

Marek Kośny

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Narodowa Rada Rozwoju

Szacunkowe koszty utworzenia i funkcjonowania centrum usług społecznych

– ekspertyza

Przedmiotem ekspertyzy jest szacunkowa ocena kosztów utworzenia i funkcjonowania centrów usług społecznych, których tworzenie przewiduje projekt z dnia 25 września 2018 r. Ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, zwany dalej Projektem ustawy. Omawiane w dalszej części ekspertyzy modele nawiązują do propozycji rozwiązań proponowanych w tym Projekcie.

Art. 9 Projektu ustawy przewiduje trzy sposoby tworzenia przez gminy centrów usług społecznych.

- 1) Utworzenie centrum przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum – w takiej sytuacji centrum tworzone jest przez jedną gminę.
- 2) Utworzenie centrum przez utworzenie w jednej z gmin, odrębnej od funkcjonującego w tej gminie ośrodka pomocy społecznej, nowej jednostki organizacyjnej. Ten model zakłada utworzenie centrum dla co najmniej dwóch, sąsiadujących ze sobą gmin.
- 3) Utworzenie centrum przez utworzenie w mieście odrębnej od funkcjonującego w tym mieście ośrodka pomocy społecznej, nowej jednostki organizacyjnej. Model ten stanowi dodatkową opcję zarezerwowaną dla miast powyżej 100 000 mieszkańców, przy czym miasta te mogą powoływać także centra według modelu 1 i 2.

W nawiązaniu do przewidzianych w Projekcie ustawy możliwości odnośnie do sposobów tworzenia centrów usług społecznych, w niniejszej ekspertyzie rozważone zostaną trzy przykładowe warianty organizacji centrów usług społecznych.

- 1) Model 1 – centrum usług społecznych jest niewielką jednostką, utworzoną na podstawie porozumienia gmin i działa w jednej z gmin (niezależnie od gminnych ośrodków pomocy społecznej w każdej z gmin będących stronami porozumienia).
- 2) Model 2 – centrum usług społecznych jest większą jednostką. Zlokalizowane jest w mieście powiatowym i utworzone przez przekształcenie OPS (przejmuje wszystkich jego pracowników i realizowane dotychczas zadania), dodając usługi społeczne z czterech dodatkowych zakresów spoza pomocy społecznej.
- 3) Model 3 – centrum usług społecznych utworzone jest w mieście o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000, niezależnie od funkcjonującego w tym mieście OPS.

Uwzględniając wymagania stawiane centrom usług społecznych oraz sposób ich organizacji, zdefiniowany w art. art. 23-34 Projektu ustawy, przyjęto następujące założenia odnośnie do zatrudnienia nowych pracowników (dotychczasowi pracownicy OPS nie są uwzględnieni w analizie) w poszczególnych modelach.

- 1) W modelu 1 zakłada się zatrudnienie:
 - dyrektora centrum, będącego jednocześnie organizatorem usług społecznych (1 etat);
 - koordynatora usług społecznych (1 etat) i organizatora społeczności lokalnej (pół etatu), wchodzących w skład zespołu do spraw organizowania usług społecznych.

Ze względu na wielkość zespołu nie przewidziano zatrudnienia osobnego pracownika sekretariatu.

- 2) W modelu 2 zakłada się zatrudnienie:
 - dyrektora centrum (1 etat);
 - organizatora usług społecznych (1 etat), koordynatorów usług społecznych (10 etatów) i organizatorów społeczności lokalnej (3 etaty), wchodzących w skład zespołu do spraw organizowania usług społecznych.

W modelu tym dotychczasowy OPS tworzy zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej w centrum usług społecznych z dotychczasowym kierownikiem OPS jako szefem tego zespołu (przyjęto założenie, że koszt funkcjonowania tego zespołu nie ulegnie zmianie po utworzeniu centrum usług społecznych). Zakładając

wykorzystanie aktualnych zasobów kadrowych OPS, także w tym modelu nie przewidziano zatrudnienia dodatkowego pracownika sekretariatu.

3) W modelu 3 zakłada się zatrudnienie:

- dyrektora centrum (1 etat),
- organizatora usług społecznych (1 etat), koordynatorów usług społecznych (5 etatów) i organizatorów społeczności lokalnej (2 etaty), wchodzących w skład zespołu do spraw organizowania usług społecznych.

Ze względu na to, że w tym wypadku powoływana jest nowa jednostka oraz uwzględniając oczekiwaną wielkość zatrudnienia w tej jednostce, w tym modelu przewidziano zatrudnienie pracownika sekretariatu.

Dodatkowo, we wszystkich modelach przyjęto, że świadczona obsługa finansowa, kadrowa oraz prawna będzie się wiązała ze wzrostem zatrudnienia na odpowiednich stanowiskach w jednostkach, które już wcześniej prowadziły tego typu usługi na rzecz OPS w danej gminie. Założono, że wzrost zatrudnienia, związany z utworzeniem centrum usług społecznych będzie oznaczał konieczność zwiększenia zakresu realizowanych przez tę jednostkę działań. Dlatego w szacunkach kosztów osobowych funkcjonowania centrów usług społecznych we wszystkich trzech modelach uwzględnione zostały dodatkowo 3 osoby, realizujące zadania z zakresu obsługi finansowo-księkowej, kadrowej oraz prawnej. Założono, że każda z tych osób – w zakresie swoich kompetencji – jest w stanie obsłużyć zespół 50 pracowników, dlatego w kalkulacji uwzględniono koszty ich zatrudnienia proporcjonalnie do wielkości zatrudnienia w centrum usług społecznych.

Zestawienie kosztów osobowych funkcjonowania centrum usług społecznych w 2019 roku według opisanych modeli, zaprezentowane zostało w dwu wariantach. Wariant pierwszy oparty jest na odpowiednio skorygowanych stawkach, opublikowanych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936). Oszacowania te można interpretować jako minimalny poziom kosztów osobowych funkcjonowania centrum usług społecznych. Wyniki dla tego wariantu zaprezentowane zostały w tabeli 1.

Wariant drugi oparty jest natomiast na danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących poziomu przeciętnych wynagrodzeń według grup zawodów i sekcji PKD

(Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2016 r., GUS, Warszawa 2018). Oszacowania te pokazują przeciętny oczekiwany koszt funkcjonowania centrów usług społecznych i zaprezentowane zostały w tabeli 2.

Tabela 1. Roczne koszty osobowe funkcjonowania centrum usług społecznych – na podstawie poziomów wynagrodzeń z Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

	Roczne koszty osobowe centrum usług społecznych (PLN)		
	Model 1	Model 2	Model 3
Wynagrodzenia pracowników centrum	117 091	655 187	436 345
Koszt obsługi finansowej, kadrowej i prawnej centrum	6 118	36 707	244 71
Koszty osobowe ogółem	123 209	691 894	460 816

Przedstawiona w tabeli 1 wycena przygotowana została na podstawie następujących założeń:

- 1) Miesięczne stawki wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach przyjęte zostały na podstawie Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Przyjęto następujące sposoby przypisania poszczególnych stanowisk w centrach usług społecznych:
 - dyrektor centrum – II.F. Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych – I. Wszystkie jednostki, Dyrektor (kierownik) jednostki, naczelnik (kategoria zaszeregowania XIX),
 - organizator usług społecznych – II.F. Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych – III. Jednostki organizacyjne pomocy społecznej, centra integracji społecznej oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, Starszy specjalista pracy socjalnej – koordynator (kategoria zaszeregowania XVI),
 - koordynatorzy usług społecznych i organizatorzy społeczności lokalnej – II.F. Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych – III. Jednostki organizacyjne pomocy społecznej, centra integracji społecznej oraz jednostki

- organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, Specjalista pracy socjalnej (kategoria zaszeregowania XIV),
- pracownicy obsługi finansowo-księgowej i kadrowej – II.F. Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych – I. Wszystkie jednostki, Samodzielny referent, starszy księgowy (kategoria zaszeregowania VII),
 - pracownicy obsługi prawnej – II.F. Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych – I. Wszystkie jednostki, Radca prawny (kategoria zaszeregowania XIII),
 - pracownik sekretariatu – II.F. Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych – I. Wszystkie jednostki, Referent (kategoria zaszeregowania V).
- 2) Dla wszystkich pracowników przyjęto stawki z Rozporządzenia powiększone o 10% dodatku stażowego oraz 30% innych dodatków.
- 3) Koszty wynagrodzeń obejmują całkowite koszty ponoszone przez pracodawcę (włącznie ze składkami pracodawcy na ubezpieczenia społeczne).

Tabela 2. Roczne koszty osobowe funkcjonowania centrum usług społecznych – na podstawie danych GUS

	Roczne koszty osobowe centrum usług społecznych (PLN)		
	Model 1	Model 2	Model 3
Wynagrodzenia pracowników centrum	155 184	916 188	631 320
Koszt obsługi finansowej, kadrowej i prawnej centrum	8 172	49 032	32 688
Koszty osobowe ogółem	163 356	965 220	664 008

Przedstawiona w tabeli 2 wycena przygotowana została na podstawie następujących założeń:

- 1) Miesięczne stawki wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach przyjęte zostały na podstawie aneksu tabelarycznego do publikacji Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2016 r. (GUS, Warszawa 2018). Przyjęto następujące

sposoby przypisania poszczególnych stanowisk w centrach usług społecznych, uwzględniając najbardziej zbliżone kategorie i grupy pracowników:

- dyrektor centrum – grupa 143, Kierownicy do spraw innych typów usług
 - organizator usług społecznych – grupa 143, Kierownicy do spraw innych typów usług (dla małej jednostki),
 - koordynatorzy usług społecznych i organizatorzy społeczności lokalnej – grupa 263, Specjaliści z dziedzin społecznych,
 - pracownicy obsługi finansowo-księgowej i kadrowej – grupa 331, Średni personel do spraw finansowych,
 - pracownicy obsługi prawnej – grupa 341, Średni personel z dziedziny prawa,
 - pracownik sekretariatu - grupa 412, Sekretarki.
- 2) Dla wszystkich pracowników (z wyjątkiem dyrektora centrum w modelu 1) przyjęto przeciętne wynagrodzenia w poszczególnych grupach dla sekcji PKD 2007: Opieka zdrowotna i pomoc społeczna (tablica 15, mężczyźni i kobiety łącznie), skorygowane o iloraz wynagrodzenia w danej, średniej grupie zawodowej w instytucjach publicznych (tablica 5, sektor publiczny, mężczyźni i kobiety łącznie) i wynagrodzenia w nadrzędnej dużej grupie zawodowej ogółem (tablica 5, ogółem, mężczyźni i kobiety łącznie). W odniesieniu do małego centrum (model 1), dla dyrektora centrum przyjęto stawkę wynagrodzenia dla jednostek zatrudniających do 19 osób (tablica 11, mężczyźni i kobiety łącznie).
- 3) Stawki wynagrodzeń (pochodzące z 2016 roku), zostały urealnione na rok 2019 na podstawie zrealizowanych i przewidywanych przez NBP stóp wzrostu wynagrodzeń nominalnych (Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD, Warszawa, NBP, Departament Analiz Ekonomicznych, 16 lipca 2018 roku).
- 4) Koszty wynagrodzeń obejmują całkowite koszty ponoszone przez pracodawcę (włącznie ze składkami pracodawcy na ubezpieczenia społeczne).

Zaprezentowane w tabeli 1 i 2 koszty osobowe stanowią gros kosztów funkcjonowania centrum usług społecznych. Jego działanie wymagać będzie jednak stałego ponoszenia także innych kosztów. Przedstawione one zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Pozostałe koszty osobowe funkcjonowania centrum usług społecznych

	Pozostałe koszty centrum usług społecznych w ujęciu rocznym (PLN)		
	Model 1	Model 2	Model 3
Sprzątanie, konserwacja, media	7 200	39 600	25 200
Materiały biurowe i eksploatacyjne	3 600	18 000	12 000
Koszty pozostałe ogółem	10 800	57 600	37 200

Przedstawione w tabeli 3 szacunki przygotowane zostały na podstawie następujących założeń:

- 1) Dyrektor centrum oraz organizator usług społecznych dysponują osobnymi pokojami o powierzchni 15 m². Pozostali pracownicy pracują w pokojach 3-4-osobowych o powierzchni 20 m² każdy (w modelu 1 założono pokój o powierzchni 15 m² dla 2 osób).
- 2) Zryczałtowane koszty utrzymania (sprzątanie, konserwacja, media) 1 m² powierzchni (PLN/miesiąc) – małe ośrodki (model 1) – 20 PLN/miesiąc, większe ośrodki (modele 2 i 3) – 30 PLN/miesiąc.
- 3) Zryczałtowane miesięczne koszty zakupu materiałów biurowych i eksploatacyjnych – 100 PLN na osobę zatrudnioną.

Dodatkowo uruchomienie centrum usług społecznych wymaga jednorazowego poniesienia kosztów utworzenia nowych stanowisk pracy. Szacunki tych kosztów zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Koszty utworzenia nowych stanowisk pracy

	Jednorazowe koszty utworzenia nowych stanowisk pracy (PLN)		
	Model 1	Model 2	Model 3
Przygotowanie pomieszczeń	16 000	48 000	40 000
Komputery i oprogramowanie	15 000	75 000	50 000
Wyposażenie miejsca pracy	8 000	24 000	20 000
Koszty jednorazowe ogółem	39 000	147 000	110 000

Przedstawione w tabeli 4 szacunki przygotowane zostały na podstawie następujących założeń:

- 1) Gmina posiada niezbędne pomieszczenia, natomiast wymagają one remontu (korekta tynku, malowanie, położenie paneli, wymiana drzwi, okien, oświetlenia i instalacji elektrycznej, instalacja rolet wewnętrznych). Zryczałtowany koszt dla pomieszczenia 15-20 m² przyjęto na poziomie 8 000 PLN.
- 2) Zakup komputerów, drukarek i niezbędnego oprogramowania (system operacyjny, oprogramowanie, biurowe, oprogramowanie antywirusowe) – zryczałtowany koszt 5000 PLN na stanowisko.
- 3) Wyposażenie miejsca pracy w niezbędne meble (biurka, krzesła, szafy) oraz inne urządzenia i elementy wyposażenia – zryczałtowany koszt 4000 PLN na pomieszczenie.

Przedstawione w tabelach 1-4 wyniki prezentują szacunki kosztów niezbędnych do poniesienia podczas uruchomienia centrum usług społecznych (tabela 4) oraz podczas bieżącego jego funkcjonowania (tabele 1-3). Podsumowanie wyników przedstawione zostało w tabeli 5.

Tabela 5. Koszty utworzenia i funkcjonowania centrum usług społecznych

	Koszty centrum usług społecznych (PLN)		
	Model 1	Model 2	Model 3
Koszty utworzenia (jednorazowe, ponoszone w 2019 roku)	39 000	147 000	110 000
Koszty funkcjonowania – wariant 1 poziomu wynagrodzeń (ponoszone corocznie, szacunki dla roku 2019)	134 009	749 494	498 016
Koszty funkcjonowania – wariant 2 poziomu wynagrodzeń (ponoszone corocznie, szacunki dla roku 2019)	174 156	1 022 820	701 208

Jak zaznaczono w tabeli 5, wszystkie wyniki dotyczą roku 2019 – prognoza dotycząca kolejnych lat wymagałaby odpowiedniej aktualizacji. W odniesieniu do wynagrodzeń najbardziej adekwatny byłby prognozowany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń. W odniesieniu do pozostałych kosztów – prognozowany wzrost poziomu cen (inflacja). Obydwa wskaźniki szacowane są przez NBP i publikowane cyklicznie w Projekcjach inflacji.

W zaprezentowanych szacunkach nie zostały uwzględnione:

- 1) Koszty związane ze świadczeniem usług społecznych. Decyzja o zakresie świadczonych usług oraz ich ewentualnej odpłatności zależy bowiem od decyzji podjętej na poziomie danego centrum usług społecznych (gminy).
- 2) Koszty zakupu specjalistycznego oprogramowania, umożliwiającego funkcjonowanie centrum usług społecznych (w szczególności gromadzenia i udostępniania informacji odnośnie do oferty usług i oferentów) – oprogramowanie to zostanie przygotowane i udostępnione przez instytucje rządowe.



Dodatkowo warto podkreślić, że uruchomienie centrów usług społecznych może się wiązać z dodatkowymi korzyściami, które ograniczą efektywne koszty ich funkcjonowania. Potencjalne korzyści (oszczędności) mogą w szczególności wynikać z umożliwienia jak najdłuższego funkcjonowania seniorów w własnym środowisku (co ograniczy koszty funkcjonowania domów pomocy społecznej) czy wspólnej obsługi administracyjno-finansowej wszystkich ośrodków funkcjonujących w strukturze centrum usług społecznych, co skutkowałoby mniejszymi kosztami prowadzenia poszczególnych ośrodków.

	Model 1		Model 2		Model 3	
	Koszty	Liczba etatów	Koszty	Liczba etatów	Koszty	Liczba etatów
Dyrektor centrum	5885	1	9390	1	9390	1
Organizator usług społecznych			5885	1	5885	1
Zespół do spraw organizowania usług społecznych:						
koordynator usług społecznych	4698	1	46980	10	23490	5
organizator społeczności lokalnej	2349	0,5	14094	3	9396	2
Pracownik sekretariatu					4449	1
Obsługa finansowo-administracyjna i prawna CUS	681		4086		2724	
Koszty osobowe (rocznie)	163356		965220		664008	
Sprzątanie, konserwacja, media	600		3300		2100	
Materiały biurowe, eksploatacyjne, wydruki	300		1500		1000	
Bieżące utrzymanie (rocznie)	10800		57600		37200	
Komputer i oprogramowanie (m.in. system operacyjny, progra	15000		75000		50000	
Miejsce pracy (m.in. biurko, szafa, krzesło)	8000		24000		20000	
Remonty (przygotowanie pomieszczeń)	16000		48000		40000	
Utworzenie i wyposażenie stanowiska pracy (jednorazowo)	39000		147000		110000	
Ogółem						
rocznie	174156		1022820		701208	
jednorazowo	39000		147000		110000	
Koszty roczne na jednego zatrudnionego	69662		68188		70121	

	Model 1		Model 2		Model 3	
	Koszty	Liczba etatów	Koszty	Liczba etatów	Koszty	Liczba etatów
Dyrektor centrum	4048	1	4048	1	4048	1
Organizator usług społecznych			3373	1	3373	1
Zespół do spraw organizowania usług społecznych:						
koordynator usług społecznych	3306	1	33060	10	16530	5
organizator społeczności lokalnej	1653	0,5	9918	3	6612	2
Pracownik sekretariatu					3002	1
Obsługa finansowo-administracyjna i prawna CUS	471		2824		1882	
Koszty osobowe (rocznie)	123209		691894		460816	
Sprzątanie, konserwacja, media	600		3300		2100	
Materiały biurowe, eksploatacyjne, wydruki	300		1500		1000	
Bieżące utrzymanie (rocznie)	10800		57600		37200	
Komputer i oprogramowanie (m.in. system operacyjny, progra	15000		75000		50000	
Miejsce pracy (m.in. biurko, szafa, krzesło)	8000		24000		20000	
Remonty (przygotowanie pomieszczeń)	16000		48000		40000	
Utworzenie i wyposażenie stanowiska pracy (jednorazowo)	39000		147000		110000	
Ogółem						
rocznie	134009		749494		498016	
jednorazowo	39000		147000		110000	
Koszty roczne na jednego zatrudnionego	53604		49966		49802	