i konsultingowych oraz brak wiedzy i informacji.
18. Do największych zidentyfikowanych problemów występujących przy tworzeniu CUW w opinii władz samorządowych należą: brak lub niewystarczająca liczba szkoleń oraz brak odpowiedniego zaangażowania kierowników i pracowników jednostek objętych obsługą wspólną.
19. Ogólna ocena funkcjonowania CUW (w skali 1-5) określona została na poziomie odpowiednio: 3,69 ocena kierowników jednostek obsługiwanych oraz 3,80 ocena władz samorządowych. Uzyskane wyniki pokazują, jak wiele jeszcze należy wykonać pracy nad poprawą sprawności i efektywności realizowanych procesów. Należy uwzględnić fakt, że w tych ocena zawarto również ocenę samego procesu tworzenia CUW, który zawsze budził negatywne emocje i miał wpływ na całościową ocenę.
20. Poziom oceny zależy od wielu parametrów charakteryzujących kierowników jednostek objętych obsługą wspólną. Do kluczowych należą:

posiadanie wiedzy na temat ich funkcjonowania, zaangażowanie i przeszkolenie kierowników i pracowników tych jednostek, posiadane doświadczenie zawodowe oraz doświadczenie menadżerskie i doświadczenie w kierowaniu innymi jednostkami. Osoby wpisujące się w powyższe kryteria bardzo wysoko oceniły funkcjonowanie CUW – średnia ocen powyżej 4,3.

21. Ponad połowa respondentów wskazuje na potencjalne możliwości rozszerzenia zakresu podmiotowego lub przedmiotowego działalności CUW w samorządach, co dodatkowo utwierdza o słuszności wdrożonych rozwiązań organizacyjnych i przyszłości rozwoju rynku usług wspólnych w sektorze publicznym.
22. Główne, zdiagnozowane przyczyny nieutworzenia CUW w samorządach pokrywają się ze zgłaszanymi problemami występującymi przy ich tworzeniu: zaangażowanie i kompetencje kierowników i pracowników jednostek objętych obsługą wspólną (element wskazany przez władze samorządowe) oraz przygotowanie i wdrożenie odpowiedniego programu szkoleniowego dla osób zaangażowanych w proces tworzenia i funkcjonowania CUW (element wskazany zarówno przez kierowników jednostek objętych obsługą wspólną jak i władze samorządowe).

Informacje o autorach



dr Paweł Modrzyński

Kierownik Pracowni Finansów i Rachunkowości
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy.
Dyrektor Toruńskiego Centrum Usług Wspólnych
Zainteresowania badawcze związane m.in. z zarządzaniem publicznym, zarządzaniem procesami oraz finansami.
e-mail: pawel.modrzynski@utp.edu.pl
tel.: (+48) 609 239 702



dr Robert Gawłowski

Nauczyciel akademicki Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.
Inicjator Ośrodka Badań Samorządowych WSB w Toruniu. Zainteresowania badawcze związane z zarządzaniem publicznym i samorządem terytorialnym.
e-mail: robert.gawlowski@wsb.bydgoszcz.pl
tel.: (+48) 507 160 134



dr Joanna Modrzyńska

Nauczyciel akademicki Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych.
Dyrektor Zarządzający Art of Manners
Zainteresowania badawcze związane m.in. z tworzeniem wartości w usługach publicznych oraz biznesowych poprzez rozwijanie kompetencji miękkich.
e-mail: joanna.modrzynska@umk.pl
tel.: (+48) 695 501 164