



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



WIELOKROTNE STUDIUM PRZYPADKU (MULTIPLE CASE STUDY) OBEJMUJĄCE 8 CENTRÓW USŁUG SPOŁECZNYCH (CUS) W POLSCE

Fundusze Europejskie

Raport końcowy

Studia przypadków:

8 Centrów Usług Społecznych



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Spis treści:

Wykaz skrótów i pojęć	3
1. Wprowadzenie	6
2. Kontekst badania	6
3. Metodologia badania	10
4. Portret CUS - analiza ilościowa	19
5. Mapa systemu CUS	60
6. Analiza funkcjonalna - jak działa CUS w praktyce	69
7. Analiza generatywna - dlaczego CUS działa w taki sposób	80
8. Analiza rozwojowa - dokąd zmierza CUS	89
9. Podsumowanie i wnioski	96



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Wykaz skrótów i pojęć

- **CUS** - Centrum Usług Społecznych.
- **Deinstytucjonalizacja (DI)** - proces odchodzenia od opieki zamkniętej w stronę usług środowiskowych. Integracja społeczna jest jednym z celów DI - ale tylko przy włączeniu OSŁ i trzecich miejsc.
- **Ekonomia społeczna (ES)** - sektor organizacji i przedsiębiorstw, które prowadzą działalność gospodarczą i jednocześnie pełnią funkcję społeczną, w szczególności reintegracyjną. Z prawnego punktu widzenia ekonomia społeczna została zdefiniowana w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej jako „działalność podmiotów ekonomii społecznej na rzecz społeczności lokalnej w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych, realizowaną w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatnym”.
- **Fragmentacja systemu** - rozdrobnienie polityk, instytucji i projektów, prowadzące do braku spójnych ścieżek integracji.
- **Gmina jako ekosystem** - podejście, w którym gmina jest analizowana jako organizm społeczny - sieć ról, przepływów, relacji, miejsc i instytucji.
- **Infrastruktura społecznościowa** - zestaw miejsc (trzone miejsca, domy sąsiedzkie, biblioteki, place, świetlice), które utrzymują życie społeczne.
- **Integracja społeczna** - proces budowania relacji, uczestnictwa i współodpowiedzialności, który umożliwia jednostkom i grupom pełne, godne i trwałe uczestnictwo w życiu społecznym, instytucjonalnym i obywatelskim.
- **IPUS** - Indywidualny Plan Usług Społecznych.
- **JST** - jednostka samorządu terytorialnego.
- **Kapitał moralny** - zdolność wspólnot i instytucji do działania zgodnie z zasadami troski, godności i odpowiedzialności. Warunek integracji, który wykracza poza formalny porządek prawa.
- **Kapitał solidarności** - połączenie kapitału społecznego, moralnego i instytucjonalnego, umożliwiające podtrzymywanie wsparcia dla osób o największych potrzebach.
- **Kapitał społeczny** - sieci relacji, zaufanie i normy współpracy, które umożliwiają zbiorowe działania.
- **Lokalne partnerstwa** - stałe sieci współpracy instytucji, organizacji społecznych, trzecich miejsc i mieszkańców jako mechanizm koordynacji środowiskowej.
- **Mieszkaniec** - osoba zamieszkująca w granicach administracyjnych gmin, których funkcjonują centra usług społecznych.
- **Odporność wspólnotowa** - zdolność społeczności do reagowania na kryzysy i utrzymywania relacji w sytuacjach zagrożenia. Integracja jest jej podstawą.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- **Opiekun faktyczny (nieformalny)** - osoba opiekująca się osobą potrzebującą wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, niebędąca opiekunem formalnym (zawodowym) i niepobierająca wynagrodzenia z tytułu sprawowania takiej opieki (nie dotyczy rodziców zastępczych), najczęściej członek rodziny, osoba sprawująca rodzinną pieczę zastępczą, osoba bliska, wolontariusz.
- **Organizowanie Społeczności Lokalnej (OSL)** - metoda pracy środowiskowej oparta na budowaniu relacji, mobilizacji mieszkańców, odkrywaniu zasobów i tworzeniu przestrzeni codziennego współuczestnictwa.
- **Osoba korzystająca z usług społecznych** - osoba spełniająca kryteria i warunki kwalifikowania, określone w programach usług społecznych, której przyznano prawo do skorzystania z ww. usług.
- **Osoba niesamodzielna** - osoba, u której stwierdzono konieczność okresowej lub stałej opieki lub/i pomocy innych osób w zakresie odżywiania, przemieszczania się, pielęgnacji ciała, higieny osobistej i otoczenia oraz prowadzenia gospodarstwa domowego z powodu naruszenia sprawności organizmu.
- **Osoba potrzebująca wsparcia w codziennym funkcjonowaniu** - osoba, która ze względu na wiek, stan zdrowia lub niepełnosprawność wymaga opieki lub wsparcia w związku z niemożnością samodzielnego wykonywania co najmniej jednej z podstawowych czynności dnia codziennego.
- **Osoba starsza** - osoba, która ukończyła 60 rok życia, zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2015 r. o osobach starszych.
- **Osoba z niepełnosprawnością** - osoba z niepełnosprawnościami w rozumieniu wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotyczących realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021-2027 lub uczeń albo dziecko w wieku przedszkolnym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na dany rodzaj niepełnosprawności lub dzieci i młodzież posiadające orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych wydawane ze względu na niepełnosprawność intelektualną w stopniu głębokim. Orzeczenia uczniów, dzieci lub młodzieży są wydawane przez zespół orzekający działający w publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej.
- **Osoba z niepełnosprawnością intelektualną** - osoba posiadająca orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie traktowane na równi do wyżej wymienionych, zgodnie z art 5 i art 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Z 2025 poz. 620).
- **PW CUS** - Plan Wdrażania CUS.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- **Polityka środowiskowa (community-based policy)** - model polityki społecznej, który koncentruje się na wzmacnianiu relacji, miejsc i uczestnictwa, a nie wyłącznie na świadczeniu usług.
- **Projektowość** - dominująca logika finansowania, która ogranicza trwałość działań, powoduje presję wskaźników i fragmentaryzuje integrację.
- **PUS** - Program Usług Społecznych.
- **Reintegracja społeczno-zawodowa** - długotrwały proces odbudowy ról społecznych, kompetencji, zdrowia oraz zdolności do pracy i uczestnictwa. Realizowana głównie przez podmioty ekonomii społecznej (w tym reintegracyjne). Łączy trzy elementy rehabilitacji społecznej: pracę, rolę i relacje.
- **Relacyjność** - zdolność jednostek i instytucji do tworzenia, utrzymywania i rozwijania relacji społecznych.
- **Sąsiedzkość** - forma codziennych, nieformalnych relacji lokalnych. Kluczowy element integracji w małych środowiskach.
- **Środowisko społeczne** - przestrzeń relacji, miejsc, rytuałów i sytuacji, w których ludzie faktycznie żyją - w przeciwieństwie do instytucji.
- **Trzecie miejsca** - neutralne, otwarte, niehierarchiczne przestrzenie życia społecznego (domy sąsiedzkie, biblioteki otwarte, kluby osiedlowe, kawiarnie społeczne, młodzieżowe przestrzenie codzienności).
- **Uczenie się instytucji (*institutional learning*)** - zdolność instytucji do refleksji nad własną praktyką, korektą działań i współpracą z mieszkańcami. Kluczowa cecha integracji systemowej.
- **Usługi społeczne** - usługi w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.
- **Wnioskodawca** - osoba składająca wniosek o zakwalifikowanie do korzystania z usług społecznych (osoba, która będzie korzystała z usług, jej przedstawiciel ustawowy albo opiekun faktyczny).
- **Zakres interwencji EFS+** - zakres działań obejmujący obszary wymienione w regulaminach konkursów obejmujących m.in. usługi z zakresu: wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i osób w kryzysie bezdomności, usług opiekuńczych, a także wsparcia opiekunów faktycznych.
- **Zakres usług** - działania wynikające z zakresu określonego w art. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych, zgodnie z zapisami statutów centrów usług społecznych.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



1. Wprowadzenie

Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL opracowało badanie jakościowe, obejmujące 8 Centrów Usług Społecznych (CUS) w Polsce w ramach projektu „Równy i szybki dostęp do dobrej jakości usług skoncentrowanych na osobie poprzez rozwój centrów usług społecznych”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej - Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027. Badanie miało charakter pogłębionego studium przypadku (multiple case study) realizowanego w 8 miejscowościach różnego typu (duże miasto, małe miasto, gmina miejsko-wiejska, gmina wiejska).

Celem głównym była identyfikacja mechanizmów organizacyjnych, relacyjnych i instytucjonalnych, które warunkują skuteczność lokalnego systemu usług społecznych (np. CUS/OPS w formule usługowej i wspólnotowej).

Cele szczegółowe badania:

- rekonstrukcja modelu działania badanego ośrodka (formalnego i faktycznego),
- identyfikacja kluczowych decyzji organizacyjnych i strategicznych,
- analiza relacji z partnerami lokalnymi i użytkownikami usług,
- rozpoznanie barier i czynników sprzyjających rozwojowi modelu,
- określenie poziomu dojrzałości instytucjonalnej i responsywności systemu,
- wyodrębnienie wzorów dobrych praktyk i punktów krytycznych.

2. Kontekst badania

Centra Usług Społecznych należą dziś do najważniejszych i jednocześnie najbardziej niejednoznacznych innowacji instytucjonalnych w polskiej polityce społecznej. Z jednej strony są odpowiedzią na realne ograniczenia dotychczasowego modelu - fragmentaryzację działań, koncentrację na interwencji zamiast procesie oraz słabą zdolność do integrowania różnych form wsparcia. Z drugiej strony funkcjonują w systemie, który wciąż opiera się na logice zadaniowej, projektowej i silnie sformalizowanej. To napięcie sprawia, że CUS nie jest instytucją, którą można łatwo opisać przy użyciu tradycyjnych kategorii ewaluacyjnych.

Nie jest to raport o tym, czy CUS działa. To raport o tym, **jak działa - i dlaczego działa właśnie w taki sposób**. Badanie, którego wyniki prezentuje niniejszy raport, zostało oparte na analizie ośmiu studiów przypadku. Zamiast poszukiwać „dobrych praktyk”, czy oceniać poziom realizacji założeń ustawowych, przyjęto perspektywę, która pozwala uchwycić głębszy poziom funkcjonowania instytucji.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Kluczowe znaczenie miało tu odejście od podejścia oceniającego na rzecz podejścia rekonstruującego. Analiza nie koncentruje się na tym, czy rozwiązania są „właściwie wdrożone”, lecz na tym, jakie mechanizmy wytwarzają określony sposób działania. Pozwala to zobaczyć, że wiele zjawisk obserwowanych w CUS - takich jak brak pełnej integracji usług, zależność od projektów czy trudności w rozwijaniu komponentu środowiskowego - nie wynika z błędów instytucji, lecz z logiki systemu, w którym ona funkcjonuje.

Jednocześnie badanie pokazuje, że CUS posiada realny potencjał zmiany. W wielu przypadkach instytucje te wprowadzają nowe sposoby działania: budują bardziej złożone ścieżki wsparcia, rozszerzają dostęp do usług, podejmują próby pracy środowiskowej i rozwijają współpracę lokalną. To, co szczególnie istotne, to fakt, że zmiana ta dokonuje się często nie dzięki systemowi, lecz w przestrzeni, którą system pozostawia dla działania ludzi, relacji i decyzji strategicznych.

W tym sensie CUS pełni podwójną rolę.

- Z jednej strony jest **instytucją operacyjną** - realizującą konkretne zadania i dostarczającą usługi mieszkańcom.
- Z drugiej - jest **instytucją diagnostyczną**, która ujawnia sposób funkcjonowania całego systemu polityki społecznej.

Raport został zbudowany wokół trzech uzupełniających się perspektyw analitycznych: funkcjonalnej (jak działa), generatywnej (dlaczego działa) oraz rozwojowej (dokąd zmierza). Taki układ pozwala nie tylko opisać stan obecny, ale również zrozumieć mechanizmy, które nim rządzą i możliwe kierunki zmiany. Szczególną uwagę poświęcono tym elementom funkcjonowania CUS, które pozostają zazwyczaj niewidoczne w oficjalnych analizach: codziennym praktykom pracy, nieformalnym mechanizmom współpracy, napięciom między różnymi logikami działania oraz relacji między instytucją a mieszkańcem. To właśnie na tym poziomie rozstrzyga się, czy CUS działa jako system, czy jako zbiór odrębnych działań. Najważniejszy wniosek raportu ma charakter systemowy. Problemy i ograniczenia obserwowane w funkcjonowaniu CUS nie są przede wszystkim problemami wdrożenia. Są efektem napięcia między celami, jakie stawia przed instytucją polityka publiczna, a mechanizmami, które tę politykę organizują. Dlatego raport nie kończy się katalogiem „dobrych praktyk”, lecz propozycją zmiany sposobu myślenia o systemie usług społecznych. Bo jeśli coś wyraźnie widać w doświadczeniu Centrów Usług Społecznych, to to, że: **system można zmienić tylko wtedy, gdy zmieni się logikę jego działania.**



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Otwarcie: system widzi usługi, ludzie żyją w relacjach

Centra Usług Społecznych najczęściej opisywane są językiem reformy. Mówi się o nich jako o nowej formie organizacji usług, kolejnym etapie modernizacji pomocy społecznej albo narzędziu integracji rozproszonych działań publicznych. W takim ujęciu uwaga koncentruje się na tym, co widzialne i mierzalne: strukturze instytucji, katalogu usług, zgodności z ustawą, liczbie beneficjentów, efektywności wdrożenia. Te wszystkie pytania są potrzebne. Ale nie są to pytania najważniejsze, ponieważ w przypadku Centrów Usług Społecznych najistotniejsze procesy nie zachodzą na poziomie formalnych rozwiązań. Nie rozstrzygają się w zapisach regulaminów, liczbie uruchomionych usług ani nawet w deklarowanych celach polityki społecznej. Rozgrywają się gdzie indziej - w sposobie, w jaki instytucje łączą (lub nie łączą) różne logiki działania, w napięciach między procedurą a relacją, w codziennych praktykach pracy z mieszkańcami, w tym, co można nazwać ukrytą architekturą systemu. To właśnie tam decyduje się, czym CUS faktycznie się staje.

Dlatego niniejszy raport przyjmuje inny punkt wyjścia. Nie traktuje Centrów Usług Społecznych jako „wdrożonego modelu”, który należy opisać lub ocenić. Traktuje je jako zjawisko instytucjonalne w ruchu - jako przestrzeń, w której spotykają się różne porządki działania: administracyjny, usługowy i relacyjno-środowiskowy. Każdy z nich niesie własną logikę, własne rozumienie skuteczności i własne wyobrażenie o tym, czym powinna być instytucja publiczna. Centra Usług Społecznych nie są więc jednorodną reformą. Są raczej polem, na którym te logiki współistnieją, ścierają się, czasem uzupełniają, a czasem wzajemnie blokują. To przesunęło sens całej analizy. Zamiast pytać, czy CUS działa zgodnie z założeniami, pytamy:

- jak działa w praktyce,
- dlaczego działa właśnie w ten sposób,
- oraz jakie trajektorie rozwojowe są już wpisane w jego obecny kształt.

Takie podejście wymaga odejścia od klasycznej logiki ewaluacyjnej. Typowa ewaluacja zakłada istnienie modelu odniesienia - zestawu celów i wskaźników, wobec których można mierzyć stopień realizacji. W tym ujęciu instytucja jest oceniana przez pryzmat zgodności: czy wdrożono rozwiązania, czy osiągnięto rezultaty, czy zrealizowano zaplanowane działania. Problem polega na tym, że w przypadku CUS takie podejście jest niewystarczające. Po pierwsze dlatego, że sam model CUS nie jest stabilny. Jest raczej propozycją kierunku niż zamkniętą konstrukcją. Po drugie dlatego, że wiele kluczowych zjawisk - takich jak integracja usług, budowanie relacji czy rozwój pracy środowiskowej - nie daje się uchwycić w prostych wskaźnikach. Po trzecie wreszcie dlatego, że instytucje te funkcjonują w warunkach silnych napięć systemowych: między logiką projektową a trwałością, między kontrolą a zaufaniem, między odpowiedzialnością administracyjną a



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



potrzebą elastyczności. W efekcie ewaluacja łatwo rejestruje to, co powierzchowne, a pomija to, co decydujące.

Dlatego badanie, którego wyniki przedstawia niniejszy raport, przyjmuje inną logikę. Nie jest badaniem oceniającym. Nie jest też katalogiem dobrych praktyk. Jego celem nie jest wskazanie „co działa najlepiej”, lecz rekonstrukcja tego, jak działają badane instytucje jako system. Oznacza to trzy zasadnicze przesunięcia.

Po pierwsze - zamiast koncentrować się na działaniach, badanie koncentruje się na mechanizmach. Interesuje nas nie tylko to, co CUS robi, ale jakie ukryte reguły, struktury i napięcia generują określony sposób działania.

Po drugie - zamiast szukać przykładów do powielenia, badanie analizuje konfiguracje. Poszczególne przypadki nie są traktowane jako modele, lecz jako warianty działania systemu w różnych warunkach.

Po trzecie - zamiast zatrzymywać się na diagnozie, badanie otwiera perspektywę rozwojową. Każdy przypadek traktowany jest jako instytucja w procesie - znajdująca się pomiędzy tym, czym była, a tym, czym może się stać.

W tym sensie raport nie opisuje Centrów Usług Społecznych jako zbioru jednostek organizacyjnych. Opisuje raczej wyłaniający się typ instytucji publicznej. Instytucji, która znajduje się pomiędzy trzema możliwymi rolami:

- lepiej zorganizowanego ośrodka pomocy społecznej,
- lokalnego operatora usług,
- oraz - w najbardziej wymagającym wariantcie - architekta lokalnego ekosystemu spójności społecznej.

To, która z tych trajektorii okaże się dominująca, nie zależy wyłącznie od formalnych rozwiązań. Zależy od sposobu, w jaki instytucje radzą sobie z napięciami wpisanymi w ich konstrukcję. Jedno z tych napięć ma charakter szczególnie fundamentalny. System polityki społecznej - zarówno w warstwie instytucjonalnej, jak i finansowej - z natury rzeczy operuje usługami. Definiuje potrzeby jako oczekiwanie uzyskania określonych form wsparcia, organizuje działania wokół ich dostarczania, rozlicza efekty poprzez ich dostępność i wykorzystanie. Z tej perspektywy rzeczywistość społeczna układa się w zestaw usług do zarządzania. Tymczasem doświadczenie życia społecznego układa się inaczej. Ludzie nie żyją w usługach - żyją w relacjach, w rodzinach, sąsiedztwach, wspólnotach lokalnych. W układach zależności, które nie są ani w pełni widzialne



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



dla systemu, ani w pełni przez niego kontrolowane. Właśnie tam powstaje lub zanika zdolność do radzenia sobie z kryzysami, tam buduje się lub rozpada poczucie bezpieczeństwa, tam kształtuje się realna jakość życia. To napięcie - między światem usług a światem relacji - stanowi jeden z ukrytych fundamentów całego badania.

CUS są pierwszą instytucją w polskim systemie polityki społecznej, która próbuje je wprost zmierzyć. Wprowadzając do swojej konstrukcji nie tylko organizowanie usług, ale także komponent środowiskowy, pracę nad relacjami i potencjalnie - budowanie lokalnej infrastruktury społecznej. Pytanie brzmi jednak, czy ta próba prowadzi do realnej zmiany logiki działania, czy raczej do rozszerzenia istniejącego modelu o nowe elementy, które pozostają podporządkowane starej strukturze. Na to pytanie nie da się odpowiedzieć w sposób prosty ani jednoznaczny. Można jednak uchwycić kierunki, napięcia i mechanizmy, które tę odpowiedź współtworzą - i właśnie temu służy niniejszy raport.

3. Metodologia badania

Jak już wspomnieliśmy, badanie miało charakter pogłębionego studium przypadku (multiple case study) realizowanego w 8 miejscowościach różnego typu (duże miasto, małe miasto, gmina miejsko-wiejska, gmina wiejska). **Celem głównym** była identyfikacja mechanizmów organizacyjnych, relacyjnych i instytucjonalnych, które warunkują skuteczność lokalnego systemu usług społecznych (np. CUS/OPS w formule usługowej i wspólnotowej).

Dlaczego studium przypadku systemowego

Wybór metodologii w niniejszym badaniu nie był decyzją techniczną, lecz poznawczą. Nie wynikał z potrzeby dopasowania narzędzi do przedmiotu badania, ale z rozpoznania, że sam przedmiot - Centra Usług Społecznych - wymyka się klasycznym sposobom analizy. CUS nie są stabilnymi, jednorodnymi instytucjami, które można uchwycić poprzez pomiar zmiennych i porównanie wyników. Są raczej konfiguracjami procesów: organizacyjnych, relacyjnych i instytucjonalnych, które dopiero się wyłaniają i których sens nie jest jeszcze w pełni ustalony. Oznacza to, że badanie nie może polegać na sprawdzaniu zgodności z modelem ani na estymowaniu efektów. Musi polegać na rekonstrukcji sposobu działania systemu w jego rzeczywistym, zróżnicowanym kontekście.

Z tego powodu przyjęto podejście oparte na **wielokrotnym studium przypadku o charakterze systemowym**. Nie jest to jednak studium przypadku w jego klasycznym, opisowym rozumieniu. Poszczególne przypadki nie są analizowane jako odrębne historie instytucjonalne ani jako



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



przykłady „dobrych” lub „złych” rozwiązań. Są traktowane jako **punkty obserwacyjne jednego systemu**, który ujawnia się poprzez ich zróżnicowanie.

Kluczową konsekwencją tego podejścia jest sposób doboru przypadków. Dobór nie miał charakteru reprezentatywnego w sensie statystycznym. Nie chodziło o to, aby uzyskać próbę odzwierciedlającą strukturę populacji CUS w Polsce. Przyjęto logikę **doboru teoretyczno-porównawczego**, której celem było uchwycenie możliwie szerokiego spektrum wariantów funkcjonowania instytucji. W praktyce oznaczało to uwzględnienie:

- różnych typów gmin (miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich),
- różnych kontekstów terytorialnych (metropolitalnych, małomiasteczkowych, peryferyjnych i podmiejskich),
- różnych faz instytucjonalizacji CUS,
- oraz zróżnicowanych ścieżek powstania (w tym przypadków silnie projektowych i takich, które rozwijały się poza logiką projektową).

Tak skonstruowana próba nie daje podstaw do uogólnień statystycznych. Daje natomiast coś innego - możliwość uchwycenia **morfologii systemu**, czyli sposobów, w jakie ten sam model instytucjonalny przyjmuje różne formy w zależności od warunków lokalnych. W tym sensie osiem analizowanych Centrów Usług Społecznych nie stanowi zbioru przykładów. Tworzy raczej układ analityczny, w którym różnice między przypadkami są równie istotne jak ich podobieństwa. To właśnie poprzez te różnice ujawniają się mechanizmy działania systemu. Można powiedzieć, że każdy z badanych CUS pełni funkcję **mikrolaboratorium systemu**. Nie w tym sensie, że jest eksperymentem w kontrolowanych warunkach, lecz w tym, że pozwala obserwować określoną konfigurację napięć, mechanizmów i rozwiązań instytucjonalnych. W jednym przypadku napięcia te ujawniają się w warunkach dużej skali i wysokiej złożoności organizacyjnej, w innym - w warunkach ograniczonych zasobów i silnej bliskości społecznej. W jednym dominującym czynnikiem jest logika projektowa, w innym - decyzja samorządowa i lokalna trajektoria rozwoju. Dzięki temu możliwe staje się przejście od poziomu opisu pojedynczych instytucji do poziomu analizy systemowej. Zamiast pytać, jak działa konkretny CUS, można pytać:

- jakie mechanizmy powtarzają się w różnych kontekstach,
- jakie warunki sprzyjają ich uruchamianiu,
- oraz jakie konfiguracje prowadzą do odmiennych trajektorii rozwoju.

To właśnie uzasadnia użycie pojęcia **studium przypadku systemowego**. Badanie nie rekonstruuje bowiem wyłącznie przypadków. Rekonstruuje system poprzez przypadki. A to oznacza, że



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wartość poznawcza nie wynika z liczby analizowanych jednostek, lecz ze sposobu ich zestawienia i interpretacji.

Badanie jako proces refleksyjny systemu

W klasycznym ujęciu badanie społeczne pełni funkcję poznawczą: zbiera dane, porządkuje je i dostarcza wniosków, które mogą być następnie wykorzystane przez decydentów lub praktyków. Relacja między badaniem a praktyką ma wówczas charakter linearny - wiedza powstaje „na zewnątrz” systemu, a następnie jest do niego wprowadzana. W przypadku niniejszego badania przyjęto inne założenie. CUS jako instytucje w fazie kształtowania się nie są jedynie obiektem obserwacji. Są jednocześnie uczestnikiem procesu poznawczego. Oznacza to, że badanie nie tylko opisuje ich działanie, ale - w pewnym zakresie - staje się elementem ich własnego rozwoju. Nie w sensie interwencji czy wdrażania zmian, lecz poprzez uruchamianie refleksyjności. Refleksyjność rozumiana jest tu nie jako dodatkowa kompetencja, lecz jako zdolność instytucji do kwestionowania własnych praktyk, ujawniania ukrytych założeń i dostrzegania napięć, które w codziennym działaniu pozostają często niewidoczne. W wielu badanych przypadkach sama sytuacja wywiadu, rozmowy zespołowej czy wspólnej rekonstrukcji procesu działania prowadziła do momentów, w których praktycy zaczynali inaczej interpretować własne doświadczenia. To, co wcześniej było traktowane jako oczywiste lub „tak po prostu działające”, stawało się przedmiotem namysłu. W tym sensie badanie działało jako **lustro systemowe**. Nie dostarczało gotowych odpowiedzi, lecz pozwalało instytucjom zobaczyć własne działanie z innej perspektywy - nie przez pryzmat procedur czy wskaźników, lecz jako układ zależności, napięć i wyborów. To przesunięcie jest istotne. Instytucje publiczne funkcjonują zazwyczaj w logice operacyjnej, skoncentrowanej na realizacji zadań i rozwiązywaniu bieżących problemów. Przestrzeń refleksji nad samą logiką działania pojawia się rzadko i najczęściej ma charakter incydentalny. Badanie tworzy taką przestrzeń w sposób systematyczny.

Nie oznacza to jednak, że przyjmuje ono charakter badania interwencyjnego czy action research w klasycznym sensie. Nie wprowadza zmian ani nie testuje rozwiązań. Zachowuje dystans analityczny i nie traci swojej funkcji poznawczej. Jednocześnie jednak uznaje, że w przypadku instytucji będących w procesie transformacji sama obecność badania wpływa na sposób, w jaki instytucje myślą o sobie. Ta podwójność - dystans i uczestnictwo - stanowi jeden z kluczowych elementów przyjętej metodologii. Z jednej strony badanie rekonstruuje sposób działania CUS na podstawie materiału empirycznego: wywiadów indywidualnych i grupowych, analizy dokumentów, obserwacji organizacyjnych. Z drugiej strony organizuje sytuacje, w których różni aktorzy systemu - dyrektorzy, pracownicy, koordynatorzy usług - mogą wspólnie przyjrzeć się temu, jak instytucja funkcjonuje w praktyce. To właśnie w tych momentach ujawniają się często mechanizmy, które trudno byłoby uchwycić wyłącznie poprzez analizę dokumentów lub



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



indywidualne wypowiedzi. W konsekwencji badanie nie tylko „zbiera dane”, ale także współtworzy warunki ich ujawnienia. Ma to istotne znaczenie dla interpretacji wyników. Uzyskany materiał empiryczny nie jest jedynie zapisem istniejącego stanu rzeczy. Jest także zapisem procesu, w którym instytucje zaczynają rozpoznawać własne mechanizmy działania. Można więc powiedzieć, że badanie pozwala uchwycić CUS nie tylko w ich aktualnym kształcie, ale także w momencie, w którym zaczynają one same siebie rozumieć jako instytucje określonego typu. Z perspektywy raportu oznacza to jeszcze jedno przesunięcie. Wnioski nie są wyłącznie „zewnętrzną oceną” systemu. Są w pewnym sensie również rekonstrukcją tego, co system jest w stanie zobaczyć o sobie samym, gdy zostaną stworzone odpowiednie warunki refleksji. To czyni raport nie tylko narzędziem analizy, ale potencjalnie także narzędziem uczenia się - zarówno dla badanych instytucji, jak i dla całego systemu polityki społecznej.

Triada analityczna

Przyjęta w badaniu perspektywa analityczna opiera się na trzech komplementarnych poziomach: funkcjonalnym, generatywnym i rozwojowym. Nie są to trzy odrębne części analizy, lecz trzy sposoby patrzenia na to samo zjawisko - instytucję w działaniu. Każdy z nich odpowiada na inne pytanie, a dopiero ich połączenie pozwala uchwycić rzeczywisty charakter Centrów Usług Społecznych jako instytucji w procesie.

Punktem wyjścia jest **analiza funkcjonalna**, która rekonstruuje sposób działania instytucji. Odpowiada na pytanie: *jak CUS działa w praktyce?* Obejmuje ona architekturę organizacyjną, układ zespołów, przebieg procesów, sposób podejmowania decyzji, relacje między obszarami działania oraz codzienną praktykę pracy z mieszkańcami. Jej celem nie jest ocena ani interpretacja, lecz możliwie precyzyjne odtworzenie modelu operacyjnego instytucji - tego, co faktycznie dzieje się w jej działaniu. To poziom, na którym widoczna staje się różnica między strukturą formalną a praktyką, między założeniem a realizacją.

Jednak sama rekonstrukcja działania nie wystarcza. Dlatego drugim poziomem jest **analiza generatywna**, która schodzi głębiej i pyta: *dlaczego CUS działa właśnie w taki sposób?* Na tym poziomie uwaga przesuwa się z opisu na mechanizmy. Analiza koncentruje się na czynnikach, które wytwarzają określony sposób działania: rozwiązaniach finansowych, strukturze organizacyjnej, uwarunkowaniach prawnych, kulturze instytucjonalnej czy logice projektowej. To tutaj ujawniają się napięcia, które nie są widoczne na poziomie czysto funkcjonalnym, ale które organizują praktykę działania instytucji. CUS przestaje być wówczas „zbiorem działań”, a zaczyna być „układem sił” - konfiguracją mechanizmów, które wzajemnie się wzmacniają lub znoszą.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Trzecim poziomem jest **analiza rozwojowa**, która wprowadza perspektywę czasu i zmiany. Odpowiada na pytanie: *Dokąd zmierza CUS jako instytucja?* Zamiast traktować instytucję jako stan, analiza ta ujmuje ją jako proces - znajdujący się pomiędzy przeszłością (dziedzictwem OPS), teraźniejszością (aktualnym modelem działania) a możliwymi przyszłościami. Na tym poziomie identyfikowane są trajektorie rozwoju, fazy instytucjonalizacji, bariery oraz potencjały transformacyjne. Kluczowe jest uchwycenie momentu „pomiędzy” - sytuacji, w której instytucja nie jest już tym, czym była, ale nie jest jeszcze tym, czym może się stać.

Obszary badawcze

Koncepcja zakładała połączenie trzech poziomów badania i analizy, które zwykle występują osobno:

1. **poziom napięć i konfliktów (krytyczny)**
2. **poziom mechanizmów generatywnych (systemowy)**
3. **poziom uczenia się instytucji (laboratoryjny/refleksyjny)**

W praktyce oznacza to, że badanie CUS nie jest ani opisem „dobrej praktyki”, ani analizą „problemów wdrożeniowych”, lecz **areną transformacji lokalnego systemu usług społecznych**.

Trzy ww. poziomy analizy tworzą razem spójną strukturę interpretacyjną. Jednak ich rzeczywista wartość ujawnia się dopiero wtedy, gdy zostaną powiązane dodatkową osią interpretacyjną, którą można opisać jako triadę: **napięcia - mechanizmy - uczenie się**.

Perspektywa krytyczna - napięcia i konflikty

Napięcia stanowią punkt wyjścia. To one są najbardziej widocznym przejawem transformacji instytucjonalnej. Pojawiają się na styku różnych logik działania: między procedurą a relacją, między pomocą społeczną a usługami, między logiką projektową a potrzebą trwałości. Napięcia nie są tu traktowane jako problem do rozwiązania, lecz jako sygnał zmiany - moment, w którym dotychczasowe sposoby działania przestają być wystarczające.

CUS jako:

- pole napięć między DI a reinstytucjonalizacją
- przestrzeń konfliktu między logiką administracyjną a relacyjną
- arena starcia starego OPS-owskiego habitusu z logiką integracji usług



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Pytania badawcze:

- Jakie napięcia ujawnia CUS?
- Kto zyskuje, kto traci?
- Gdzie pojawia się opór?

Analiza systemowa - mechanizmy generatywne

Mechanizmy stanowią poziom wyjaśnienia. To one tłumaczą, dlaczego określone napięcia się pojawiają i dlaczego przyjmują takie, a nie inne formy. Mogą mieć charakter strukturalny (np. system finansowania), organizacyjny (np. sposób podziału kompetencji), kulturowy (np. wzory pracy socjalnej) lub systemowy (np. logika projektowa). Analiza generatywna pozwala przejść od obserwacji napięć do ich zrozumienia.

- Jakie struktury finansowe generują określone zachowania?
- Jakie mechanizmy instytucjonalne sprzyjają integracji?
- Jakie ukryte reguły organizacyjne blokują solidarność publiczną?

Rozróżniamy trzy poziomy:

1. **Zdarzenia** (np. brak współpracy między działami)
2. **Struktury** (np. budżet zadaniowy, pionowe zarządzanie)
3. **Mechanizmy** (np. logika rozliczalności zamiast logiki relacyjnej)

CUS jako instytucja ucząca się (laboratorium)

Uczenie się stanowi poziom dynamiki systemu. Oznacza zdolność instytucji do reagowania na napięcia poprzez modyfikowanie własnych praktyk. Nie zawsze ma charakter świadomy i nie zawsze prowadzi do zmiany w pożądanym kierunku. Może oznaczać zarówno rozwój, jak i utrwalanie istniejących schematów. Jednak to właśnie poprzez procesy uczenia się - indywidualnego i organizacyjnego - instytucja przesuwa się z jednej fazy rozwoju do kolejnej.

CUS traktowany jako:

- miejsce eksperymentu instytucjonalnego
- przestrzeń uczenia się systemu
- prototyp nowej logiki usług



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Tu pojawia się rozróżnienie:

- **single-loop learning** - poprawiamy procedury
- **double-loop learning** - zmieniamy założenia
- **triple-loop learning** - redefiniujemy tożsamość instytucji

Główne pytanie brzmi, „czy i w jakim stopniu system się transformuje”.

Połączenie tych trzech osi z triadą funkcjonalną, generatywną i rozwojową tworzy wielowarstwowy model analizy. Pozwala on przejść od pytania „co się dzieje” do pytania „dlaczego się dzieje” i dalej - „co może się wydarzyć”. Dzięki temu CUS przestaje być postrzegany jako zbiór rozwiązań organizacyjnych, a zaczyna być rozumiany jako dynamiczny system, który nieustannie negocjuje własną tożsamość między różnymi logikami działania. W tym sensie triada analityczna nie jest jedynie narzędziem porządkowania materiału badawczego. Jest sposobem myślenia o instytucji publicznej jako procesie, który można opisać, wyjaśnić i w ograniczonym stopniu przewidywać, ale którego nie da się zamknąć w jednym, stabilnym modelu.

Ramy teoretyczne

W niniejszym badaniu ramy teoretyczne nie pełnią funkcji klasycznego „zaplecza bibliograficznego”. Nie są przeglądem koncepcji ani próbą osadzenia analizy w jednej dominującej teorii. Ich rola jest bardziej operacyjna: stanowią narzędzia patrzenia, które pozwalają uporządkować obserwacje empiryczne i nadać im głębszy sens interpretacyjny. Punktem wyjścia jest założenie, że CUS jako instytucje hybrydowe, działające na styku różnych logik systemowych, nie mogą być adekwatnie opisane w ramach jednego paradygmatu. Dlatego przyjęto podejście wieloperspektywiczne, łączące trzy uzupełniające się soczewki analityczne: model HSA, perspektywę governmentality oraz inspiracje socjologią relacyjną i teorią organizacji uczącej się.

Pierwszą z nich stanowi model **HSA (Hybrydowość - Solidarność - Agency)**. Model ten porządkuje analizę na trzech poziomach, które odpowiadają trzem wymiarom funkcjonowania instytucji publicznej.

- **Hybrydowość** odnosi się do struktury i sposobu organizacji działania. Pozwala analizować, w jakim stopniu CUS jest zdolny do łączenia różnych logik - administracyjnej, usługowej i relacyjno-środowiskowej - oraz jak radzi sobie z napięciami między nimi. W tym ujęciu instytucja nie jest jednolitym bytem, lecz układem współistniejących racjonalności, które mogą się wzajemnie wzmacniać lub osłabiać.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- **Solidarność publiczna** wprowadza wymiar normatywny. Nie jest rozumiana jako deklaracja wartości, lecz jako pytanie o to, czy instytucja rzeczywiście organizuje warunki współodpowiedzialności i równego dostępu do wsparcia. Pozwala to wyjść poza analizę efektywności usług i postawić pytanie o sens działania instytucji w kontekście dobra wspólnego.
- **Agency (sprawczość)** odnosi się do efektów działania instytucji na poziomie podmiotowym. Umożliwia ocenę, czy działania CUS wzmacniają zdolność mieszkańców do samodzielnego działania, współdecydowania i radzenia sobie w sytuacjach życiowych, czy też reprodukuja zależność od systemu wsparcia.

Zestawienie tych trzech wymiarów pozwala uniknąć redukcji analizy do jednego poziomu - strukturalnego, normatywnego lub efektowego - i uchwycić ich wzajemne relacje. Szczególnie istotne są tu sytuacje asymetrii: gdy instytucja jest rozwinięta strukturalnie, ale w ograniczony sposób przekłada to na sprawczość mieszkańców lub gdy deklaruje solidarność, ale nie posiada zdolności organizacyjnej do jej realizacji.

Odminną soczewką analityczną jest perspektywa **governmentality**, rozumiana jako sposób analizy relacji między instytucją a podmiotem działania. Włączenie tej perspektywy wynika z obserwacji, że transformacja OPS w CUS nie polega wyłącznie na zmianie zakresu usług czy struktury organizacyjnej. Dotyczy również sposobu, w jaki instytucja definiuje mieszkańca: jako klienta, beneficjenta, użytkownika usług czy partnera. Każde z tych ujęć niesie inne konsekwencje dla sposobu działania systemu. Perspektywa governmentality pozwala zadać pytanie, które nie jest widoczne na poziomie funkcjonalnym: *Czy CUS rzeczywiście wzmacnia sprawczość mieszkańców, czy raczej zmienia sposób zarządzania nimi - z bardziej bezpośredniego na bardziej „miękki”, oparty na odpowiedzialności i samokontroli?* W tym ujęciu szczególnego znaczenia nabiera napięcie między kontrolą a autonomią. Instytucja może jednocześnie deklarować wzmacnianie podmiotowości i wprowadzać mechanizmy, które tę podmiotowość ograniczają lub warunkują. Perspektywa ta nie służy jednak krytyce instytucji, lecz ujawnieniu ukrytych mechanizmów władzy wpisanych w jej działanie.

Kolejną ramą interpretacyjną są inspiracje **socjologią relacyjną oraz koncepcją instytucji uczącej się**. Socjologia relacyjna przesuwaa punkt ciężkości z jednostek i struktur na relacje jako podstawowy element rzeczywistości społecznej. W kontekście CUS oznacza to uznanie, że kluczowe procesy nie zachodzą wyłącznie na poziomie instytucji ani na poziomie jednostki, lecz w sieci powiązań między nimi. Usługi społeczne są w tym ujęciu nie tyle celem samym w sobie, ile narzędziem organizowania relacji i wzmacniania zdolności wspólnotowych. Z kolei koncepcja instytucji uczącej się pozwala uchwycić dynamikę zmiany. CUS nie jest traktowany jako wdrożony model, lecz jako organizacja, która w toku działania testuje rozwiązania, reaguje na napięcia i



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



stopniowo przekształca własną logikę działania. Uczenie się nie ma tu wyłącznie charakteru formalnego, lecz dokonuje się w praktyce - poprzez doświadczenie, błędy, adaptacje i negocjowanie nowych sposobów działania.

Połączenie tych trzech perspektyw tworzy ramę analityczną, która pozwala spojrzeć na CUS jednocześnie jako na strukturę, proces i relację. Nie jest to próba stworzenia spójnej teorii CUS, lecz raczej zestaw narzędzi, które umożliwiają uchwycenie złożoności badanego zjawiska bez redukcji go do jednego wymiaru. Dzięki temu możliwe staje się przejście od opisu instytucji do analizy sposobu, w jaki instytucja działa w systemie społecznym oraz jakie konsekwencje to działanie przynosi dla ludzi, którzy w tym systemie żyją.

Metody i techniki badawcze:

Badanie miało charakter jakościowy, oparty na triangulacji źródeł i metod.

1. **Desk research** - analiza dokumentów strategicznych, sprawozdań, regulaminów, programów lokalnych, danych statystycznych.
2. **Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)** z kluczowymi aktorami (np. dyrektor, KIPUS, OUS, OPS, OSL, pracownicy socjalni...)
3. **Zogniskowany wywiad grupowy (FGI)** z zespołem pracowników socjalnych
4. **Obserwacja organizacyjna i analiza przestrzeni instytucji** (układ, dostępność, komunikacja, klimat relacyjny).

Tabela 1. Wykorzystane metody i techniki badawcze

Lp.	Metoda/technika badawcza	Liczebność próby (w ramach jednego studium przypadku)	Liczebność próby (w ramach 8 studiów przypadku)
1	Analiza danych zastanych (desk research)	1	8
2	Indywidualny Wywiad Pogłębiony (IDI)	10	80
3	Zogniskowany Wywiad Grupowy (FGI)	1	8
4	Obserwacja i analiza przestrzeni	1	8

Podsumowując, zrealizowane zostało **refleksyjne studium transformacji instytucjonalnej**, czyli **krytyczno-systemowe studium przypadku zorientowane na uczenie się instytucji**. Kluczowe pytanie centralne badania brzmiało: „**W jakim stopniu CUS staje się przestrzenią transformacji**”



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



lokalnego systemu usług społecznych, a w jakim reprodukuje logikę poprzedniego modelu instytucjonalnego?”

Rezultaty i znaczenie badania dla wiedzy systemowej

Badanie pozwoliło zrekonstruować typologię modeli funkcjonowania lokalnych systemów usług, zidentyfikować wzory instytucjonalizacji (np. świadczeniowy, usługowy, wspólnotowy, hybrydowy), określić czynniki warunkujące przejście od zarządzania projektami do uczenia się systemu, wskazać napięcia między logiką administracyjną a logiką relacyjną, jak również sformułować rekomendacje dla polityki publicznej i procesów legislacyjnych. Efektem jest niniejszy raport zbiorczy oraz mapa mechanizmów systemowych (mechanizmy decyzyjne, relacyjne, finansowe, partnerskie).

4.Portret CUS - analiza ilościowa

Gminy objęte badaniem:

- **Krynica Morska** - powiat nowodworski, województwo pomorskie, gmina miejska,
- **Łomża** - województwo podlaskie, miasto na prawach powiatu,
- **Gmina Nakło nad Notecią** - powiat nakielski, województwo kujawsko-pomorskie, gmina miejsko-wiejska,
- **Gmina Niepołomice** - powiat wielicki, województwo małopolskie, gmina miejsko-wiejska,
- **Radomsko** - powiat radomszczański, województwo łódzkie, gmina miejska,
- **Szczecin** - województwo zachodniopomorskie, miasto na prawach powiatu,
- **Gmina Woźniki** - powiat lubliniecki, województwo śląskie, gmina miejsko-wiejska,
- **Gmina Zbuczyn** - powiat siedlecki, województwo mazowieckie, gmina wiejska.

Tabela 2. Wybrane wskaźniki społeczno-ekonomiczne badanych gmin

Nazwa gminy	Krynica Morska	Łomża	Nakło n. Notecią	Niepołomice	Radomsko	Szczecin	Woźniki	Zbuczyn
ludność w tysiącach - 2024	1,16	59,26	29,53	33,60	42,41	386,71	9,27	9,77
zmiana liczby ludności w 2024 roku w stosunku do roku poprzedniego na	-6,9	-7,5	-8,3	12,9	-13,1	-6,1	-10,0	-3,0



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



1000 mieszkańców								
ludność na 1 km2	9,7	1 814,0	157,9	348,9	824,7	1 286,4	72,7	46,3
wskaźnik urbanizacji	100,0	100,0	57,1	51,3	100,0	100,0	44,0	b.d.
współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi - 2020	30,0	26,5	26,6	20,5	34,1	32,8	26,1	25,1
współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi - 2022	33,3	30,3	29,2	21,4	36,1	34,7	28,0	25,1
współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi - 2024	35,2	34,1	31,5	22,4	39,0	36,7	30,2	26,7
podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności - 2024	4 313	1 156	1 030	1 448	1 264	1 989	1 039	857
osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 10 tys. mieszkańców - 2024	3 466	890	725	1 112	967	1 369	842	671
beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności - 2020	1 224	318	598	214	449	208	183	607
beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10	1 018	234	486	192	381	188	171	435



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



tys. ludności - 2022								
beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności - 2024	828	212	451	162	380	174	108	425
fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 1000 mieszkańców - 2024	8,64	4,45	4,37	4,17	4,08	6,07	3,78	3,89
liczba uczestników impresz na 1000 ludności - 2024	b.d.	806,8	811,9	956,3	1 641,0	208,7	574,5	2 771,7
centra kultury, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice na 10 tys. ludności - 2024	0,0	0,3	0,3	4,2	0,2	0,3	1,1	1,0

Tabela 3. Stopa bezrobocia w powiatach, w skład których wchodziły badane gminy

nazwa powiatu	powiat nakielski	powiat radomszczański	powiat wielicki	powiat siedlecki	powiat m. Łomża	powiat nowodworski	powiat lubliniecki	powiat m. Szczecin
2020	12,8	5,6	5,2	4,8	8,4	15,1	5,9	3,9
2021	11,6	5,3	4,5	5,1	6,8	13,9	5,6	3,3
2022	10,4	4,7	3,5	5,0	6,9	12,3	5,5	3,1
2023	9,8	5,0	3,2	4,8	7,0	11,4	5,1	3,6
2024	10,2	4,9	3,4	4,9	6,7	10,7	5,2	3,3

Jak już wspomnieliśmy, badanie objęło 8 wybranych gmin, w 8 różnych województwach. Analizowane przypadki znacząco się różnią, m.in. ze względu na wielkość i rodzaj gminy, a także sytuację społeczno-demograficzną oraz ekonomiczną. Aby zilustrować powyższą tezę, wystarczy przywołać fakt, że badaniem została objęta największa (Szczecin) oraz najmniejsza pod względem liczby ludności gmina w Polsce (Krynica Morska), w których funkcjonują centra usług społecznych. Oznacza to, że dane dla poszczególnych gmin nie powinny być zestawiane i porównywane



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wprost. Jak już wspomnieliśmy, celem niniejszej analizy nie było porównywanie badanych gmin czy CUS, lecz poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o stosowane rozwiązania, strategie i perspektywy rozwoju. Warto dodać, że 7 na 8 badanych gmin doświadcza depopulacji (wyjątkiem od tej reguły jest małopolska Gmina Niepołomice, położona w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa, ponadto liczba ludności na podobnym poziomie utrzymuje się również w mazowieckiej Gminie Zbuczyn). We wszystkich analizowanych jednostkach samorządu terytorialnego występuje natomiast zjawisko „starzenia się” społeczeństwa, a więc zwiększania się udziału seniorów w populacji mieszkańców ww. gmin.

Centra Usług Społecznych objęte badaniem:

Centrum Usług Społecznych w Krynicy Morskiej:

Ilustracja 4. Logotyp CUS w Krynicy Morskiej



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 stycznia 2025 r.,
- Budżet jednostki w roku 2025: 3 412 649,90 zł, w tym: budżet gminy (na zadania własne gminy, pomniejszony o dotację z budżetu państwa) - 1 634 734,19 zł, budżet państwa (na zadania zlecone i własne ze środków rządowych) - 1 777 915,71 zł,
- Sposób przekształcenia: ze środków własnych,
- Liczba pracowników CUS (według stanu na 31.12.2025 r.): 11 osób zatrudnionych na umowę o pracę, 10 osób zatrudnionych na umowy cywilno-prawnej,
- Dyrektor pełni jednocześnie rolę OUS i OPS,
- KIPUS: 1 osoba,
- OSŁ: 1 osoba,
- Zespół pomocy społecznej: 4 osoby



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



- Siedziba: budynek położony w sąsiedztwie Urzędu Miasta w Krynicy Morskiej, pomieszczenia w budynku zostały wyremontowane, jednak CUS ma niewystarczające warunki lokalowe.

Ilustracja 5. Punkt Obsługi Mieszkańca i Punkt Poradnictwa Specjalistycznego w CUS w Krynicy Morskiej¹



Ilustracja 6. Schemat organizacyjny CUS w Krynicy Morskiej



¹ Strona internetowa CUS w Krynicy Morskiej, data dostępu: 25.04.2026 r.



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Tabela 7. Wybrane dokumenty CUS w Krynicy Morskiej

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Dokument zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe (CAWI, PAPI, N=167), badanie jakościowe (FGI).
3	Program Usług Społecznych	Opracowany został Katalog Usług Społecznych (w formie broszury dla mieszkańców), zawierający podstawowe informacje na temat możliwości skorzystania z usług społecznych.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Plany OSŁ opracowywane są w ujęciu rocznym. Dokument na rok 2026 zawiera podstawę prawną, cele, podstawowe założenia, zadania OSŁ, opis narzędzi, harmonogram pracy i podsumowanie.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Nie dostarczono wzoru IPUS.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Dokument zawiera diagnozę sytuacji społeczno-demograficznej, zasobów miasta i potrzeb różnych grup społecznych (osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie bezdomności, osoby w kryzysie zdrowia psychicznego, rodziny z dziećmi), strukturę celów głównych z podziałem na ww. obszary/grupy odbiorców, celów szczegółowych i planowanych działań, system monitoringu i oceny (ilościowe wskaźniki realizacji usług - wskaźniki produktu).

Tabela 8. Wybrane wskaźniki CUS w Krynicy Morskiej

lp.	nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika
dostęp mieszkańców do usług społecznych		
1	liczba usług społecznych określonych w katalogu usług społecznych	30
2	liczba osób korzystających z usług społecznych w ramach Programu	124
3	liczba godzin zrealizowanych usług	brak danych



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



4	liczba indywidualnych planów usług społecznych (IPUS)	8
monitorowanie jakości usług społecznych		
5	wdrożenie systemu monitoringu usług społecznych	tak
6	liczba usług społecznych, dla których opracowano standardy ich świadczenia	nie opracowano standardów
7	poziom zadowolenia mieszkańców korzystających z usług	100%
8	ocena terminowości wykonanych usług	100%
9	ocena kompetencji osób realizujących usługi	100%
10	ocena dostępności usług w relacji do potrzeb mieszkańców	100%
11	ocena jakości obsługi mieszkańca przez CUS	100%
współpraca międzyinstytucjonalna, aktywizacja społeczna mieszkańców		
12	liczba podmiotów realizujących usługi społeczne	8
13	wartość usług społecznych zleconych PES w odniesieniu do ogólnej wartości usług społecznych realizowanych (w liczbach bezwzględnych i udział procentowy)	brak danych
14	liczba utworzonych lokalnych sieci usługodawców, realizujących usługi społeczne	brak danych
15	liczba spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy, dotyczących usług społecznych	4
16	liczba działań wspierających	55
17	liczba społeczności lokalnych objętych wsparciem	1
18	liczba wolontariuszy i sąsiadów wspierających świadczenie usług społecznych	13
19	liczba partnerstw wspierających usługi społeczne	2

Dane zamieszczone w powyższej tabeli są niepełne, ze względu na fakt, że CUS w Krynicy Morskiej znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. CUS nie opracowało standardów usług społecznych, natomiast wdrożyło system monitoringu jakości usług społecznych. Realizowane są badania ankietowe poziomu satysfakcji z ww. usług, realizowane przez KIPUS. Wyniki pomiaru są przedstawiane (w ujęciu zbiorczym) w formie rocznej informacji/sprawozdania.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Centrum Usług Społecznych w Łomży:

Ilustracja 9. Logotyp CUS w Łomży



Centrum
Usług Społecznych
w Łomży

- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 kwietnia 2025 r.,
- Budżet jednostki w roku 2025: 63 216 037,24 zł,
- Sposób przekształcenia: w ramach projektu „Centrum Usług Społecznych w Mieście Łomża”, sfinansowanego z programu Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027, całkowita wartość projektu: 5 901 467,00 zł,
- Liczba pracowników CUS (według stanu na 31.12.2025 r.): 160 osób, w tym: KIPUS: 1 osoba, OSL: 1 osoba, Zespół ds. Realizacji Zadań z Zakresu Pomocy Społecznej: 91 osób (w tym 53 opiekunki),
- Siedziba: dotychczasowy budynek byłego MOPS położony w centrum miasta, który nie jest dostosowany do potrzeb, w planach przeniesienie siedziby CUS do budynku przy ul. Polnej 16, który wymaga nakładów inwestycyjnych.



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 10. Zawieszenie tabliczki z nazwą nowej instytucji na budynku CUS w Łomży²



Ilustracja 11. Budynek przy ul. Polnej 16, potencjalna nowa siedziba CUS w Łomży³



² Strona internetowa Urzędu Miejskiego w Łomży, data dostępu: 24.04.2026 r.

³ Źródło: zasoby własne



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 12. Schemat organizacyjny CUS w Łomży

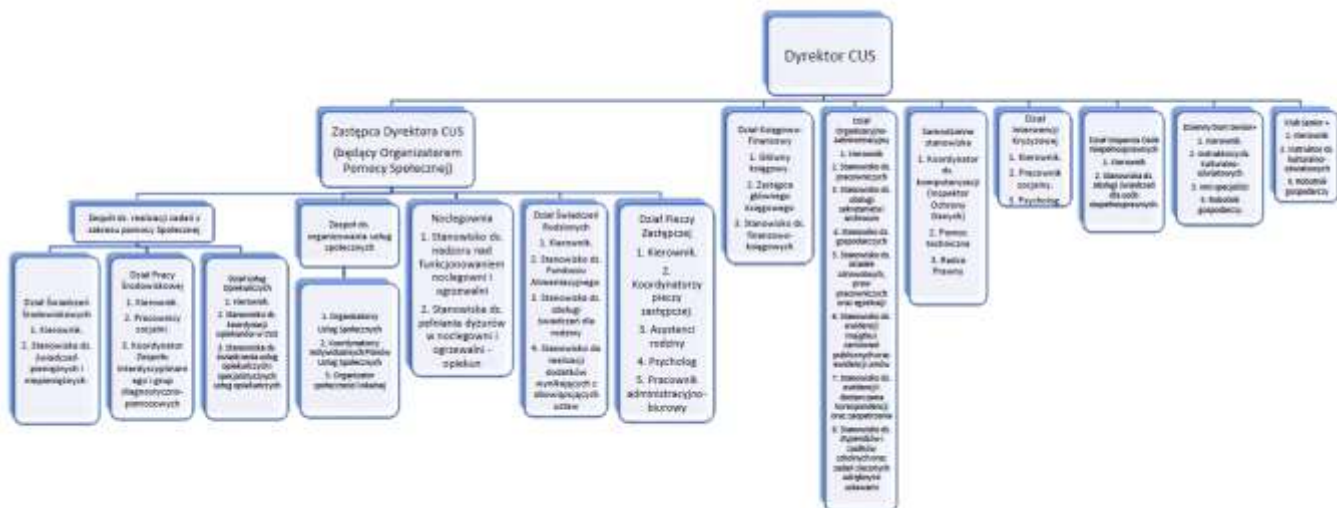


Tabela 13. Wybrane dokumenty CUS w Łomży

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Dokument zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe (CAWI, N=306), badanie jakościowe (FGI, IDI).
3	Program Usług Społecznych	Zgodnie z ustawą o CUS, Program zawiera: nazwę i cel programu, okres realizacji programu, opis potrzeb uzasadniających realizację programu, charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem, określenie usług społecznych oferowanych w programie, warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne, sposób dokumentowania spełniania warunków oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, organizację programu, w tym etapy jego realizacji, sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



		jego realizacji, budżet programu oraz źródła jego finansowania.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Nie dostarczono dokumentu
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Wzór IPUS zawiera: dane odbiorcy usług, datę sporządzenia, okres obowiązywania, nazwę usługi, okres jej przyznania, harmonogram, zakres i miejsce jej świadczenia, a także miejsce na podpisy: KIPUS, osoby zatwierdzającej IPUS i odbiorcy usług.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Brak dokumentu

CUS w Łomży nie przesłało tabelki ze wskaźnikami (ze względu na fakt, iż instytucja znajduje się we wczesnej fazie rozwoju, pierwsze usługi społeczne zostały uruchomione pod koniec roku 2025, zatem uznano, że większość danych byłaby niemiarodajna). CUS opracowało standardy jakości usług realizowanych w ramach PUS. Owe standardy zawierają m.in. słownik pojęć, główne założenia, informacje na temat realizowanych usług i etycznych aspektów ich świadczenia, sposoby monitorowania jakości usług (wzory kart realizacji dla każdej usługi: nazwa usługi, cel, planowane efekty, zakres i sposób realizacji, grupa docelowa, warunki kwalifikacji, informacja o odpłatności, planowana liczba osób, warunki realizacji, w tym lokalowe, zasady dokumentowania, rozliczania oraz monitorowania realizacji usługi), jak również ogólne zasady ich realizacji. Tym samym CUS opracowało system monitorowania jakości usług społecznych.

Centrum Usług Społecznych w Nakle nad Notecią:

Ilustracja 14. Logotyp CUS w Nakle nad Notecią





Fundusze
Europejskie



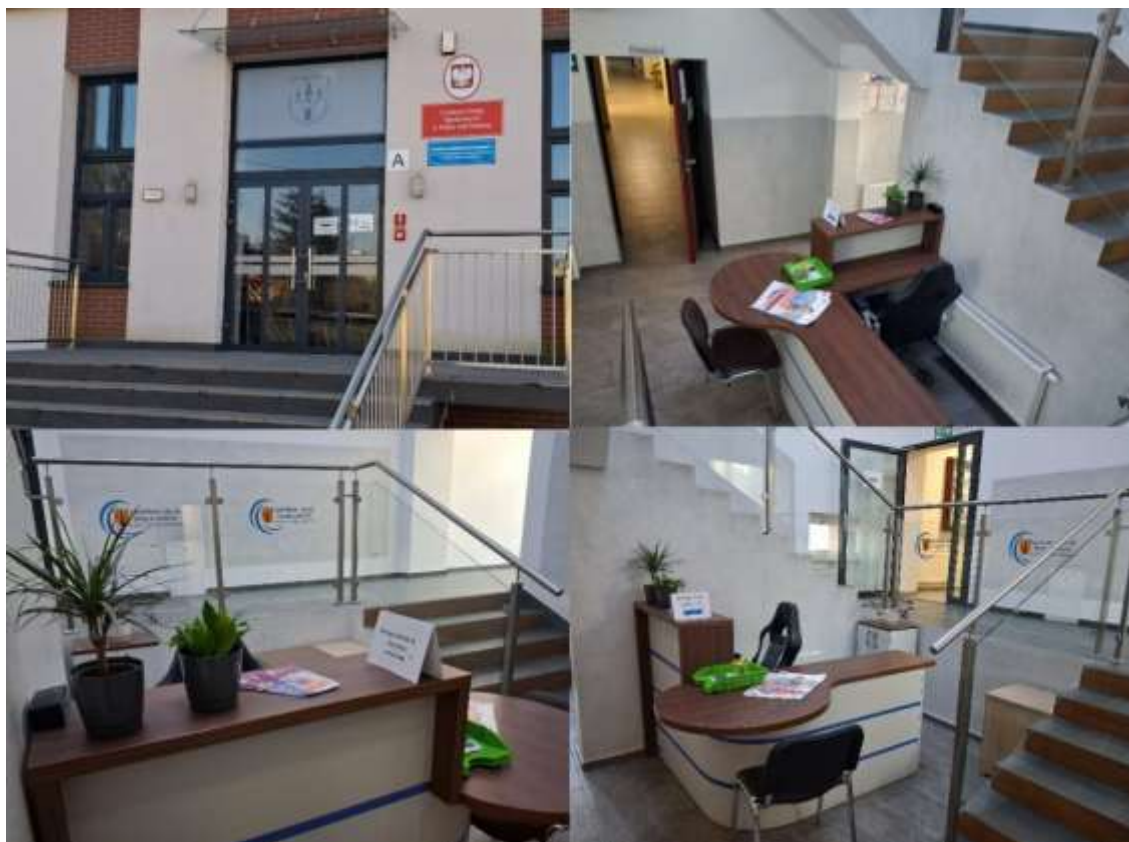
Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 kwietnia 2025 r.,
- Budżet jednostki w roku 2024: 42 441 239,59 zł,
- Sposób przekształcenia: w ramach projektu „Nakielskie Centrum Usług Społecznych”, realizowanego w ramach programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027 w ramach, całkowita wartość projektu: 3 844 857,22 zł,
- Liczba pracowników: 78 osób,
- KIPUS: 2 osoby,
- OSŁ: 1 osoba,
- Pracownicy socjalni: 15 osób,
- Siedziba: budynek położony w centralnej części miasta.

Ilustracja 15. Budynek i Punkt Obsługi Mieszkańca w CUS w Nakle nad Notecią⁴



⁴ Źródło: zasoby własne



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 16. Schemat organizacyjny CUS w Nakle nad Notecią

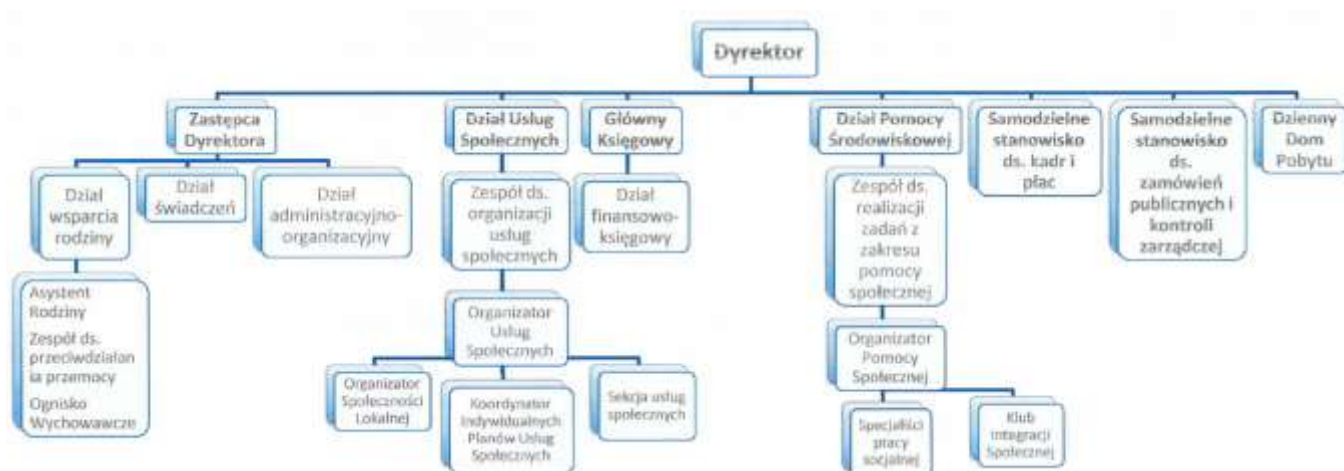


Tabela 17. Wybrane dokumenty CUS w Nakle nad Notecią

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Dokument zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe z seniorami (brak informacji na temat techniki badawczej, N=80), badanie ilościowe z mieszkańcami (brak informacji na temat techniki badawczej i liczebności próby: „w badaniu wzięło udział jedynie kilka osób...”), nie zrealizowano badań jakościowych.
3	Program Usług Społecznych	Dokument ma charakter ramowy i syntetyczny (PUS liczy 4 strony), zawiera ogólne zapisy i założenia. Zgodnie z ustawą o CUS, Program zawiera ogólne zapisy obejmujące: nazwę i cel programu, okres realizacji programu, opis potrzeb uzasadniających realizację programu, charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem, określenie usług społecznych oferowanych w programie, warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne, sposób dokumentowania spełniania warunków



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



		oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, organizację programu, w tym etapy jego realizacji, sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji, budżet programu oraz źródła jego finansowania.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Dokument ma charakter ramowy i syntetyczny (liczy 7 stron). Plan OSL zawiera główne wnioski z diagnozy potrzeb i potencjału, cel główny i cele szczegółowe, harmonogram działań, główne obszary OSL, założenie dotyczące monitoringu i ewaluacji, planowane efekty.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Wzór IPUS zawiera: dane odbiorcy usług, datę sporządzenia, okres obowiązywania, nazwę usługi, okres jej przyznania, harmonogram, zakres i miejsce jej świadczenia, informację na temat podmiotu wykonującego usługę i odpłatności za usługę, miejsce na wpisanie działań wspierających realizację usługi, a także miejsce na podpisy: KIPUS, osoby zatwierdzającej IPUS i odbiorcy usług.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Dokument zawiera diagnozę sytuacji społeczno-demograficznej, zasobów miasta i potrzeb różnych grup społecznych (osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie zdrowia psychicznego, rodziny z dziećmi), strukturę celów głównych z podziałem na ww. obszary/grupy odbiorców, celów szczegółowych i planowanych działań, system monitoringu i oceny (ilościowe wskaźniki realizacji usług - wskaźniki produktu).

Tabela 18. Wybrane wskaźniki CUS w Nakle nad Notecią

lp.	nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika
1	łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	12
2	łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) o charakterze środowiskowym (świadczonych w miejscu zamieszkania odbiorcy, które przeciwdziałają izolacji i budują relacje, np.	7



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



	w oparciu o rodzinę, społeczność lokalną, sąsiadów, wolontariat...) w 2025 r.	
3	Liczba osób, które skorzystały z usług społecznych organizowanych przez CUS w 2025 r.	1 143
4	Łączna liczba godzin zrealizowanych usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	47 206,50
5	Łączna liczba indywidualnych planów usług społecznych (IPUS) w 2025 r.	33
6	Czy CUS wdrożył system monitoringu jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych?	wdrożenie standardów usług społecznych (projektowych), DTD (karty przejazdu i GPS), opaski bezpieczeństwa (raporty z użytkowania wysyłane przez ROPS lub HRP)
7	Czy CUS opracował standardy jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych?	tak
8	Jeśli tak, to dla ilu usług społecznych opracowano takie standardy?	7 usług (Usługi Opiekuńcze, Opieka Wytchnieniowa Dzienna, Opieka Wytchnieniowa Całodobowa, Pomoc Sąsiedzka, Centrum Wsparcia Osób i Rodzin w Kryzysie, Mobilny Fizjoterapeuta, DTD)
9	Czy CUS prowadził badania poziomu zadowolenia mieszkańców korzystających z usług społecznych?	nie poprzez badania ankietowe, badania poziomu zadowolenia mieszkańców z usług społecznych wprowadzono w 2026 r. (skala pięciostopniowa 1-5)
10	Jeśli tak, jaki jest odsetek badanych mieszkańców, którzy są zadowoleni z jakości otrzymanych usług społecznych?	brak danych
11	Jeśli tak, jaka jest średnia poziomu zadowolenia badanych mieszkańców z jakości otrzymanych usług społecznych (np. w skali pięciostopniowej)?	brak danych
12	Liczba podmiotów realizujących usługi społeczne na zlecenie CUS w 2025 r.	6 podmiotów



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



13	Wartość usług społecznych zleconych przez CUS podmiotom ekonomii społecznej w odniesieniu do ogólnej wartości usług społecznych realizowanych (w liczbach bezwzględnych i udział procentowy) w 2025 r.	wartość usług społecznych ogółem 4 370 053,83 zł, wartość usług zleconych NGO 598 428,58 zł, udział procentowy ogółem do zleconych NGO wynosi 13,69%
14	Czy CUS prowadził działania wspierające lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne?	Cykliczna współpraca operacyjna: Centrum organizuje regularne spotkania z realizatorami usług (np. z Fundacją Pro Omnis realizującą pomoc sąsiedzką), podczas których omawiane są bieżące trudności, wymieniane są dobre praktyki oraz udzielane są wskazówki merytoryczne i organizacyjne, Sieciowanie i networking: Już w pierwszym miesiącu działalności (kwiecień 2025) CUS zorganizował spotkanie dla NGO w celu nawiązania współpracy, Organizator Usług Społecznych (OUS) stale bada rynek w celu włączania nowych podmiotów w system świadczenia usług powszechnych.
15	Czy CUS utworzył sieć lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne?	Zlecanie zadań podmiotom zewnętrznym: CUS nie realizuje wszystkich usług własnymi kadrami, lecz powierza ich wykonanie organizacjom pozarządowym (NGO) oraz podmiotom ekonomii społecznej (PES). Przykładem jest powierzenie realizacji usługi „pomocy sąsiedzkiej” czy "centrum wsparcia osób i rodzin w kryzysie" podmiotom wyłonionym w drodze przetargów, m.in. Fundacji Pro Omnis lub Fundacji Przestrzeń Emocji z Bydgoszczy. Kolejne powierzenia NGO/PES realizacji usług nastąpi w 2026 r. Partnerstwo z liderami lokalnymi: Sieć obejmuje



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



		współpracę z sołtysami, radami sołectkimi, KGW oraz OSP.
16	Liczba spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy, dotyczących usług społecznych w 2025 r.	4 spotkania (konsultacje społeczne w sprawie diagnozy potrzeb, spotkanie z przedstawicielami NGO z terenu Gminy Nakło nad Notecią, spotkania w sołectwach)
17	Liczba działań zrealizowanych wspierających w 2025 r.	56
18	Liczba społeczności lokalnych objętych wsparciem w 2025 r.	4 społeczności (osoby z niepełnosprawnościami, opiekunowie osób z niepełnosprawnościami, osoby starsze, osoby i rodziny dotknięte zjawiskiem przemocy domowej)
19	Liczba wolontariuszy i sąsiadów wspierających świadczenie usług społecznych w 2025 r.	9
20	Liczba partnerstw wspierających usługi społeczne	13

Dane zamieszczone w powyższej tabeli są niepełne, ze względu na fakt, że CUS w Nakle nad Notecią znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. CUS opracowało standardy dla 7 usług społecznych, wymienionych w powyższej tabeli. W roku 2026 CUS przeprowadziło badania ankietowe **wśród mieszkańców sołectw Potulice, Polichno oraz Ślesin**. Badanie miało na celu ocenę satysfakcji z działań zrealizowanych w ramach I edycji Planu Organizowania Społeczności Lokalnej (OSL) w projekcie „Nakielskie Centrum Usług Społecznych”. Na podstawie analizy 47 kwestionariuszy zebranych w trzech sołectwach, kluczowy wskaźnik jakości usług społecznych prezentuje się następująco:

- odsetek mieszkańców zadowolonych z jakości usług: 100%,



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- wszyscy badani (47 osób) wskazali warianty „bardzo zadowolony/a” lub „raczej zadowolony/a”,
- średni poziom zadowolenia (skala 1-5): 4,98 (gdzie 5 to najwyższa ocena).

Centrum Usług Społecznych w Niepołomicach:

Ilustracja 19. Logotyp CUS w Niepołomicach



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 marca 2025 r.,
- Budżet jednostki w roku 2025: 23 660 755,49 zł,
- Sposób przekształcenia: w ramach projektu „Małopolskie Centra Usług Społecznych”, współfinansowanego z Programu Fundusze Europejskie dla Małopolski na lata 2021-2027, całkowita wartość projektu dla Gminy Niepołomice: 3 549 851,80 zł,
- Liczba pracowników CUS (według stanu na 31.12.2025 r.): 58 osób zatrudnionych na umowę o pracę, 59 osób zatrudnionych na umowy cywilno-prawne,
- KIPUS: 2 osoby, OSL: 2 osoby,
- 13 pracowników socjalnych, 20 opiekunek domowych,
- Siedziba: budynek położony w centralnej części miasta, w tym samym budynku ma siedzibę Biblioteka Publiczna w Niepołomicach, planowane jest urządzenie miejsca obsługi mieszkańca w otwartej przestrzeni na pierwszym piętrze budynku.



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

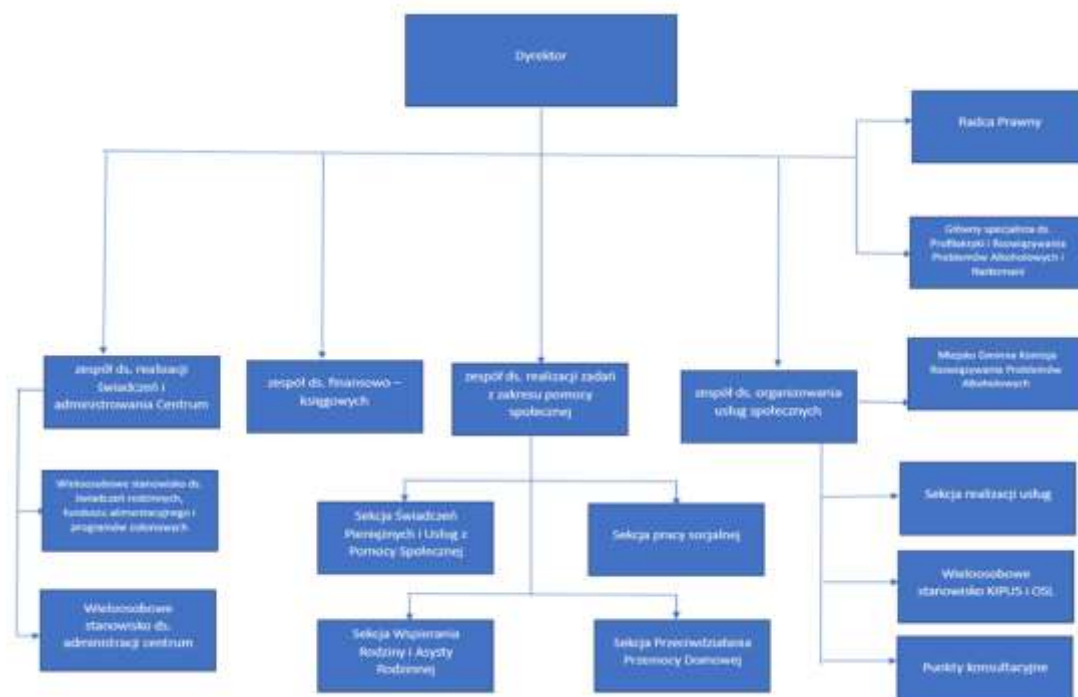
Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 20. Budynek CUS w Niepołomicach i Biblioteki Publicznej w Niepołomicach oraz Izba Regionalna - Centrum Organizacji Pozarządowych⁵



Ilustracja 21. Schemat organizacyjny CUS w Niepołomicach



⁵ Źródło: zasoby własne



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Tabela 22. Wybrane dokumenty CUS w Niepołomicach

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Dokument zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe z mieszkańcami (CAWI, N=675), badanie ilościowe z NGO (CAWI, N=82), badanie jakościowe (IDI, N=12, FGI, N=5, warsztaty diagnostyczne, N=2, warsztaty partycypacyjne, N=2).
3	Program Usług Społecznych	Zgodnie z ustawą o CUS, Program zawiera ogólne zapisy obejmujące: nazwę i cel programu, okres realizacji programu, opis potrzeb uzasadniających realizację programu, charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem, określenie usług społecznych oferowanych w programie, warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne, sposób dokumentowania spełniania warunków oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, organizację programu, w tym etapy jego realizacji, sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji (założono wskaźniki produktu i rezultatu, mierzone m.in. poprzez badania ankietowe), budżet programu oraz źródła jego finansowania.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Dokument nie został jeszcze opracowany.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Dokument nie został jeszcze opracowany.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Brak dokumentu



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Tabela 23. Wybrane wskaźniki CUS w Niepołomicach

lp.	nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika
1	Łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	18
2	Łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) o charakterze środowiskowym (świadczonych w miejscu zamieszkania odbiorcy, które przeciwdziałają izolacji i budują relacje, np. w oparciu o rodzinę, społeczność lokalną, sąsiadów, wolontariat...) w 2025 r.	7
3	Liczba osób, które skorzystały z usług społecznych organizowanych przez CUS w 2025 r.	1 341
4	Łączna liczba godzin zrealizowanych usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	47 935
5	Łączna liczba indywidualnych planów usług społecznych (IPUS) w 2025 r.	0
6	Czy CUS wdrożył system monitoringu jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych? (tak/nie)	tak
7	Czy CUS opracował standardy jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych?	tak
8	Jeśli tak, to dla ilu usług społecznych opracowano takie standardy?	3
9	Czy CUS prowadził badania poziomu zadowolenia mieszkańców korzystających z usług społecznych? (tak/nie)	nie
10	Jeśli tak, jaki jest odsetek (udział procentowy) badanych mieszkańców, którzy są zadowoleni z jakości otrzymanych usług społecznych?	brak
11	Jeśli tak, jaka jest średnia poziomu zadowolenia badanych mieszkańców z jakości otrzymanych usług społecznych (np. w skali pięciostopniowej)?	brak
12	Liczba podmiotów realizujących usługi społeczne na zlecenie CUS w 2025 r.	14
13	Wartość usług społecznych zleconych przez CUS podmiotom ekonomii społecznej w odniesieniu do ogólnej wartości usług społecznych realizowanych (w liczbach bezwzględnych i udział procentowy) w 2025 r.	
14	Czy CUS prowadził działania wspierające lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne?	tak
15	Czy CUS utworzył sieć lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne?	nie
16	Liczba spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy, dotyczących usług społecznych w 2025 r.	4



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



17	Liczba działań zrealizowanych wspierających w 2025 r.	30
18	Liczba społeczności lokalnych objętych wsparciem w 2025 r.	11
19	Liczba wolontariuszy i sąsiadów wspierających świadczenie usług społecznych w 2025 r.	0
20	Liczba partnerstw wspierających usługi społeczne	2

Dane zamieszczone w powyższej tabeli są niepełne, ze względu na fakt, że CUS w Niepołomicach znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. CUS opracowało standardy dla trzech usług społecznych: poradnictwo psychologiczne dla dorosłych „Spokojna Głowa”, poradnictwo psychologiczne dla dzieci i młodzieży „Przyjacielskie Ucho” oraz „Złota Rączka - mobilny konserwator”. Standardy zawierają m.in. główne założenia, informacje na temat zasad kwalifikacji do korzystania z usług, praw i obowiązków wykonawcy oraz odbiorcy usługi, sposoby monitorowania jakości usług (wzory kart realizacji dla każdej usługi: nazwa usługi, problem, na który odpowiada usługa, cel, planowane efekty/rezultaty, opis, zakres usługi, warunki kwalifikacji, liczba usług/częstość realizacji/wskaźniki, np. wymiar godzinowy usługi, liczba usług w ramach pakietu, częstość świadczenia usługi, podstawa prawna, warunki realizacji usługi, kadra, warunki lokalowe, aspekty finansowe, np. źródła finansowania, odpłatność, ryzyka i sposoby ich minimalizacji, zasady monitoringu jakości usługi - procedura, wskaźniki produktu i rezultatu (m.in. badania ankietowe). Tym samym CUS opracowało system monitorowania jakości usług społecznych.

Centrum Usług Społecznych w Radomsku:

Ilustracja 24. Logotyp CUS w Radomsku





Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 stycznia 2026 r.,
- Budżet jednostki w roku 2025: 63 776 732, 78 zł,
- Sposób przekształcenia: ze środków własnych,
- KIPUS: 2 osoby, OSL: 1 osoba, rozszerzona praca socjalna: 10 osób,
- Siedziba: 2 budynki przy ul. Sadowej, zakupione przez miasto na potrzeby CUS (wcześniej była tam siedziba prywatnej firmy z branży budowlanej, jeden z budynków został wyremontowany, drugi jest w procesie modernizacji, prowadzonej „metodą gospodarczą”).

Ilustracja 25. Budynek i infrastruktura CUS w Radomsku⁶



⁶ Źródło: zasoby własne



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

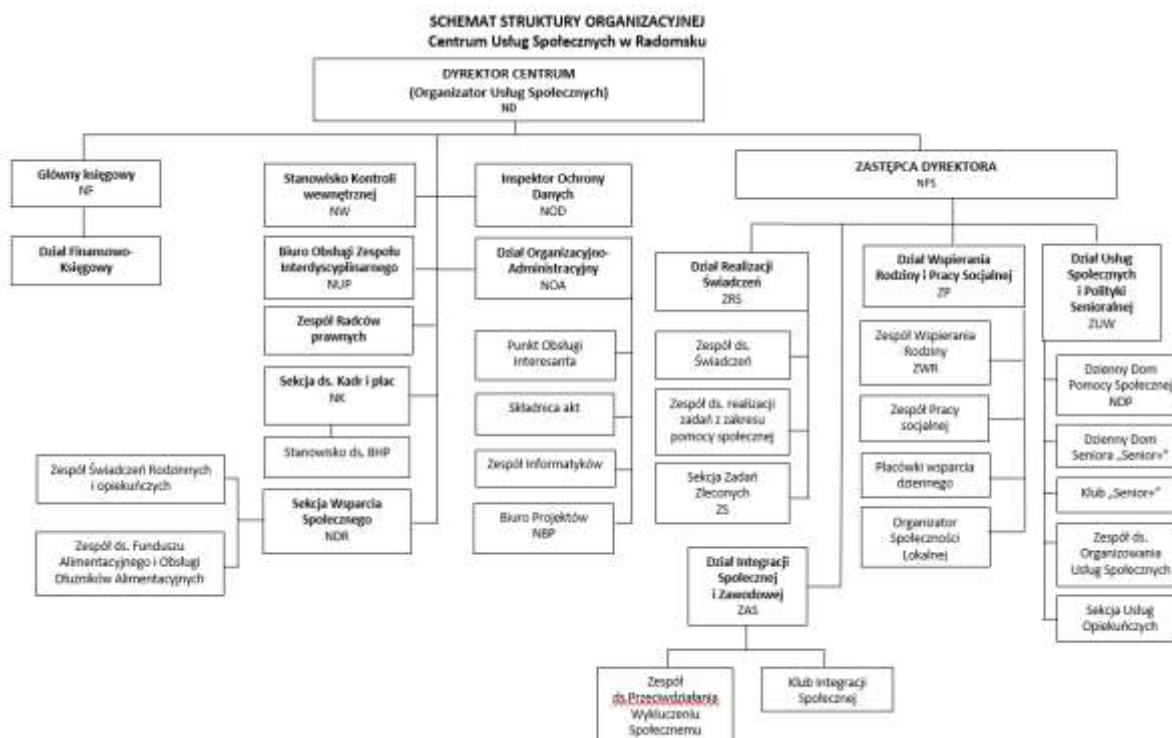
Dofinansowane przez
Unię Europejską



Ilustracja 26. Aktualnie remontowany budynek na potrzeby CUS w Radomsku⁷



Ilustracja 27. Schemat organizacyjny CUS w Radomsku



⁷ Źródło: zasoby własne



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Tabela 28. Wybrane dokumenty CUS w Radomsku

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Przeprowadzono badanie ilościowe wśród mieszkańców jednego z osiedli dla seniorów (CAWI, N=172). Opracowano zestawienie wyników w formie wykresów na podstawie „zrzutu” z formularza google, który wykorzystano do realizacji pomiaru. Nie opracowano pełnego raportu z badań. Nie wykorzystano innych metod, ani technik badawczych.
3	Program Usług Społecznych	Dokument nie został jeszcze opracowany.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Opracowano jednostronicowy plan działań OSŁ na I kwartał 2026 roku, zawierający ogólne założenia dotyczące rozwoju wolontariatu jako narzędzia budowania lokalnego systemu wsparcia i rozpoznawania potrzeb mieszkańców.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Dokument nie został jeszcze opracowany.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Brak dokumentu

Tabela 29. Wybrane wskaźniki CUS w Radomsku

lp.	nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika	uwagi CUS w Radomsku
1	Łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
2	Łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) o charakterze środowiskowym (świadczonych w miejscu zamieszkania odbiorcy, które przeciwdziałają izolacji i budują relacje, np. w oparciu o rodzinę, społeczność lokalną, sąsiadów, wolontariat...) w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
3	Liczba osób, które skorzystały z usług społecznych organizowanych przez CUS w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



4	Łączna liczba godzin zrealizowanych usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
5	Łączna liczba indywidualnych planów usług społecznych (IPUS) w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
6	Czy CUS wdrożył system monitoringu jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych?	TAK	Usługi opiekuńcze
7	Czy CUS opracował standardy jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych?	TAK	Usługi opiekuńcze
8	Jeśli tak, to dla ilu usług społecznych opracowano takie standardy?	1	Usługi opiekuńcze
9	Czy CUS prowadził badania poziomu zadowolenia mieszkańców korzystających z usług społecznych? (tak/nie)	TAK	Usługi opiekuńcze
10	Jeśli tak, jaki jest odsetek (udział procentowy) badanych mieszkańców, którzy są zadowoleni z jakości otrzymanych usług społecznych?	Brak danych	Wyniki okresowego monitoringu realizacji usług służą do celów realizacji usług na rzecz danego klienta, nie tworzy się raportów zbiorczych.
11	Jeśli tak, jaka jest średnia poziomu zadowolenia badanych mieszkańców z jakości otrzymanych usług społecznych (np. w skali pięciostopniowej)?	Brak danych	Wyniki okresowego monitoringu realizacji usług służą do celów realizacji usług na rzecz danego klienta, nie tworzy się raportów zbiorczych.
12	Liczba podmiotów realizujących usługi społeczne na zlecenie CUS w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
13	Wartość usług społecznych zleconych przez CUS podmiotom ekonomii społecznej w odniesieniu do ogólnej wartości usług społecznych realizowanych	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



	(w liczbach bezwzględnych i udział procentowy) w 2025 r.		
14	Czy CUS prowadził działania wspierające lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne? (tak/nie)	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
15	Czy CUS utworzył sieć lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne? (tak/nie)	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
16	Liczba spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy, dotyczących usług społecznych w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
17	Liczba działań zrealizowanych wspierających w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
18	Liczba społeczności lokalnych objętych wsparciem w 2025 r.	Nie dotyczy	Przekształcenie w CUS od 01.01.2026
19	Liczba wolontariuszy i sąsiadów wspierających świadczenie usług społecznych w 2025 r.	11	5 sąsiadów, 6 wolontariuszy
20	Liczba partnerstw wspierających usługi społeczne	0	

Dane zamieszczone w powyższej tabeli są niepełne, ze względu na fakt, że CUS w Radomsku znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. CUS opracowało standard realizacji usług opiekuńczych. Tym samym opracowano system monitorowania jakości ww. usług, choć wyniki są analizowane wyłącznie na poziomie indywidualnym (w odniesieniu do poszczególnych odbiorców usług) i nie są zbierane w ujęciu zbiorczym.

Centrum Usług Społecznych w Szczecinie:

Ilustracja 30. Logotyp CUS w Szczecinie





Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 czerwca 2025 r.,
- Budżet jednostki w roku 2025: 208 616 692,74 zł,
- Sposób przekształcenia: w ramach projektu „Centrum Usług Społecznych w Szczecinie - utworzenie Centrum i rozwój usług społecznych dla mieszkańców Gminy Miasto Szczecin”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021-2027, całkowita wartość projektu: 23 998 535,73 zł,
- Liczba pracowników CUS (według stanu na 31.12.2025 r.): łącznie 468 osób. W Dziale Usług Społecznych w 2026 roku funkcjonuje 1 etat OUS, 5 etatów KIPUS, 2 etaty specjalistów ds. współpracy z PES, 2 etaty specjalistów ds. poradnictwa informacyjnego oraz 2 etaty pedagogów, 1 etat psychologa (dotyczą Ośrodka Diagnostyczno-Terapeutycznego), 1 etat psychologa w Klubie Seniora. W sekcji ds. organizowania społeczności lokalnej jest 1 etat OSL oraz 4 etaty animatora lokalnego. Ponadto ważne jest również stanowisko ds. badań i ewaluacji (1/2 etatu).
- Siedziba:
 - ✓ budynek główny przy ul. Sikorskiego, w którym mieści się administracja CUS,
 - ✓ nowy Salon Usług Społecznych - wielofunkcyjna przestrzeń stanowiąca centralny punkt działalności **Centrum Usług Społecznych (CUS)** w Szczecinie, łącząca funkcje integracyjne, aktywizacyjne i informacyjne, oferując mieszkańcom kompleksowe wsparcie oraz dostęp do usług społecznych w jednym miejscu, salon zlokalizowany jest w zrewitalizowanym **kwartale budynków** przy ul. Bohaterów Getta Warszawskiego,
 - ✓ 4 Rejonowe Ośrodki Pomocy Rodzinie: Północ, Prawobrzeże, Śródmieście, Zachód.



Fundusze Europejskie

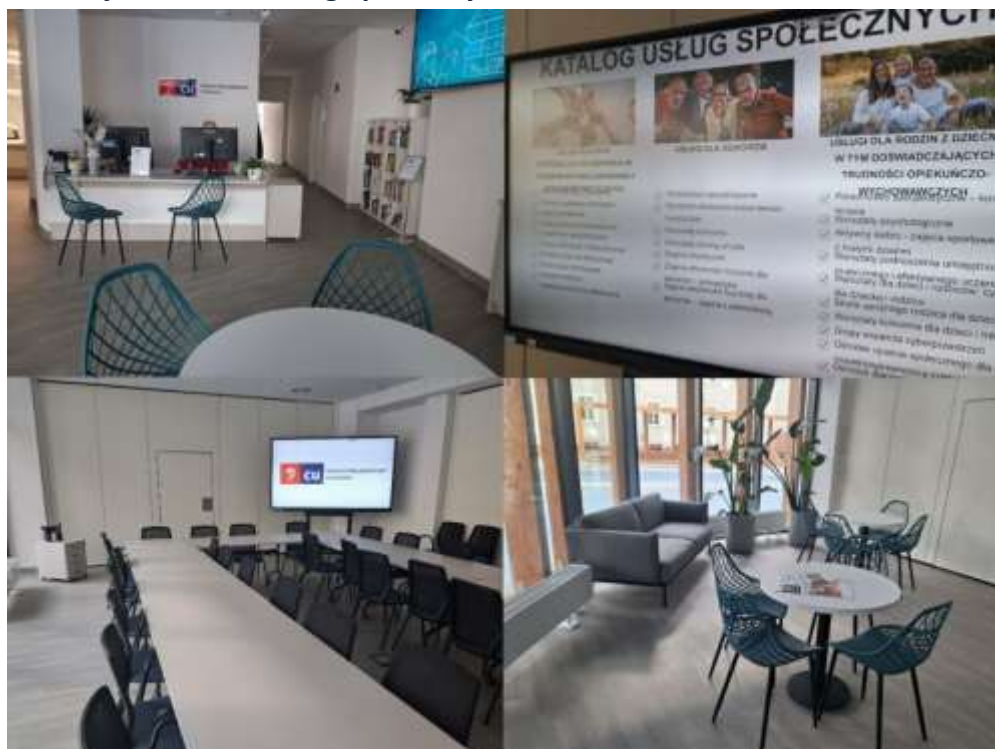


Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 31. Salon Usług Społecznych w CUS w Szczecinie⁸



Ilustracja 32. Otoczenie Salonu Usług Społecznych przy ul. Bohaterów Getta Warszawskiego⁹



⁸ Źródło: zasoby własne

⁹ Źródło: zasoby własne



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Ilustracja 33. Schemat organizacyjny CUS w Szczecinie¹⁰

§ 8. 1. W ramach struktury Centrum wyodrębnia się:

- 1) Stanowisko Dyrektora Centrum;
- 2) Stanowiska Zastępców Dyrektora Centrum;
- 3) Zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym:
 - a) Stanowisko organizatora pomocy społecznej,
 - b) Dział Instytucjonalnej Pomocy Społecznej,
 - c) Dział Pomocy Osobom w Kryzysie Bezdomności,
 - d) Rejonowy Ośrodek Pomocy Rodzinie Prawobrzeże,
 - e) Rejonowy Ośrodek Pomocy Rodzinie Śródmieście,
 - f) Rejonowy Ośrodek Pomocy Rodzinie Zachód,
 - g) Rejonowy Ośrodek Pomocy Rodzinie Północ;
- 4) Zespół do spraw organizowania usług społecznych, w tym Dział Usług Społecznych, w tym:
 - a) Stanowisko organizatora usług społecznych,
 - b) Stanowiska koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych,
 - c) Stanowisko do spraw współpracy z podmiotami ekonomii społecznej;
- 5) Dział Pieczy Zastępczej;
- 6) Dział Rodzinnej Pieczy Zastępczej;
- 7) Dział Wsparcia Rodziny;
- 8) Dział Pomocy Osobom z Niepełnosprawnościami;
- 9) Dział Interwencji Kryzysowej;
- 10) Dział do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej;
- 11) Dział Finansowo-Księgowy;
- 12) Dział Organizacyjny;
- 13) Dział Kadr i Płac;
- 14) Samodzielne sekcje:
 - a) Samodzielna Sekcja do spraw Organizowania Społeczności Lokalnej, w tym Stanowisko organizatora społeczności lokalnej,
 - b) Samodzielna Sekcja do spraw Funduszy Zewnętrznych,
 - c) Samodzielna Sekcja do spraw Kontroli;
- 15) Samodzielne stanowiska:
 - a) Stanowisko do spraw Kontaktów z Mediami,
 - b) Stanowiska do spraw Obsługi Prawnej,
 - c) Stanowisko do spraw Badań i Ewaluacji,
 - d) Audytor Wewnętrzny,
 - e) Inspektor Ochrony Danych,
 - f) Stanowiska do spraw Planowania i Analiz Budżetowych,
 - g) Stanowisko do spraw Monitoringu i Realizacji Budżetu,
 - h) Stanowisko do spraw Mieszkań Wspomaganych;
- 16) Zespół do spraw Centrum Integracji Cudzoziemców.

¹⁰ Wyciąg ze Statutu Centrum Usług Społecznych w Szczecinie



Tabela 34. Wybrane dokumenty CUS w Szczecinie

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Plan wdrażania ma formę dwustronicowej tabeli zawierającej listę zadań do wykonania w ramach procesu przekształcenia MOPR w CUS, określenie osoby odpowiedzialnej za ich realizację oraz termin wykonania.
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Bardzo obszerny dokument (357 stron) zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe mieszkańców (brak informacji na temat techniki badawczej, próba „guasi reprezentatywna”, N=1 117), badanie ilościowe NGO/PES (brak informacji na temat techniki badawczej, N=51), badania jakościowe (IDI, N=15, FGI, N=4), panel ekspertów (N=1).
3	Program Usług Społecznych	Zgodnie z ustawą o CUS, Program (37 stron) zawiera zapisy obejmujące: nazwę i cel programu, okres realizacji programu, opis potrzeb uzasadniających realizację programu (na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału), charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem, określenie usług społecznych oferowanych w programie, warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne, sposób dokumentowania spełniania warunków oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, organizację programu, w tym etapy jego realizacji, sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji, budżet programu oraz źródła jego finansowania.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Plan OSL (17 stron) zawiera główne założenia metodologiczne, wnioski z diagnozy potrzeb i potencjału, zadania i role OSL, metodyczny charakter działań OSL,



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



		narzędzia w procesie OSL (narzędzia główne/osiowe, narzędzia wspierające), informacje o partnerach OSL, ramowy harmonogram działań, założenia dotyczące dokumentowania i ewaluacji.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Wzór IPUS zawiera: dane odbiorcy usług (imię i nazwisko, adres, PESEL, numer telefonu kontaktowego), dane KIPUS, datę wpływu wniosku, termin obowiązywania, rozpoznanie potrzeb osoby/rodziny, informacja o korzystaniu z usług społecznych (w formie opisowej), propozycję przyznania usług społecznych (nazwa usługi, ilość, jednostka miary, informacja o odpłatności), zamierzone cele (w formie opisowej), monitorowanie realizacji indywidualnego planu usług społecznych (w formie opisowej), informację o aktualizacji indywidualnego planu usług społecznych (w formie opisowej), zakończenie realizacji indywidualnego planu usług społecznych - opis przebiegu i rezultatów (w formie opisowej), a także miejsce na podpisy: KIPUS, OUS i odbiorcy usług.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Brak dokumentu

CUS w Szczecinie nie przesłało tabelki ze wskaźnikami (ze względu na fakt, iż instytucja znajduje się we wczesnej fazie rozwoju, np. pierwsze usługi społeczne zostały uruchomione w roku 2026, zatem uznano, że większość danych byłaby niemiarodajna). CUS opracowało rozbudowany system standardów usług społecznych, w formie „Podręcznika wdrożeniowego Standardów Usług Społecznych” (412 stron). Dokument zawiera cel i znaczenie podręcznika, podstawy prawne i strategiczne ramy działania, opis triady relacji jako fundamentu jakości, opis funkcji podręcznika w praktyce, kontekst lokalny, definicje kluczowych pojęć, zasady opracowywania standardów, procedurę rekrutacji i kwalifikowania, prawa i obowiązki stron, zasady dokumentowania i monitoringu realizacji usług, procedurę ewaluacji, szczegółowe opisy poszczególnych usług (20 standardów), rejestr wizyt i tematyki spotkań, rejestr zaleceń i monitoringu realizacji usługi oraz bibliografię. Tym samym wdrożono system monitorowania jakości usług społecznych, który jest realizowany poprzez badania ankietowe (ewaluacja usług społecznych).



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Centrum Usług Społecznych w Woźnikach:

Ilustracja 35. Logotyp CUS w Woźnikach



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 stycznia 2025 r.,
- Budżet jednostki za rok 2024: 9 294 227,94 zł,
- Sposób przekształcenia: w ramach projektu „CUS - Nowe spojrzenie na usługi społeczne”, realizowanego w ramach Funduszy Europejskich dla Śląskiego 2021-2027, wartość projektu dla Gminy Woźniki - 5 709 870 zł,
- Liczba pracowników CUS (według stanu na 31.12.2025 r.): 16 osób, w tym: KIPUS: 1 osoba, OSL: 2 osoby, pracownicy socjalni: 4 osoby,
- Siedziba: kamienica położona przy rynku w Woźnikach, budynek jest wyremontowany, jednak warunki lokalowe nie są dostosowane do potrzeb.

Ilustracja 36. Wejście do budynku CUS w Woźnikach¹¹



¹¹ Profil CUS w Woźnikach na portalu społecznościowym Facebook, data dostępu: 23.04.2026 r.



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 37. Schemat organizacyjny CUS w Woźnikach

Dyrektor

Zespół ds. realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej

Organizator Pomocy Społecznej / OPS - koordynator zespołu

Pracownicy socjalni

Asystent rodziny

Specjalista ds. usług opiekuńczych

Zespół ds.

świadczeń

Inspektorzy

Zespół ds. organizowania usług

społecznych

Organizator Usług Społecznych / OUS - kierujący zespołem

Koordinator Indywidualnych Planów Usług Społecznych / KIPUS

Organizator Społeczności Lokalnej /

OSL

Zespół finansowo-

księgowy

Główny księgowy - kierujący zespołem

Księgowy

Specjalista ds. kadr i płac

Zespół ds. organizacyjno-administracyjnych

Inspektor (sekretariat, zamówienia publiczne)

Osoba sprzątająca

Tabela 38. Wybrane dokumenty CUS w Woźnikach

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Dokument (156 stron) zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe mieszkańców (CAWI, PAPI, N=274, badania jakościowe (IDI, N=10, FGI, N=1).



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



3	Program Usług Społecznych	Zgodnie z ustawą o CUS, Program (33 strony) zawiera zapisy obejmujące: nazwę i cel programu, okres realizacji programu, opis potrzeb uzasadniających realizację programu (na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału), charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem, określenie usług społecznych oferowanych w programie, warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne, sposób dokumentowania spełniania warunków oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, organizację programu, w tym etapy jego realizacji, sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji, budżet programu oraz źródła jego finansowania. Załącznikiem do PUS jest Katalog Usług Społecznych.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Plan OSL (26 stron) zawiera cele OSL, główne założenia metodologiczne OSL, wnioski z diagnozy potrzeb i potencjału, informację o planowaniu OSL oraz sposobach aktywizacji społeczności lokalnej, wykorzystania zaangażowania wolontariatu, samopomocy mieszkańców i wsparcia sąsiedzkiego w ramach działań wspierających, charakterystykę Gminy Woźniki i jej zasobów, ramowy harmonogram działań, opis działań zaplanowanych na rok 2026. Dokument nie zawiera założeń dotyczących monitoringu i ewaluacji.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Wzór IPUS zawiera: dane odbiorcy usług (imię i nazwisko, adres, PESEL, numer telefonu kontaktowego), dane KIPUS, datę sporządzenia IPUS, tabelę z opisem usług społecznych (nazwa usługi, miejsce świadczenia, termin usługi, harmonogram usługi, zakres usługi zgodnie z kartą kwalifikacji, a także miejsce na podpisy: KIPUS, odbiorcy usług i dyrektora CUS.



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Brak dokumentu
---	---	----------------

Tabela 39. Wybrane wskaźniki CUS w Woźnikach

lp.	nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika
dostęp mieszkańców do usług społecznych		
1	liczba usług społecznych określonych w katalogu usług społecznych	15
2	liczba osób korzystających z usług społecznych w ramach Programu	17 uczestników projektu (505 uczestników oddolnych inicjatyw sołeckich)
3	liczba godzin zrealizowanych usług	570 (od stycznia 2026)
4	liczba indywidualnych planów usług społecznych (IPUS)	14
monitorowanie jakości usług społecznych		
5	wdrożenie systemu monitoringu usług społecznych	nie
6	liczba usług społecznych, dla których opracowano standardy ich świadczenia	5
7	poziom zadowolenia mieszkańców korzystających z usług	nie prowadzono
8	ocena terminowości wykonanych usług	nie prowadzono
9	ocena kompetencji osób realizujących usługi	nie prowadzono
10	ocena dostępności usług w relacji do potrzeb mieszkańców	nie prowadzono
11	ocena jakości obsługi mieszkańca przez CUS	nie prowadzono
współpraca międzyinstytucjonalna, aktywizacja społeczna mieszkańców		
12	liczba podmiotów realizujących usługi społeczne	19
13	wartość usług społecznych zleconych PES w odniesieniu do ogólnej wartości usług społecznych realizowanych (w liczbach bezwzględnych i udział procentowy)	0 (docelowo co najmniej 30% wartości usług określonych w aktualnym programie usług społecznych)



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



14	liczba utworzonych lokalnych sieci usługodawców, realizujących usługi społeczne	1
15	liczba spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy, dotyczących usług społecznych	10
16	liczba działań wspierających	33
17	liczba społeczności lokalnych objętych wsparciem	11
18	liczba wolontariuszy i sąsiadów wspierających świadczenie usług społecznych	10
19	liczba partnerstw wspierających usługi społeczne	1 partnerstwo formalne

Dane zamieszczone w powyższej tabeli są niepełne, ze względu na fakt, że CUS w Woźnikach znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. CUS opracowało standardy dla 5 usług społecznych, natomiast pozostałe standardy zostały określone we wniosku o dofinansowanie projektu i nie zostały jeszcze opracowane w formie dostępnego publicznie standardu, ze względu na konieczność wcześniejszego wyłonienia ich wykonawcy. CUS nie wdrożyło dotychczas systemu monitorowania jakości świadczonych usług.

Centrum Usług Społecznych w Zbuczynie:

Ilustracja 40. Logotyp CUS w Zbuczynie





Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- Data rozpoczęcia działalności CUS: 1 stycznia 2025 r.,
- Budżet jednostki za rok 2025: 7 595 610,96 zł,
- Sposób przekształcenia: ze środków własnych,
- Liczba pracowników CUS (według stanu na 31.12.2025 r.): 11 osób zatrudnionych na umowę o pracę, 26 osób zatrudnionych na umowy cywilno-prawnej,
- KIPUS: 2 osoby, pracownicy socjalni: 5 osób,
- Siedziba: budynek położony w sąsiedztwie Urzędu Gminy w Zbuczynie.

Ilustracja 41. Budynek CUS w Zbuczynie¹²



¹² Profil CUS w Zbuczynie na portalu społecznościowym Facebook, data dostępu: 21.04.2026 r.



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



Ilustracja 42. Schemat organizacyjny CUS w Zbuczynie

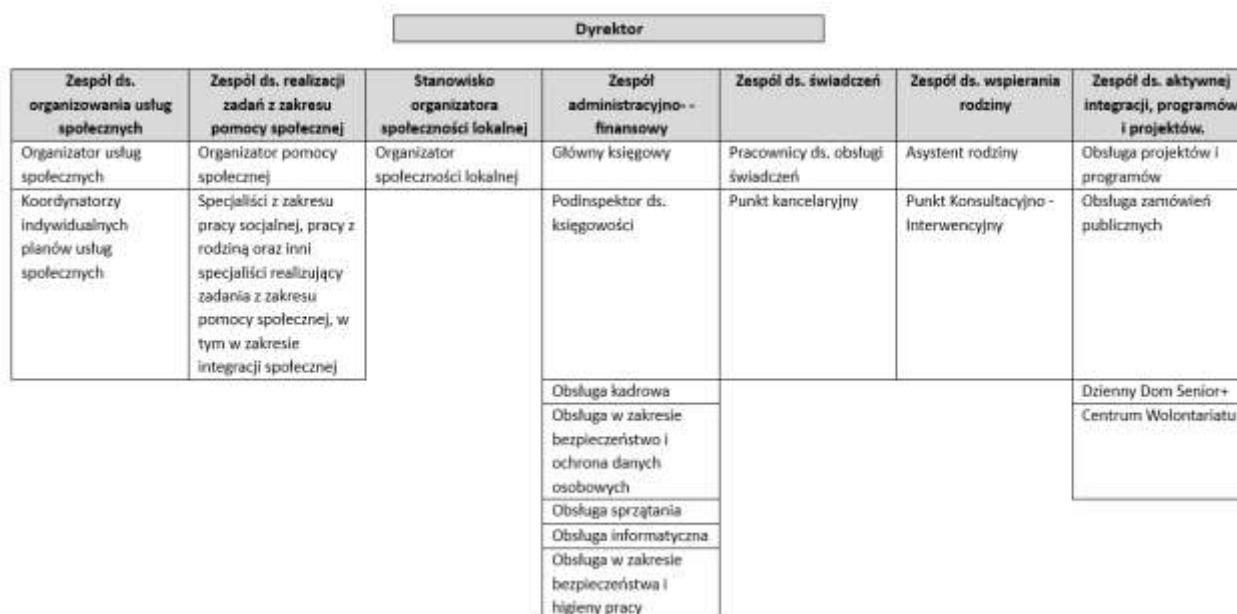


Tabela 43. Wybrane dokumenty CUS w Zbuczynie

Lp.	Rodzaj dokumentu	Komentarz
1	Plan wdrażania CUS	Brak dokumentu. Pewne elementy Planu Wdrażania zawiera raport z diagnozy (założenia i plan działań w ramach procesu przekształcenia GOPS w CUS).
2	Diagnoza potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych	Dokument (33 strony) zawiera opis celów, metodologii, analizę wyników oraz wnioski i rekomendacje. W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze: Analiza danych zastanych (desk research), badanie ilościowe mieszkańców (CAWI, nie podano informacji o liczebności próby), badania jakościowe (IDI, FGI, nie podano informacji o liczebności prób). Dokument zawiera pewne elementy Planu wdrażania CUS.
3	Program Usług Społecznych	Dokument nie został opracowany, pewne elementy PUS zawiera natomiast raport z diagnozy oraz LPDI.
4	Plan Organizowania Społeczności Lokalnej	Dokument nie został opracowany, pewne elementy PUS zawiera natomiast raport z diagnozy oraz LPDI.
5	Indywidualny Plan Usług Społecznych (IPUS)	Wzór IPUS jest rozbudowany i zawiera: numer porządkowy, datę przeprowadzenia rozmowy diagnozującej, podstawę prawną, informację o tym, że IPUS jest formą kontraktu między stronami w zakresie usług społecznych realizowanych



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



		przez CUS w Zbuczynie, dane odbiorcy usług (imię i nazwisko, adres, PESEL, numer telefonu kontaktowego, adres e-mail), datę rozpoczęcia i zakończenia realizacji IPUS, rodzaj rekomendowanej usługi społecznej (wymieniono 23 usługi), sposób realizacji IPUS (w formie opisowej): rodzaj i zakres świadczonej usługi, harmonogram, miejsce świadczenia usługi i nazwę podmiotu świadczącego usługę, opis działań wspierających realizację IPUS i nazwę podmiotu realizującego działania wspierające, informacje na temat przebiegu wsparcia (w formie opisowej: czy postęp w realizacji zaplanowanych działań następuje w oczekiwany sposób? Czy należy uzupełnić zaplanowane działania o nowe formy wsparcia?) oraz monitoringu (w formie opisowej: Faktyczne efekty, jakie przyniosły zrealizowane działania?), a także miejsce na podpisy: KIPUS, odbiorcy usług i dyrektora CUS.
6	Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych (LPDI)	Dokument (43 strony) zawiera m.in. informację na temat uwarunkowań wynikających z dokumentów strategicznych i programowych, diagnozę: charakterystykę gminy Zbuczyn, strukturę społeczną, główne problemy społeczne, zasoby gminy Zbuczyn, dane o zasobach, podmiotach i organizacjach oraz usługach społecznych, w tym usługach środowiskowych, analizę potrzeb wybranych grup docelowych w podziale na obszary wsparcia, analizę wsparcia wybranych grup docelowych na podstawie sprawozdawczości gminy, analizę potrzeb podmiotów pomocy społecznej, plan deinstytucjonalizacji usług społecznych (dla osób niesamodzielnych, w tym seniorów i osób z niepełnosprawnościami, jak również osób w trudnej sytuacji życiowej, w tym rodzin z dziećmi i osoby w kryzysie zdrowia psychicznego), zestawienie potencjalnych źródeł finansowania, systemy monitorowania i oceny, w tym: wskaźniki rezultatu i produktu, opis systemu monitorowania realizacji planu i osiągnięcia wskaźników oraz ocena skuteczności i efektywności planu (ewaluacja).



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Tabela 44. Wybrane wskaźniki CUS w Zbuczynie

lp.	nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika
1	Łączna liczba usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	22
2	Liczba osób, które skorzystały z usług społecznych organizowanych przez CUS w 2025 r.	536
3	Łączna liczba godzin zrealizowanych usług społecznych (organizowanych przez CUS) w 2025 r.	5 000
4	Łączna liczba indywidualnych planów usług społecznych (IPUS) w 2025 r.	156
5	Czy CUS wdrożył system monitoringu jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych? (tak/nie)	nie
6	Czy CUS opracował standardy jakości świadczonych lub organizowanych usług społecznych? (tak/nie)	nie
7	Jeśli tak, to dla ilu usług społecznych opracowano takie standardy?	nie
8	Czy CUS prowadził badania poziomu zadowolenia mieszkańców korzystających z usług społecznych? (tak/nie)	nie
9	Jeśli tak, jaki jest odsetek (udział procentowy) badanych mieszkańców, którzy są zadowoleni z jakości otrzymanych usług społecznych?	nie dotyczy
10	Jeśli tak, jaka jest średnia poziomu zadowolenia badanych mieszkańców z jakości otrzymanych usług społecznych (np. w skali pięciostopniowej)?	nie dotyczy
11	Liczba podmiotów realizujących usługi społeczne na zlecenie CUS w 2025 r.	6
12	Wartość usług społecznych zleconych przez CUS podmiotom ekonomii społecznej w odniesieniu do ogólnej wartości usług społecznych realizowanych (w liczbach bezwzględnych i udział procentowy) w 2025 r.	Kwota zlecanych usług wynosi ok. 400 tys. zł, z czego wartość usług zlecanych PES wynosi ok. 350 tys. zł, co stanowi ok. 87,5%



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską



13	Czy CUS prowadził działania wspierające lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne? (tak/nie)	tak
14	Czy CUS utworzył sieć lokalnych usługodawców, realizujących usługi społeczne? (tak/nie)	nie
15	Liczba spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami Gminy, dotyczących usług społecznych w 2025 r.	nie
16	Liczba działań zrealizowanych wspierających w 2025 r.	25
17	Liczba społeczności lokalnych objętych wsparciem w 2025 r.	3 miejscowości/sołectwa
18	Liczba wolontariuszy i sąsiadów wspierających świadczenie usług społecznych w 2025 r.	brak wolontariuszy (są „nieoficjalni”, bez umów na wolontariat), 6 osób świadczących usługi sąsiedzkie
19	Liczba partnerstw wspierających usługi społeczne	3 (2 „projektowe” i 1 nieformalne)

Dane zamieszczone w powyższej tabeli są niepełne, ze względu na fakt, że CUS w Zbuczynie znajduje się we wczesnej fazie rozwoju. CUS dotychczas nie opracował standardów usług, ani systemu monitorowania ich jakości (głównie ze względu na niewystarczające zasoby kadrowe). Badania poziomu zadowolenia (np. ankiety ewaluacyjne) bywają prowadzone jednostkowo i doraźnie, w ramach części realizowanych projektów (np. jeśli takie są wymogi danego programu). Wysoki odsetek usług zleczanych PES przez CUS wynika przede wszystkim z korzystania przez tę instytucję z programu „Premia Społeczna”.

5. Mapa systemu CUS

Ten rozdział nie jest podsumowaniem przypadków. Nie jest też ich porównaniem w klasycznym sensie. Jego celem jest coś innego: **zobaczenie systemu poprzez różnice między przypadkami**. Osiem analizowanych Centrów Usług Społecznych nie tworzy zbioru przykładów do opisanie. Tworzy układ, w którym ujawniają się powtarzalne konfiguracje działania. To właśnie z tych konfiguracji wyłania się **mapa systemu CUS** - nie jako zestaw instytucji, lecz jako spektrum możliwych form, jakie przyjmuje ta sama idea instytucjonalna w różnych warunkach. Mapa ta nie ma charakteru klasyfikacyjnego w sensie sztywnych kategorii. Jest raczej **modelem**



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



dynamicznym, który pozwala uchwycić, w jakim kierunku dana instytucja się rozwija i jakie napięcia organizują jej działanie. Jej podstawowym elementem jest typologia.

Typologia CUS (na podstawie 8 przypadków)

Na podstawie analizy ośmiu studiów przypadku można wyróżnić cztery podstawowe typy funkcjonowania Centrów Usług Społecznych. Nie są one rozłączne ani trwałe. Należy je traktować jako **bieguny pola instytucjonalnego**, pomiędzy którymi poruszają się konkretne CUS. Kluczowe jest to, że typologia ta nie opisuje „tego, co instytucja robi”, lecz **logikę, która organizuje jej działanie**.

1. CUS jako OPS+ (reprodukcja)

W tym wariantcie CUS stanowi rozwinięcie dotychczasowego modelu ośrodka pomocy społecznej. Zmiana ma charakter przede wszystkim organizacyjny i zakresowy: pojawiają się nowe usługi, nowe role, czasem nowe zespoły, jednak podstawowa logika działania pozostaje niezmienną. Instytucja nadal funkcjonuje wokół:

- procedury,
- decyzji administracyjnej,
- pracy socjalnej rozumianej jako obsługa problemu,
- oraz wyraźnego podziału na „klienta systemu” i instytucję.

Nowe elementy, takie jak usługi społeczne czy komponent środowiskowy, są włączane do istniejącej struktury, ale nie zmieniają jej zasadniczego charakteru. Integracja ma charakter formalny, a nie operacyjny. CUS w tym ujęciu jest więc **lepiej zorganizowanym OPS-em**, a nie nowym typem instytucji.

2. CUS jako operator usług

W tym wariantcie punkt ciężkości przesuwa się z pomocy społecznej na usługi. Instytucja rozwija katalog usług społecznych, buduje system ich dostępności, wprowadza mechanizmy koordynacji (np. KIPUS), a także zaczyna funkcjonować jako lokalny „menedżer wsparcia”. Zmiana ma tu charakter bardziej wyraźny niż w modelu OPS+, ale pozostaje osadzona w logice świadczenia usług. Kluczowe cechy tego modelu to:

- rosnące znaczenie organizowania usług,
- większa otwartość na nowych odbiorców (nie tylko klientów pomocy społecznej),



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- rozwój instrumentów koordynacyjnych,
- orientacja na dostępność i efektywność.

Jednocześnie relacyjny wymiar działania - praca środowiskowa, budowanie wspólnoty, wzmacnianie sieci wsparcia - pozostaje ograniczony lub wtórny wobec logiki usługowej. CUS staje się w tym ujęciu **lokalnym operatorem usług społecznych**.

3. CUS jako hybryda (instytucja „pomiędzy”)

Jest to najczęściej występujący typ w badanych przypadkach. Instytucja funkcjonuje jednocześnie w kilku logikach:

- pomocy społecznej,
- organizowania usług,
- oraz - w pewnym zakresie - działań środowiskowych.

Żadna z nich nie dominuje w pełni, ale też żadna nie jest całkowicie zintegrowana z pozostałymi. W efekcie powstaje układ, który można opisać jako **hybrydowy i nieomknięty**.

Charakterystyczne dla tego modelu są:

- równoległość działań zamiast ich integracji,
- napięcia między zespołami i funkcjami,
- zróżnicowane tempo działania poszczególnych obszarów,
- obecność ról „łącznikowych” (np. KIPUS, OSL), które próbują spinać system.

CUS w tym wariantcie nie jest ani OPS-em, ani operatorem usług, ani instytucją relacyjną. Jest raczej **przestrzenią negocjowania własnej tożsamości**. To właśnie w tym typie najpełniej widoczny jest proces transformacji - ze wszystkimi jego napięciami, niejednoznacznościami i próbami integracji.

4. CUS jako załączek systemowego architekta

W tym wariantcie pojawia się jakościowa zmiana w sposobie myślenia o instytucji. CUS nie ogranicza się do organizowania usług ani do reagowania na problemy. Zaczyna postrzegać swoją rolę jako **współorganizowanie lokalnego środowiska życia społecznego**. Oznacza to przesunięcie:

- od świadczenia usług → do budowania zdolności systemu,



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- od obsługi klienta → do pracy z relacjami i wspólnotą,
- od instytucji → do ekosystemu.

W praktyce przejawia się to m.in. w:

- silnym rozwinięciu pracy środowiskowej (OSL),
- współpracy z innymi instytucjami i organizacjami jako równorzędnymi partnerami,
- traktowaniu usług jako elementu szerszego procesu społecznego,
- próbach integrowania różnych polityk lokalnych (społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej).

Jest to jednak typ rzadki i zwykle nie w pełni rozwinięty. Częściej mamy do czynienia z jego załączkami niż z ugruntowanym modelem. CUS w tym ujęciu zaczyna funkcjonować jako **architekt lokalnego ekosystemu spójności społecznej**.

Typologia jako model dynamiczny

Kluczowe znaczenie tej typologii polega na tym, że nie opisuje ona czterech odrębnych kategorii instytucji. Opisuje **cztery możliwe kierunki rozwoju tej samej instytucji**. Każdy z badanych CUS można umiejscowić w tym polu - nie jako punkt stały, lecz jako trajektorię:

- skąd instytucja wychodzi (najczęściej OPS),
- gdzie znajduje się obecnie (często w modelu hybrydowym),
- oraz w jakim kierunku zmierza.

To właśnie ta dynamika jest najważniejszym wnioskiem z analizy. CUS nie są jednolitym modelem wdrażanym w różnych miejscach. Są procesem, w którym ten model dopiero się wyłania - poprzez różne praktyki, decyzje i uwarunkowania lokalne. Typologia nie porządkuje więc rzeczywistości. Ona ją **odśłania jako pole napięć i możliwości**. A to oznacza, że pytanie o przyszłość CUS nie dotyczy tego, „który model jest najlepszy”, lecz tego, **jakie warunki sprzyjają przechodzeniu od jednego typu do drugiego**. To pytanie stanie się kluczowe w dalszej części raportu.

Morfologia systemu

Typologia pokazuje kierunki rozwoju CUS. Morfologia systemu pokazuje coś innego: **warunki, w których te kierunki się wyłaniają**. Jeśli typologia odpowiada na pytanie: *Jakiego typu instytucje powstają?*, to morfologia odpowiada na pytanie: *W jakim środowisku te instytucje się kształtują*



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



i co to środowisko z nimi robi? Analiza ośmiu przypadków pokazuje, że CUS nie są „wdrażane” w próżni. Są osadzone w konkretnych konfiguracjach społecznych, instytucjonalnych i finansowych, które w istotny sposób wpływają na ich logikę działania. To właśnie te konfiguracje tworzą morfologię systemu. Można wyróżnić trzy kluczowe osie różnicujące.

- *Miasto - wieś - układ hybrydowy*

Pierwszą osią jest kontekst terytorialno-społeczny. CUS funkcjonujące w dużych miastach działają w warunkach wysokiej złożoności organizacyjnej i relatywnie słabszych więzi społecznych. System jest tam rozbudowany, ale często silnie sfragmentaryzowany. Integracja usług staje się problemem koordynacyjnym, a praca środowiskowa wymaga tworzenia relacji tam, gdzie nie istnieją one w sposób naturalny. W gminach wiejskich sytuacja jest odmienna. Skala działania jest mniejsza, a relacje społeczne bardziej bezpośrednie i gęste. Instytucja funkcjonuje bliżej mieszkańców, ale jednocześnie dysponuje ograniczonymi zasobami organizacyjnymi i finansowymi. W takich warunkach potencjał pracy środowiskowej jest często większy, ale jego instytucjonalizacja trudniejsza. Najciekawszym przypadkiem są układy hybrydowe - gminy miejsko-wiejskie lub policentryczne. To przestrzenie „pomiędzy”, w których współistnieją różne rytmy życia społecznego, różne poziomy dostępności usług i różne formy relacji. W takich warunkach CUS staje się nie tyle operatorem usług, ile potencjalnie **instytucją integrującą rozproszone zasoby**. Jednocześnie to właśnie tu najczęściej ujawniają się napięcia między różnymi logikami działania - bo żadna z nich nie jest w pełni dominująca. W efekcie kontekst terytorialny nie determinuje typu CUS, ale wyraźnie wpływa na to, które jego funkcje mogą się rozwinąć, a które napotykają bariery.

- *CUS „projektowe” i „nieprojektowe”*

Drugą osią różnicującą jest sposób powstania i finansowania instytucji. W wielu przypadkach CUS rozwijają się w oparciu o projekty finansowane ze środków europejskich. Logika projektowa wnosi do systemu określony zestaw cech:

- czasowość działania,
- orientację na wskaźniki,
- wyraźnie określone produkty i rezultaty,
- oraz konieczność rozliczalności.

Z jednej strony umożliwia to szybkie uruchamianie usług i testowanie nowych rozwiązań. Z drugiej - wprowadza strukturalne ograniczenia: fragmentaryczność, brak ciągłości oraz trudność w przechodzeniu od fazy projektu do trwałości instytucjonalnej. W opozycji do tego modelu znajdują się CUS rozwijające się w większym stopniu poza logiką projektową - jako efekt decyzji



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



samorządowej i lokalnej trajektorii rozwoju. W tych przypadkach zmiana jest zazwyczaj wolniejsza, ale bardziej zakorzeniona. Instytucja od początku funkcjonuje jako element trwałego systemu, a nie jako jego tymczasowa nadbudowa. Analiza pokazuje, że nie chodzi o prosty podział na „lepsze” i „gorsze” modele. Każdy z nich niesie inne możliwości i inne ryzyka. Kluczowe jest jednak to, że logika projektowa działa jak **mechanizm formatujący instytucję** - wpływa nie tylko na zakres działań, ale na sposób myślenia o nich. To właśnie na tej osi szczególnie wyraźnie ujawnia się napięcie między krótkoterminową efektywnością a długoterminową zdolnością systemu.

- CUS „stare” - CUS „nowe”

Trzecią osią jest moment rozwojowy instytucji. CUS różnią się nie tylko kontekstem i ścieżką powstania, ale także fazą, w której się znajdują. W analizowanych przypadkach widoczne są co najmniej trzy stany:

- instytucje w fazie wczesnego wdrażania,
- instytucje w fazie stabilizacji,
- oraz instytucje wchodzące w fazę rekonfiguracji.

CUS „nowe” koncentrują się przede wszystkim na budowaniu struktury: uruchamianiu usług, definiowaniu ról, organizowaniu zespołów. W tej fazie dominuje logika implementacji. CUS „stare” - lub raczej bardziej dojrzałe - zaczynają mierzyć się z innym typem problemów. Pytania przesuwają się z - *Jak wdrożyć?* - na - *Jak to działa jako system?* - i dalej - *Czym ta instytucja ma być w dłuższej perspektywie?*

Pojawia się refleksja nad integracją, nad sensem działań środowiskowych, nad relacją między usługami a wspólnotą. To właśnie w tej fazie możliwe staje się przejście od logiki wdrożenia do logiki rozwoju. Jednocześnie należy podkreślić, że „wiek instytucji” nie zawsze pokrywa się z jej dojrzałością. CUS formalnie nowe mogą mieć za sobą długą historię rozwoju usług i działań środowiskowych, podczas gdy instytucje działające dłużej mogą nadal funkcjonować w logice wdrożeniowej.

Morfologia jako układ warunków, nie typów trzech opisanych osi - terytorialnej, projektowej i rozwojowej - nie tworzą klasyfikacji, lecz **układ warunków**, w których funkcjonują CUS. Każda instytucja jest osadzona jednocześnie w kilku z tych wymiarów:

- działa w określonym kontekście społecznym,
- rozwija się w określonej logice finansowania,
- znajduje się w określonym momencie rozwoju.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



To właśnie na przecięciu tych osi powstają konkretne konfiguracje działania. Dlatego morfologia systemu nie służy przypisywaniu instytucji do kategorii. Służy zrozumieniu, dlaczego instytucje, które formalnie mają działać według tego samego modelu, w praktyce funkcjonują tak różnie. W tym sensie różnorodność CUS nie jest odstępstwem od modelu. Jest jego najbardziej istotną cechą.

Kluczowe napięcia systemowe

Jeśli typologia pokazuje możliwe formy CUS, a morfologia - warunki ich powstawania, to napięcia systemowe odślaniają **wewnętrzną dynamikę tego procesu**. CUS nie są instytucjami stabilnymi. Są instytucjami budowanymi na styku różnych logik działania, które nie zostały zaprojektowane jako spójny system. W efekcie ich codzienna praktyka organizowana jest nie przez jednolity model, lecz przez **trwałe napięcia**, których nie da się w pełni usunąć. Kluczowe jest to, że napięcia te nie są „problemami wdrożeniowymi”. Nie wynikają z błędów organizacyjnych ani niedoskonałości zarządzania. Są wpisane w samą konstrukcję systemu. To one decydują o tym, w jakim kierunku rozwija się instytucja - czy reprodukuje istniejący model, czy zaczyna go przekształcać. Analiza ośmiu przypadków pozwala wyróżnić kilka napięć o charakterze systemowym, które powtarzają się niezależnie od kontekstu lokalnego.

Procedura a relacja

Pierwsze napięcie dotyczy podstawowej logiki działania instytucji publicznej. Z jednej strony CUS funkcjonuje jako organizacja administracyjna, której działanie opiera się na procedurach: decyzjach, kryteriach, dokumentacji i odpowiedzialności formalnej. Procedura zapewnia przewidywalność, równość dostępu i bezpieczeństwo systemu. Z drugiej strony rosnąca część działań CUS - zwłaszcza w obszarze usług i pracy środowiskowej - wymaga relacyjnego sposobu działania: budowania zaufania, elastyczności, pracy w czasie i reagowania na złożone sytuacje życiowe. Te dwie logiki operują w różnych rytmach i według różnych zasad:

- procedura działa szybko, punktowo i formalnie,
- relacja działa wolno, procesowo i nieformalnie.

CUS próbuje je połączyć w jednej strukturze. W praktyce oznacza to stałe napięcie między „załatwieniem sprawy” a „pracą z człowiekiem”. Między koniecznością domknięcia procesu administracyjnego a potrzebą jego otwarcia na szerszy kontekst życia mieszkańca. To napięcie nie jest do rozwiązania. Może być jedynie zarządzane, a sposób jego zarządzania w dużej mierze definiuje charakter instytucji.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Projekt a trwałość

Drugie napięcie dotyczy czasu. Znaczna część działań CUS rozwija się w oparciu o logikę projektową, która wprowadza:

- określony horyzont czasowy,
- wymóg osiągnięcia mierzalnych rezultatów,
- konieczność rozliczalności.

Logika ta sprzyja innowacji i pozwala szybko uruchamiać nowe usługi. Jednocześnie jednak utrudnia budowanie trwałych rozwiązań. Projekty mają swój początek i koniec, podczas gdy potrzeby społeczne mają charakter ciągły. W efekcie instytucja funkcjonuje w dwóch porządkach czasu:

- krótkoterminowym (projektowym),
- oraz długoterminowym (instytucjonalnym).

Napięcie pojawia się w momencie przejścia między nimi. *Czy usługi uruchomione w projekcie zostaną utrzymane? Czy kadra zostanie zachowana? Czy wypracowane rozwiązania staną się częścią systemu, czy znikną wraz z finansowaniem?* To właśnie na tej granicy rozstrzyga się, czy CUS buduje trwałą zdolność systemu, czy raczej reprodukuje logikę „łańcucha projektów”.

Pomoc, usługi i środowisko

Trzecie napięcie dotyczy zakresu i sensu działania instytucji. CUS łączy w sobie trzy porządki:

- pomoc społeczna (reakcja na problem),
- usługi społeczne (organizowanie wsparcia),
- działania środowiskowe (budowanie relacji i wspólnoty).

Każdy z tych porządków opiera się na innej definicji problemu i innej koncepcji rozwiązania. Pomoc społeczna koncentruje się na sytuacji jednostki i jej deficytach. Usługi społeczne organizują dostęp do określonych form wsparcia. Podejście środowiskowe przesuwa uwagę na relacje i kontekst życia społecznego. W praktyce te trzy logiki rzadko tworzą spójny system, a częściej funkcjonują równolegle.

Napięcie polega na tym, że każda z tych logik „ciągnie instytucję w swoją stronę”. Brak integracji między nimi prowadzi do fragmentaryzacji działań, nadmiaru interwencji lub niedostatecznego wykorzystania potencjału środowiskowego. To właśnie w tym napięciu rozstrzyga się, czy CUS pozostanie operatorem usług, czy zacznie przekształcać lokalny system wsparcia.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Kontrola a zaufanie

Czwarte napięcie dotyczy relacji między instytucją a mieszkańcem. System pomocy społecznej historycznie opiera się na mechanizmach kontroli:

- weryfikacji sytuacji dochodowej,
- kwalifikowania do świadczeń,
- nadzoru nad wykorzystaniem ze wsparcia.

CUS wprowadza elementy, które potencjalnie przesuwają tę relację w stronę większego zaufania:

- indywidualne ścieżki wsparcia,
- usługi oparte na wyborze,
- działania środowiskowe i partnerskie.

Jednak oba te porządki współistnieją. Instytucja jednocześnie:

- kontroluje i wspiera,
- weryfikuje i buduje relacje,
- stawia wymagania i deklaruje podmiotowość mieszkańca.

To napięcie nie jest jedynie kwestią praktyki. Ma charakter strukturalny. Wynika z faktu, że instytucja publiczna odpowiada zarówno za bezpieczeństwo systemu, jak i za dobro jednostki.

Kluczowe pytanie brzmi więc nie: *Czy kontrola powinna istnieć?* - lecz: *W jaki sposób jest realizowana i jakie ma konsekwencje dla sprawczości mieszkańców?*

Napięcia jako mechanizm zmiany

Wszystkie opisane napięcia mają jedną wspólną cechę: nie mogą zostać usunięte poprzez lepsze zarządzanie ani doprecyzowanie procedur. Są wpisane w samą logikę działania CUS jako instytucji hybrydowej. Ich znaczenie polega jednak nie tylko na tym, że utrudniają działanie. Są także **źródłem zmiany**. To właśnie w punktach napięcia instytucje zaczynają eksperymentować, modyfikować swoje praktyki, tworzyć nowe rozwiązania. Napięcia zmuszają do wyborów - a każdy wybór przesuwają instytucję w określonym kierunku rozwoju. Dlatego analiza napięć nie jest diagnozą problemów. Jest próbą uchwycenia tego, co w systemie najbardziej produktywne. Ponieważ zmiana nie rodzi się tam, gdzie wszystko działa sprawnie, ale tam, gdzie system przestaje być oczywisty.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



6. Analiza funkcjonalna - jak działa CUS w praktyce

Analiza funkcjonalna stanowi centralną część raportu, ponieważ to na tym poziomie możliwe jest uchwycenie rzeczywistego sposobu działania Centrów Usług Społecznych. Nie chodzi tu o opis katalogu usług ani formalnej struktury organizacyjnej, lecz o rekonstrukcję tego, **jak instytucja działa jako system**: jak przepływają decyzje, jak łączone są funkcje, gdzie pojawiają się napięcia i w jaki sposób są one rozwiązywane w codziennej praktyce. To właśnie na tym poziomie ujawnia się różnica między instytucją „na papierze” a instytucją „w działaniu”.

Architektura instytucjonalna CUS

Pierwszym wymiarem analizy funkcjonalnej jest architektura instytucjonalna - rozumiana nie jako schemat organizacyjny, lecz jako **realny układ zależności między funkcjami, zespołami i logikami działania**. Analiza ośmiu przypadków pokazuje, że mimo formalnego oparcia o ustawowy model, CUS przyjmują w praktyce trzy zasadnicze typy architektury: pionową, hybrydową i macierzową. Różnice między nimi nie mają charakteru jedynie organizacyjnego. Odsłaniają głębsze różnice w sposobie myślenia o instytucji.

Struktura pionowa: instytucja uporządkowana, ale rozdzielona

W pierwszym wariantcie CUS zachowuje strukturę zbliżoną do klasycznego OPS - wyraźnie podzieloną na pionowe funkcjonalne, z czytelnym układem zależności i odpowiedzialności. Zespoły: pomocy społecznej, świadczeń, usług społecznych funkcjonują obok siebie, a ich współpraca odbywa się głównie poprzez formalne procedury. Taki model zapewnia stabilność i przewidywalność działania, ale jednocześnie utrudnia integrację. Poszczególne obszary realizują własne zadania, często w różnych rytmach i według różnych logik. Jak ujęła to jedna z pracownic w jednym z badanych CUS: „Tu wszystko jest razem - świadczenia, praca socjalna i działania dla mieszkańców. Tylko każde z tego działa trochę inaczej i w innym tempie”. To zdanie dobrze oddaje istotę tej architektury: **formalna integracja przy operacyjnej separacji**.

Struktura hybrydowa: instytucja „pomiędzy”

Najczęściej spotykanym modelem jest architektura hybrydowa. Instytucja zachowuje pionowy układ organizacyjny, ale równolegle pojawiają się elementy integrujące:

- zespoły organizowania usług społecznych,
- role koordynacyjne (KIPUS),
- organizatorzy społeczności lokalnej (OSL),
- mechanizmy współpracy między działami.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



W efekcie powstaje układ, który nie jest ani klasyczną strukturą hierarchiczną, ani w pełni zintegrowanym systemem. Poszczególne logiki działania zaczynają się przenikać, ale nie tworzą jeszcze spójnej całości. Dobrym przykładem takiej architektury są na przykład Niepołomice czy Woźniki, gdzie - jak wskazują rozmówcy - instytucja „nie organizuje wszystkiego sama, ale próbuje spinać to, co już istnieje”. W tym modelu szczególną rolę odgrywają funkcje „łącznikowe”, które próbują przekładać jedne logiki działania na inne. Jednocześnie to właśnie tutaj najczęściej pojawiają się napięcia:

- między działami,
- między tempem pracy,
- między różnymi definicjami skuteczności.

CUS w tej formie jest **instytucją w procesie - bardziej relacją niż strukturą**.

Struktura macierzowa: instytucja integrująca

Najbardziej zaawansowanym, ale zarazem najrzadszym modelem jest architektura macierzowa. W tym wariantie instytucja zaczyna działać nie według podziału na pionowy, lecz wokół procesów i problemów. Zespoły nie funkcjonują obok siebie, lecz współpracują w ramach wspólnych ścieżek wsparcia. Granice między obszarami działania stają się bardziej przepuszczalne. Nie oznacza to braku struktury, lecz jej przekształcenie:

- z układu hierarchicznego → w układ współzależności,
- z podziału kompetencji → w integrację procesów.

Elementy takiego modelu można zaobserwować w największych i najbardziej złożonych instytucjach, takich jak Szczecin, gdzie skala działania wymusza bardziej zaawansowane formy koordynacji. Jednocześnie właśnie tam najwyraźniej ujawnia się trudność tego przejścia. Jak zauważa dyrektorka jednego z dużych CUS: „Przy tej skali wszystko musi być poukładane. Ale jeśli jest tylko poukładane, to nie zaczyna ze sobą współpracować”. To zdanie dobrze oddaje paradoks architektury macierzowej: **integracja wymaga jednocześnie porządku i jego przekroczenia**.

Rola dyrektora: od administratora do integratora

We wszystkich analizowanych przypadkach kluczowym elementem architektury instytucjonalnej okazała się rola dyrektora. W modelu pionowym dyrektor pełni przede wszystkim funkcję administracyjną:

- odpowiada za zgodność z przepisami,
- zarządza zasobami,



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- utrzymuje stabilność działania.

W modelu hybrydowym i macierzowym pojawia się jednak drugi wymiar tej roli: **integracyjny**. Dyrektor przestaje być wyłącznie zarządzającym strukturą, a zaczyna pełnić funkcję:

- łącznika między zespołami,
- tłumacza różnych logik działania,
- projektanta relacji wewnątrz instytucji.

W jednym z badanych przypadków rola ta została opisana w sposób obrazowy: „Dyrektor CUS to trochę jak bramkarz i trochę jak reżyser. Musi pilnować zasad, ale też widzieć całość gry”.

Napięcie między kontrolą a integracją jest jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania instytucji. To od sposobu jego rozstrzygania zależy, czy CUS pozostaje strukturą zarządzaną, czy zaczyna być systemem współdziałającym.

Rola „środkowego szczebla”: zawiązy systemu

Jednym z najbardziej niedocenianych, a zarazem kluczowych elementów architektury CUS jest rola kierowników zespołów i koordynatorów - tzw. „środkowego szczebla”. To właśnie na tym poziomie rozstrzyga się, czy formalna struktura przekłada się na realne działanie. Kierownicy pełnią funkcję:

- tłumaczy między strategią a praktyką,
- mediatorów między zespołami,
- organizatorów codziennej współpracy.

Można powiedzieć, że są **zawiasami systemu** - miejscem, w którym spotykają się różne logiki działania. W wielu przypadkach to właśnie od ich sposobu pracy zależy, czy:

- działania pozostają równoległe,
- czy zaczynają się integrować.

Jednocześnie jest to poziom najbardziej obciążony napięciami:

- między oczekiwaniami dyirekcji a możliwościami zespołów,
- między procedurą a potrzebą elastyczności,
- między odpowiedzialnością formalną a relacyjnym charakterem pracy.

Jak zauważył jeden z kierowników: „Najtrudniejsze nie jest zrobienie zadania. Najtrudniejsze jest zrobienie go razem”.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Architektura jako pole napięć

Analiza architektury instytucjonalnej prowadzi do jednego zasadniczego wniosku. CUS nie jest jedną strukturą organizacyjną. Jest **polem, w którym spotykają się różne sposoby organizowania działania**. To, czy instytucja działa jako OPS+, operator usług czy załączek systemowego architekta, zależy nie tylko od formalnych rozwiązań, lecz od tego:

- jak ukształtowana jest jej architektura,
- jakie relacje łączą jej elementy,
- oraz jak zarządzane są napięcia między nimi.

W tym sensie architektura nie jest tłem działania instytucji. Jest jej najbardziej fundamentalnym mechanizmem.

Jak działa ścieżka wsparcia

Jednym z najbardziej wymownych sposobów zrozumienia działania CUS jest prześledzenie ścieżki wsparcia - od pierwszego kontaktu mieszkańca z instytucją do momentu, w którym wsparcie przyjmuje bardziej złożoną, wielowymiarową formę. To właśnie na tym poziomie najłatwiej zobaczyć, czy CUS rzeczywiście zmienia sposób działania systemu, czy raczej reorganizuje istniejące procedury. Punktem wejścia do systemu pozostaje najczęściej klasyczny wniosek - dotyczący świadczenia, pomocy materialnej lub konkretnej potrzeby. W tym sensie CUS nie zrywa z logiką pomocy społecznej, lecz ją dziedziczy. Jednak już na etapie diagnozy zaczyna pojawiać się potencjalne przesunięcie. Wywiad środowiskowy przestaje być wyłącznie procedurą administracyjną, a staje się momentem rozpoznania szerszego kontekstu życia mieszkańca. W praktyce oznacza to, że pierwotna potrzeba rzadko pozostaje jedyną osią działania. Jak pokazują wywiady z pracownikami, ścieżka wsparcia bardzo często się rozszerza: „Początkiem był wniosek o dożywianie, ale przy wywiadzie wyszło, że mąż ma problem z alkoholem, pani nie pracuje... W ciągu miesiąca podjęła pracę, mąż poszedł na terapię”. Ten fragment dobrze pokazuje, że system - przynajmniej potencjalnie - zaczyna działać nie wokół pojedynczej interwencji, lecz wokół procesu. Wsparcie obejmuje różne obszary życia: sytuację ekonomiczną, zdrowie, relacje rodzinne, aktywizację zawodową. W tym sensie CUS posiada zdolność do budowania ścieżek wieloetapowych, przekraczających granice pojedynczych usług. Jednak to, czy ta potencjalność staje się rzeczywistością, zależy od mechanizmów integracji. Kluczową rolę w tym miejscu odgrywają narzędzia takie jak IPUS - indywidualne plany usług społecznych oraz ich koordynacja przez KIPUS. W założeniu mają one pełnić funkcję „kręgosłupa” procesu wsparcia: łączyć różne działania, nadawać im spójność i zapewniać ciągłość. W praktyce ich rola okazuje się ambiwalentna. W części przypadków IPUS funkcjonują jako realne narzędzia integrujące. Pozwalają uporządkować proces, skoordynować działania różnych zespołów i utrzymać



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



orientację na całość sytuacji mieszkańca. W takich sytuacjach pojawia się rzeczywista zmiana jakościowa: instytucja zaczyna działać jako system, a nie zbiór usług. W innych przypadkach narzędzia te mają charakter bardziej formalny. Są tworzone, bo wymagają tego procedury, ale nie przekładają się na realne zarządzanie procesem wsparcia. Ścieżki działania pozostają rozproszone, a integracja odbywa się raczej „w głowach pracowników” niż w strukturze instytucji. To napięcie między narzędziem a praktyką dobrze oddaje jedno z pytań powracających w badaniu: *Czy IPUS/KIPUS jest rzeczywistym mechanizmem integracji, czy raczej jego administracyjną reprezentacją?* Odpowiedź nie jest jednoznaczna. W wielu przypadkach oba te poziomy współistnieją. Instytucja jednocześnie tworzy formalne ramy integracji i poszukuje sposobów ich praktycznego wykorzystania. To właśnie w tej przestrzeni ujawnia się proces uczenia się systemu.

Jeszcze głębsze pytanie dotyczy jednak nie narzędzi, lecz samej logiki działania. Czy system rzeczywiście „widzi człowieka”? Z jednej strony analiza pokazuje wyraźne przesunięcie w kierunku bardziej całościowego podejścia. Pracownicy częściej mówią o sytuacji życiowej, relacjach, kontekście funkcjonowania mieszkańca. Pojawiają się nowe kategorie odbiorców - osoby, które nie korzystają z pomocy społecznej, ale potrzebują wsparcia w innych obszarach życia. Instytucja zaczyna być postrzegana nie tylko jako miejsce interwencji, lecz także jako przestrzeń poszukiwania rozwiązań. Z drugiej strony struktura systemu nadal w dużej mierze organizowana jest wokół usług. To one są mierzone, finansowane i rozliczane. To wokół nich budowane są procedury i odpowiedzialności. W efekcie istnieje ryzyko, że nawet najbardziej złożona diagnoza sytuacji mieszkańca zostanie ostatecznie „przetłumaczona” na zestaw dostępnych usług. Można więc powiedzieć, że system zaczyna widzieć człowieka, ale nadal działa poprzez „tylko” usługi. To napięcie jest kluczowe. Z jednej strony CUS tworzy warunki do bardziej zintegrowanego, procesowego podejścia, z drugiej - pozostaje osadzony w logice, która upraszcza rzeczywistość do elementów możliwych do zarządzania i rozliczenia. Dlatego ścieżka wsparcia w badanych przypadkach rzadko ma charakter w pełni zintegrowany. Częściej jest sekwencją powiązanych, ale nie zawsze spójnych działań. Jej jakość zależy w dużej mierze od indywidualnej pracy pracownika, jego zdolności do łączenia różnych elementów systemu oraz od nieformalnych mechanizmów współpracy. To prowadzi do ważnego wniosku. Integracja wsparcia w CUS nie jest jeszcze właściwością systemu. Jest raczej praktyką - często fragmentaryczną, zależną od ludzi i kontekstu. A to oznacza, że kluczowe pytanie nie brzmi, czy ścieżka wsparcia istnieje, lecz: *Czy system potrafi ją utrzymać niezależnie od indywidualnego zaangażowania?* To pytanie powraca w kolejnych częściach analizy, gdyż to właśnie od odpowiedzi na nie zależy, czy CUS stanie się systemem, czy pozostanie zbiorem dobrych intencji i punktowych rozwiązań.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Relacje między trzema logikami: pomoc społeczna - usługi społeczne - OSL

Jednym z najbardziej charakterystycznych elementów funkcjonowania CUS jest współobecność trzech odmiennych logik działania: pomocy społecznej, usług społecznych oraz organizowania społeczności lokalnej. W założeniu model CUS miał je zintegrować, tworząc instytucję zdolną jednocześnie reagować na problemy, organizować wsparcie i budować relacyjne podstawy życia społecznego. Analiza badanych przypadków pokazuje jednak wyraźnie, że integracja ta rzadko ma charakter rzeczywisty. Znacznie częściej mamy do czynienia z sytuacją, w której trzy logiki funkcjonują obok siebie, tworząc układ równoległych działań, a nie spójny system.

Pomoc społeczna pozostaje najbardziej stabilnym i najmocniej zakorzenionym elementem działania CUS. To ona organizuje punkt wejścia do instytucji, strukturyzuje pracę poprzez procedury i decyzje administracyjne oraz zapewnia ciągłość funkcjonowania systemu. Jej logika jest klarowna i uporządkowana: identyfikacja problemu, kwalifikacja, decyzja i realizacja wsparcia. W wielu badanych przypadkach - niezależnie od formalnej transformacji w CUS - to właśnie ten porządek nadal wyznacza podstawowy rytm działania instytucji. Jak zauważają pracownicy: „Na końcu i tak wszystko wraca do decyzji”. Ktoś musi zatwierdzić, rozliczyć i zamknąć sprawę. To pokazuje, że pomoc społeczna nie znika w CUS, lecz pozostaje jego strukturalnym rdzeniem.

Równolegle rozwija się logika usług społecznych, która wprowadza inny sposób myślenia o wsparciu. Zamiast reagować na pojedynczy problem, koncentruje się na organizowaniu dostępności usług i budowaniu oferty dla szerszych grup mieszkańców. W wielu przypadkach to właśnie rozwój usług jest najbardziej widocznym efektem powstania CUS. Instytucja zaczyna funkcjonować jako organizator i koordynator wsparcia, a nie tylko jako podmiot interweniujący. Jednocześnie logika usługowa nie zastępuje logiki pomocy społecznej, lecz nakłada się na nią. Powstaje w ten sposób dualność działania: jedna część instytucji reaguje na problemy, druga organizuje ofertę. W praktyce oznacza to, że usługi często istnieją „obok pomocy”, a nie w jej przedłużeniu - jak zauważają pracownicy, spotkanie tych dwóch porządków nie jest ani oczywiste, ani automatyczne.

Jeszcze bardziej odmienną logikę wprowadza organizowanie społeczności lokalnej. OSL nie operuje ani decyzją, ani usługą, lecz relacją i procesem. Jego celem jest budowanie sieci wsparcia, uruchamianie potencjałów społecznych i praca w środowisku życia mieszkańców. W wielu badanych przypadkach ten komponent funkcjonuje jednak jako wyraźnie odrębny obszar działania, często skupiony wokół jednej osoby lub niewielkiego zespołu. Jest to logika najtrudniejsza do włączenia w strukturę instytucji, ponieważ nie poddaje się łatwo proceduralizacji, nie generuje natychmiastowych efektów i nie wpisuje się w system wskaźników.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



W efekcie OSL często działa jako swoista „wyspa relacyjności” w instytucji zdominowanej przez logikę usług i procedur - obszar ważny, ale słabo zakorzeniony w całościowym modelu działania.

Zestawienie tych trzech logik prowadzi do zasadniczego wniosku: CUS rzadko integruje je w jeden spójny system. Znacznie częściej tworzy strukturę, w której współistnieją, ale nie są ze sobą w pełni powiązane. W praktyce oznacza to, że pomoc społeczna reaguje, usługi dostarczają wsparcie, a działania środowiskowe próbują budować relacje - jednak każda z tych sfer funkcjonuje w dużej mierze według własnych zasad. W wielu przypadkach ścieżka wsparcia nie jest jedną zintegrowaną trajektorią, lecz sekwencją działań realizowanych w różnych porządkach organizacyjnych. Przykładowo pracownik socjalny inicjuje proces, koordynator usług organizuje konkretne formy wsparcia, a OSL pracuje równolegle z rodziną lub społecznością, ale bez wspólnego planu działania, który spinałby te elementy w całość. Trudność integracji nie wynika z braku kompetencji czy dobrej woli, lecz z różnicy samych logik. Pomoc społeczna operuje w trybie decyzji i odpowiedzialności formalnej, usługi społeczne w trybie organizowania dostępności, a OSL w trybie długotrwałej pracy relacyjnej. Każda z tych logik ma inny horyzont czasu, inny sposób definiowania problemu i inny sposób rozumienia efektu. Ich połączenie wymaga nie tylko zmian organizacyjnych, lecz głębszego przekształcenia sposobu działania instytucji jako całości.

W konsekwencji większość badanych CUS funkcjonuje dziś w stanie przejściowym. Instytucje te nie działają już wyłącznie w logice pomocy społecznej, ale nie osiągnęły jeszcze poziomu pełnej integracji usług i działań środowiskowych. Znajdują się pomiędzy zestawieniem a integracją - w przestrzeni, w której różne logiki współistnieją i stopniowo uczą się współdziałania. To właśnie ten stan „pomiędzy” jest najbardziej charakterystyczny dla obecnego etapu rozwoju CUS i to od jego przekroczenia zależy, czy instytucja stanie się jedynie operatorem usług, czy rzeczywistym architektem lokalnego systemu wsparcia społecznego.

Integracja usług - realna czy deklaratorywna

Jednym z kluczowych pytań, jakie stawia wprowadzenie CUS, jest pytanie o integrację usług. Nie w sensie formalnym, ponieważ ten został w dużej mierze osiągnięty, lecz w sensie operacyjnym - czy różne formy wsparcia rzeczywiście tworzą spójny system działania wokół osoby, czy pozostają zestawem odrębnych interwencji. Analiza badanych przypadków prowadzi do wniosku, że integracja usług w CUS ma charakter **częściowy i warunkowy**. W niektórych obszarach działa i przynosi wyraźną zmianę jakościową, w innych ulega rozpadowi pod wpływem mechanizmów strukturalnych, które pozostają silniejsze niż intencja integracji. Najbardziej widocznym miejscem, w którym integracja się dokonuje, są indywidualne procesy pracy z mieszkańcem. To właśnie tutaj pojawia się możliwość przekroczenia logiki pojedynczej interwencji i budowania



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



ścieżki wsparcia obejmującej różne obszary życia. Kluczową rolę odgrywają w tym kontekście narzędzia takie jak IPUS i KIPUS, a także sama praktyka pracy socjalnej.

IPUS - jako narzędzie planowania - pozwala uporządkować działania i nadać im pewną strukturę. W sytuacjach, w których jest traktowany jako realne narzędzie pracy, a nie jedynie dokument, umożliwia spojrzenie na sytuację mieszkańca w sposób całościowy i zaplanowanie działań wykraczających poza jeden obszar wsparcia. KIPUS z kolei wprowadza element koordynacji - osobę lub funkcję odpowiedzialną za utrzymanie spójności procesu. W takich konfiguracjach pojawia się rzeczywista integracja: działania różnych zespołów zaczynają być powiązane, a wsparcie przestaje być sumą niezależnych usług.

Istotnym czynnikiem integrującym pozostaje również praca socjalna. To ona najczęściej pełni funkcję „pierwszego tłumacza” sytuacji mieszkańca, łącząc rozpoznanie problemu z uruchamianiem różnych form wsparcia. W wielu przypadkach to właśnie pracownik socjalny spina proces, nawet jeśli formalne narzędzia integracji działają tylko częściowo.

Jednak te mechanizmy integrujące działają głównie na poziomie jednostkowych procesów. W momencie, gdy spojrzymy na instytucję jako całość, zaczynają ujawniać się obszary, w których integracja ulega rozproszeniu. Pierwszym z nich jest struktura organizacyjna. Podział na piony - pomoc społeczna, świadczenia, usługi, działania środowiskowe - wprowadza naturalne granice między obszarami działania. Nawet jeśli współpraca między nimi istnieje, często ma charakter punktowy i zależy od konkretnych osób. W praktyce oznacza to, że integracja nie jest właściwością systemu, lecz efektem lokalnych uzgodnień i indywidualnych relacji. Drugim czynnikiem jest sposób finansowania. Różne usługi i działania są finansowane z odmiennych źródeł, często w różnych horyzontach czasowych i według różnych zasad rozliczania. To powoduje, że nawet jeśli na poziomie pracy z mieszkańcem pojawia się potrzeba integracji, system finansowy sprzyja utrzymywaniu podziałów. Usługi „należą” do określonych strumieni finansowania, a ich łączenie wymaga dodatkowego wysiłku organizacyjnego. Trzecim elementem są procedury. Każdy obszar działania - pomoc społeczna, usługi, projekty - funkcjonuje w ramach własnych zasad, wymogów dokumentacyjnych i kryteriów oceny. W efekcie integracja wymaga nie tylko współpracy między ludźmi, ale także przekraczania granic proceduralnych. W wielu przypadkach to właśnie procedury okazują się „niewidzialną barierą”, która ogranicza możliwość budowania spójnych ścieżek wsparcia. W rezultacie powstaje układ, w którym integracja istnieje, ale nie jest pełna ani trwała. Można ją zaobserwować w konkretnych przypadkach, w pracy konkretnych zespołów, w działaniach konkretnych osób. Trudniej natomiast wskazać instytucję, w której byłaby ona w pełni wpisana w strukturę działania.

To prowadzi do zasadniczego rozróżnienia. Integracja usług w CUS nie jest jeszcze cechą systemu. Jest raczej **praktyką - często skuteczną, ale niestabilną**. Oznacza to, że jej trwałość zależy od:



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- zaangażowania pracowników,
- jakości współpracy między zespołami,
- zdolności do przekraczania ograniczeń strukturalnych.

W tym sensie CUS znajduje się w stanie przejściowym. Z jednej strony posiada narzędzia i kompetencje pozwalające integrować wsparcie. Z drugiej - funkcjonuje w systemie, który nadal organizowany jest wokół podziałów. Dlatego pytanie o integrację usług nie dotyczy wyłącznie tego, czy ona występuje. Dotyczy tego, **czy może stać się trwałą właściwością instytucji, a nie tylko efektem wysiłku pojedynczych osób**. To właśnie na tej granicy - między integracją jako praktyką a integracją jako systemem - rozstrzyga się rzeczywisty sens transformacji, jaką miały wprowadzić Centra Usług Społecznych.

Zasoby i mechanika działania

Jeśli architektura instytucjonalna pokazuje, jak CUS jest zorganizowany, a ścieżka wsparcia - jak działa wobec mieszkańca, to analiza zasobów odsłania jeszcze głębszy poziom: **co faktycznie napędza instytucję**. To właśnie tutaj widać, czy CUS jest systemem zdolnym do działania, czy raczej układem zależnym od zewnętrznych impulsów. W badanych przypadkach wyraźnie widać, że funkcjonowanie CUS nie jest prostą funkcją zapisów ustawowych. Jest efektem gry trzech elementów: kadr, finansów oraz projektów, które pełnią rolę szczególnego mechanizmu pośredniczącego między jednym a drugim. Z perspektywy kadrowej CUS jest instytucją zbudowaną na fundamencie OPS. To oznacza, że jego podstawowy potencjał stanowią pracownicy socjalni i kadra administracyjna, których doświadczenie ukształtowane zostało w logice pomocy społecznej. Transformacja w kierunku usług i działań środowiskowych nie zaczyna się więc od „czystej kartki”, lecz od przekształcania istniejących kompetencji. W wielu badanych przypadkach pracownicy podkreślają, że zmiana polega nie tyle na pojawieniu się nowych zadań, ile na zmianie sposobu ich wykonywania: „Kiedyś człowiek przychodził po świadczenie. Dziś częściej zostaje z nami dłużej - trzeba pomyśleć, co dalej”. To przesunięcie oznacza wzrost złożoności pracy. Wymaga nie tylko znajomości procedur, ale także umiejętności koordynowania działań, pracy w relacji i poruszania się między różnymi logikami instytucjonalnymi. Jednocześnie jednak w wielu CUS nowe role - takie jak koordynatorzy usług czy organizatorzy społeczności lokalnej - pozostają słabo osadzone w strukturze. Często są to pojedyncze stanowiska, które mają „spinać system”, ale nie zawsze dysponują odpowiednimi narzędziami i umocowaniem. To prowadzi do charakterystycznej sytuacji: **instytucja oczekuje od kadr więcej, niż zmienia warunki ich działania**. W efekcie część integracji odbywa się „na poziomie ludzi”, a nie systemu.

Jeszcze wyraźniej widać to w obszarze finansów. Formalnie CUS jest instytucją samorządową, której podstawowe funkcjonowanie opiera się na środkach publicznych. W praktyce jednak



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



rozwój nowych działań - zwłaszcza usług i komponentu środowiskowego - w dużej mierze zależy od środków zewnętrznych, przede wszystkim projektowych. To właśnie tutaj pojawia się jeden z najważniejszych mechanizmów całego systemu. Projekty pełnią w CUS podwójną rolę. Z jednej strony są **źródłem rozwoju**. Umożliwiają uruchamianie nowych usług, zatrudnianie dodatkowych pracowników, testowanie rozwiązań, które w warunkach budżetu podstawowego byłyby niemożliwe. W tym sensie działają jak „silnik innowacji”.

Z drugiej strony mają charakter czasowy i fragmentaryczny. Tworzą działania, które są intensywne, ale ograniczone w czasie. Jak zauważył jeden z dyrektorów: „Projekt daje impuls, ale nie daje stabilności. Po projekcie trzeba zdecydować, co dalej - i często nie ma z czego”.

To napięcie prowadzi do dwóch odmiennych sposobów funkcjonowania projektów w CUS. W pierwszym wariantcie projekty tworzą **„wyspy modernizacji”**. Na ich bazie powstają nowe usługi, nowe zespoły, nowe formy działania, ale pozostają one słabo powiązane z podstawowym systemem instytucji. Funkcjonują równolegle, często z innymi zasadami organizacji pracy i innym tempem działania. Po zakończeniu projektu część tych rozwiązań zanika lub ulega ograniczeniu. W drugim wariantcie projekty zaczynają pełnić rolę **narzędzia systemowego**. Są wykorzystywane nie tylko do uruchamiania nowych działań, ale do stopniowego przekształcania całej instytucji. Rozwiązania wypracowane w projekcie są włączane do stałej struktury, a projekt staje się elementem długofalowej strategii rozwoju.

Różnica między tymi dwoma wariantami nie wynika wyłącznie z poziomu finansowania. Zależy przede wszystkim od zdolności instytucji do integrowania różnych źródeł działania oraz od decyzji strategicznych podejmowanych na poziomie kierownictwa. Dobrym przykładem są przypadki, w których - mimo podobnego poziomu wsparcia projektowego - jedne CUS rozwijają trwałe usługi, a inne pozostają w logice „kolejnych projektów”. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Można robić projekty przez lata i wciąż być w tym samym miejscu. Albo zrobić jeden i zmienić sposób działania”. To zdanie trafnie oddaje istotę problemu.

Projekty same w sobie nie zmieniają systemu. Zmienia go sposób ich wykorzystania. Z perspektywy polityki publicznej ma to fundamentalne znaczenie. Oznacza bowiem, że skuteczność CUS nie zależy wyłącznie od poziomu finansowania, lecz od konstrukcji mechanizmów finansowych. Jeśli system wspiera przede wszystkim działania czasowe i rozliczalne, to naturalnie wzmacnia logikę projektową. Jeśli natomiast tworzy warunki do trwałego finansowania usług i działań środowiskowych, umożliwia budowanie zdolności systemu. W badanych przypadkach widać wyraźnie, że CUS funkcjonuje **pomiędzy tymi dwoma logikami**. Z jednej strony korzysta z projektów jako głównego źródła rozwoju. Z drugiej - próbuje budować trwałe rozwiązania w ramach ograniczonych środków własnych. To „pomiędzy” nie jest stanem przejściowym, lecz trwałym elementem mechaniki działania. Dlatego analiza zasobów prowadzi



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



do jednego z kluczowych wniosków całego raportu. CUS nie jest instytucją, która po prostu „realizuje zadania”. Jest instytucją, która **nieustannie negocjuje własne możliwości działania** - między tym, co trwałe, a tym, co projektowe, między tym, co zaplanowane, a tym, co możliwe. I to właśnie w tej negocjacji rozstrzyga się jego rzeczywista zdolność do zmiany systemu usług społecznych.

CUS jako instytucja dnia codziennego

Dotychczasowa analiza pokazywała CUS jako strukturę, system i zestaw mechanizmów. Jednak rzeczywiste działanie instytucji nie rozgrywa się na poziomie modeli, lecz w codzienności. To właśnie tam - w powtarzalnych sytuacjach, drobnych decyzjach, nieformalnych kontaktach - ujawnia się, czy system rzeczywiście działa jako całość, czy tylko jako suma elementów. W badanych przypadkach „zwykły dzień CUS” rzadko przypomina uporządkowany przebieg procesów, jaki można by odtworzyć na podstawie schematów organizacyjnych. Jest raczej układem nakładających się zdarzeń: przyjęcia wniosków, rozmów z mieszkańcami, uzgodnień między pracownikami, interwencji w sytuacjach nagłych, a także działań planowanych - spotkań zespołów, pracy środowiskowej, organizowania usług. Różne logiki działania - administracyjna, usługowa i relacyjna - nie pojawiają się w oddzielnych „blokach”, lecz przeplatają się w czasie. To właśnie w tej codziennej praktyce widać wyraźnie, gdzie system działa, a gdzie się zacina.

System działa tam, gdzie istnieją **przepływy między ludźmi**. W wielu przypadkach integracja usług nie wynika z formalnych procedur, lecz z tego, że pracownicy ze sobą rozmawiają, konsultują się i podejmują wspólne decyzje. Jak ujęła to jedna z osób: „Najwięcej rzeczy załatwia się nie na spotkaniu, tylko między drzwiami”. To „między drzwiami” nie jest anegdotą, lecz ważnym mechanizmem. Oznacza istnienie nieformalnej przestrzeni współpracy, w której różne elementy systemu zaczynają się łączyć. To tam pracownik socjalny przekazuje informację koordynatorowi usług, tam zapada decyzja o uruchomieniu dodatkowego wsparcia, tam rodzi się pomysł na działanie środowiskowe. Jednocześnie właśnie w codzienności najłatwiej dostrzec miejsca, w których system się zatrzymuje. Zacina się tam, gdzie przepływ zostaje przerwany:

- między zespołami, które działają w różnych rytmach,
- między procedurą a potrzebą elastyczności,
- między planem a możliwością jego realizacji.

Przykładem mogą być sytuacje, w których ścieżka wsparcia zostaje formalnie zaplanowana, ale jej realizacja napotyka bariery organizacyjne lub finansowe. Albo takie, w których działania środowiskowe nie znajdują przełożenia na system usług, mimo że dotyczą tych samych osób i problemów. W takich momentach instytucja nie przestaje działać - nadal realizuje swoje zadania, ale traci zdolność do integracji. Poszczególne elementy funkcjonują dalej, lecz ich



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



powiązanie słabnie. Szczególnie interesującym obszarem są mikropraktyki, które rzadko pojawiają się w formalnych opisach instytucji, a które w rzeczywistości mają duże znaczenie dla jej funkcjonowania. Należą do nich między innymi:

- nieformalne konsultacje między pracownikami,
- szybkie decyzje podejmowane poza formalnym obiegiem dokumentów,
- indywidualne sposoby pracy z mieszkańcami, które wykraczają poza procedury,
- spontaniczne formy współpracy między zespołami.

To właśnie w tych praktykach ujawnia się zdolność instytucji do elastycznego reagowania na sytuacje, które nie mieszczą się w standardowych schematach. Jednocześnie są one trudne do uchwycenia w systemie zarządzania, ponieważ nie mają charakteru formalnego i nie podlegają bezpośredniej kontroli. W wielu przypadkach można odnieść wrażenie, że to właśnie te mikropraktyki „trzymają system w całości”. Formalna struktura wyznacza ramy działania, ale to codzienne interakcje decydują o tym, czy instytucja funkcjonuje jako spójny organizm. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Na papierze wszystko się zgadza. Ale jak ludzie przestają ze sobą gadać, to system się rozpada”. To zdanie dobrze oddaje charakter analizowanego zjawiska. Integracja w CUS nie jest wyłącznie efektem zaprojektowanych rozwiązań. Jest efektem ciągłej pracy nad relacjami - zarówno z mieszkańcami, jak i wewnątrz instytucji. Z tej perspektywy CUS można opisać jako instytucję, która działa jednocześnie na dwóch poziomach.

Na poziomie formalnym realizuje zadania, zarządza usługami i odpowiada za zgodność z procedurami. Na poziomie codziennym tworzy - lub nie - przestrzeń współpracy, w której te zadania mogą zostać powiązane w całość. To rozróżnienie ma istotne konsekwencje. Pokazuje, że zdolność CUS do integracji nie zależy wyłącznie od struktury czy narzędzi, lecz od jakości codziennej praktyki. Od tego, czy instytucja potrafi utrzymać przepływy między ludźmi, czy tworzy warunki do współpracy, czy pozwala na elastyczność tam, gdzie jest ona potrzebna. Ten wymiar działania pozostaje w dużej mierze niewidoczny w standardowych raportach i systemach sprawozdawczości. A jednocześnie to właśnie on w największym stopniu decyduje o tym, czy CUS działa jako system, czy jako zbiór odrębnych działań. Dlatego analiza codzienności nie jest dodatkiem do opisu instytucji. Jest jednym z kluczowych sposobów zrozumienia jej rzeczywistego działania.

7. Analiza generatywna - dlaczego CUS działa w taki sposób

Dotychczasowa analiza pokazywała, jak CUS działa. Analiza generatywna stawia inne pytanie: **dlaczego działa właśnie tak, a nie inaczej**. To jest moment przejścia od opisu do wyjaśnienia. Od obserwacji do mechanizmów. CUS przestaje być widziany jako instytucja, a zaczyna jako **efekt działania układu sił**, które go wytwarzają, ograniczają i ukierunkowują. Kluczowe jest tu jedno



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



rozróżnienie: to, co obserwujemy w praktyce CUS, nie jest prostą konsekwencją decyzji lokalnych czy kompetencji kadry. Jest rezultatem działania głębszych mechanizmów systemowych, które powtarzają się niezależnie od kontekstu. Analiza ośmiu przypadków pozwala wyróżnić cztery grupy takich mechanizmów: finansowe, organizacyjne, kulturowe i prawne. Nie działają one oddzielnie. Tworzą układ, w którym każdy z nich wzmacnia lub ogranicza pozostałe.

Mechanizmy systemowe

Pierwszym i najsilniej działającym mechanizmem są **mechanizmy finansowe**. To one w największym stopniu formatują działanie CUS. Sposób finansowania decyduje nie tylko o tym, jakie działania są możliwe, ale także o tym, jakie działania są racjonalne z punktu widzenia instytucji. Dominującą rolę odgrywa tu logika projektowa. Projekty wprowadzają określony porządek działania:

- czasowość,
- konieczność osiągania mierzalnych rezultatów,
- orientację na produkty,
- rozliczalność.

W efekcie instytucja uczy się działać w rytmie projektów. Jak zauważył jeden z dyrektorów: „Jak nie ma projektu, to wiele rzeczy po prostu się zatrzymuje. Nie dlatego, że nie chcemy, tylko dlatego, że nie ma z czego”. To zdanie dobrze oddaje charakter tego mechanizmu. Projekty nie są dodatkiem do systemu. Stają się jego podstawowym napędem. Jednocześnie jednak ich logika nie sprzyja integracji ani trwałości. Wzmacnia działania punktowe, a osłabia procesy długofalowe.

Drugą grupą są **mechanizmy organizacyjne**. Struktura CUS - nawet jeśli formalnie zmieniona - w dużej mierze reprodukuje układ OPS: podział na piony, przypisanie kompetencji, wyraźne granice odpowiedzialności. To powoduje, że integracja musi odbywać się „w poprzek struktury”, a nie poprzez nią. W praktyce oznacza to, że instytucja działa jednocześnie w dwóch porządkach:

- formalnym (piony, zadania, odpowiedzialności),
- oraz nieformalnym (relacje, współpraca, przepływy informacji).

Jak zauważył jeden z kierowników: „Struktura jest jedna, ale działanie jest drugie”. To napięcie nie jest przypadkowe. Wynika z tego, że nowa logika działania (integracja usług, praca środowiskowa) została osadzona w strukturze zaprojektowanej dla innego modelu instytucji.

Trzecią grupą są **mechanizmy kulturowe**, które można określić jako dziedzictwo OPS. CUS nie powstaje w próżni. Powstaje na bazie istniejących instytucji, zespołów i wzorów działania. To



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



oznacza, że jego sposób funkcjonowania jest w dużej mierze kształtowany przez ugruntowane przekonania o tym:

- czym jest pomoc,
- jaka jest rola instytucji,
- jak wygląda relacja z mieszkańcem.

W wielu przypadkach pracownicy sami wskazują na tę ciągłość: „My się uczymy nowych rzeczy, ale sposób myślenia długo zostaje ten sam”. Ten „sposób myślenia” - habitus instytucjonalny - ma charakter głęboki i trwały. Nie zmienia się wraz ze zmianą struktury czy wprowadzeniem nowych narzędzi. Wpływa na to, jakie działania są uznawane za właściwe, jakie za ryzykowne, a jakie za zbędne. W tym sensie CUS jest nie tylko nową instytucją, ale także **procesem transformacji kulturowej**, który dopiero się rozpoczął.

Czwartą grupą są **mechanizmy prawne**. Ustawa o CUS wprowadza nowe ramy działania, ale nie eliminuje wcześniejszych regulacji. Instytucja funkcjonuje więc w warunkach nakładania się różnych porządków prawnych:

- pomocy społecznej,
- usług społecznych,
- projektów,
- zamówień publicznych.

W praktyce oznacza to, że nowe rozwiązania muszą być implementowane w ramach istniejących ograniczeń. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Ustawa daje możliwości, ale procedury mówią, jak bardzo możemy z nich skorzystać”. To napięcie między potencjałem a ograniczeniem jest jednym z kluczowych elementów działania systemu. Ustawa otwiera kierunek zmiany, ale nie zawsze dostarcza narzędzi do jego realizacji.

Zestawienie tych czterech grup mechanizmów prowadzi do zasadniczego wniosku. CUS nie działa w określony sposób dlatego, że tak został zaprojektowany. Działa tak, ponieważ znajduje się w polu oddziaływania wielu mechanizmów, które wzajemnie się wzmacniają i ograniczają.

- mechanizmy finansowe wzmacniają logikę projektową,
- mechanizmy organizacyjne utrzymują podziały,
- mechanizmy kulturowe stabilizują dotychczasowe wzory działania,
- mechanizmy prawne wyznaczają granice możliwych zmian.

W efekcie powstaje system, który jednocześnie: umożliwia zmianę i ją ogranicza. To właśnie dlatego CUS tak często funkcjonuje „pomiędzy” - między starą a nową logiką działania, między



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



integracją a fragmentacją, między innowacją a reprodukcją. Z tej perspektywy wiele zjawisk opisanych wcześniej - brak pełnej integracji usług, równoległość działań, zależność od projektów - przestaje być traktowanych jako problemy do rozwiązania. Stają się **naturalnym efektem działania systemu w jego obecnej konfiguracji**. A to oznacza, że pytanie o przyszłość CUS nie może ograniczać się do poziomu instytucji. Musi dotyczyć zmiany samych mechanizmów, które tę instytucję wytwarzają. To przesunięcie jest kluczowe dla dalszej części raportu.

Mechanizm kluczowy: logika projektowa jako mechanizm deformujący system

Spośród wszystkich zidentyfikowanych mechanizmów jeden ma charakter szczególny. Nie tylko wpływa na działanie CUS, ale w istotny sposób je przekształca. Jest nim logika projektowa. Nie chodzi tu o same projekty jako źródło finansowania. Projekty mogą pełnić funkcję rozwojową i w wielu przypadkach rzeczywiście umożliwiają uruchamianie nowych usług czy testowanie innowacyjnych rozwiązań. Problem zaczyna się w momencie, gdy logika projektowa przestaje być narzędziem, a staje się **dominującym sposobem organizowania działania instytucji**.

Analiza badanych przypadków pokazuje, że w wielu CUS właśnie to się dzieje. Logika projektowa wprowadza do systemu trzy kluczowe cechy: czasowość, wskaźnikowość oraz brak ciągłości. Każda z nich ma daleko idące konsekwencje dla sposobu działania instytucji.

Pierwszą z nich jest **czasowość**. Projekty mają jasno określony początek i koniec, działają w zamkniętym horyzoncie czasowym i wymagają osiągnięcia rezultatów w określonym terminie. Tymczasem większość problemów społecznych, z którymi pracuje CUS, ma charakter długotrwały i procesowy. Wsparcie osób starszych, rodzin w kryzysie czy osób z niepełnosprawnością nie mieści się w logice kilkunasto- czy kilkudziesięciomiesięcznego cyklu. W efekcie instytucja zaczyna funkcjonować w dwóch nieprzystających do siebie porządkach czasu. Jak ujął to jeden z dyrektorów: „My pracujemy z ludźmi latami, a projekt kończy się po dwóch. I trzeba zacząć coś nowego, zamiast kontynuować to, co działa”. To napięcie powoduje, że działania są uruchamiane i rozwijane, ale nie zawsze mają szansę się utrwalić. System produkuje zmiany, ale nie zawsze potrafi je utrzymać.

Drugą cechą jest **wskaźnikowość**. Projekty wymagają precyzyjnego określenia rezultatów, które można zmierzyć i rozliczyć. To prowadzi do uprzywilejowania działań, które dają się łatwo ująć w liczbach: liczba uczestników, liczba usług, liczba godzin wsparcia. Jednocześnie marginalizowane są te obszary działania, które mają charakter jakościowy i relacyjny - a więc kluczowe dla pracy środowiskowej czy budowania trwałych zmian w życiu mieszkańców. Jak zauważył jeden z pracowników: „To, co najważniejsze, najtrudniej wpisać we wskaźnik. A to, co łatwo wpisać, nie zawsze jest najważniejsze”. W efekcie instytucja zaczyna dostosowywać swoje działania do tego, co można zmierzyć, a niekoniecznie do tego, co jest najbardziej potrzebne.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Trzecią cechą jest **brak ciągłości**. Projekty mają charakter sekwencyjny - jeden się kończy, pojawia się kolejny. Rzadko tworzą one spójny, długofalowy proces rozwoju. Nawet jeśli instytucja korzysta z wielu projektów, ich logika nie zawsze się ze sobą łączy. W wielu badanych przypadkach pracownicy wskazują na doświadczenie „ciągłego zaczynania od nowa”: „Kończy się projekt, ludzie odchodzą, zaczyna się nowy - i znowu trzeba wszystko układać”. To prowadzi do fragmentaryzacji działań i osłabienia pamięci instytucjonalnej. Wiedza i doświadczenie zdobywane w jednym projekcie nie zawsze są przenoszone do kolejnych.

Zestawienie tych trzech elementów pokazuje, że logika projektowa nie jest neutralnym narzędziem. Wprowadza określony sposób myślenia o działaniu: krótkoterminowy, zorientowany na mierzalne rezultaty i oparty na cyklicznych interwencjach. Problem polega na tym, że ten sposób myślenia nie jest zgodny z logiką działania, jakiej wymagają złożone problemy społeczne. Wsparcie oparte na relacji, integracji usług i pracy środowiskowej wymaga ciągłości, elastyczności i zdolności do działania w długim czasie. W tym sensie logika projektowa zaczyna działać jako **mechanizm deformujący system**.

Nie oznacza to, że uniemożliwia ona działanie CUS. Przeciwnie - często jest warunkiem jego rozwoju. Deformacja polega na czymś innym: na przesunięciu środka ciężkości działania instytucji z procesu na rezultat, z relacji na wskaźnik, z ciągłości na sekwencję interwencji. W efekcie CUS zaczyna funkcjonować nie jako system, który się rozwija, lecz jako system, który **kolejno realizuje projekty**. Najważniejszą konsekwencją tego mechanizmu jest to, że zmiana instytucjonalna zostaje podporządkowana logice zewnętrznych instrumentów finansowania. To nie potrzeby systemu określają kierunek działania, lecz dostępność projektów i ich konstrukcja. Jak ujął to jeden z rozmówców: „My nie planujemy w długim czasie. My planujemy pod projekty”. To zdanie dobrze oddaje skalę zjawiska. Z perspektywy polityki publicznej oznacza to, że problem nie leży w tym, że CUS korzysta z projektów. Problem polega na tym, że projekty zaczynają kształtować samą logikę instytucji. Dlatego pytanie nie brzmi, czy ograniczać projekty, lecz: **jak sprawić, by przestały one deformować system, a zaczęły go wzmacniać**. Odpowiedź na to pytanie wykracza poza poziom pojedynczej instytucji. Dotyczy konstrukcji całego systemu finansowania usług społecznych - i będzie jednym z kluczowych punktów rekomendacji.

Mechanizmy pozytywne (rzadkie, ale ważne)

Dotychczasowa analiza pokazywała przede wszystkim mechanizmy ograniczające rozwój CUS - finansowe, organizacyjne, kulturowe i prawne. Jednak obraz systemu byłby niepełny, gdyby pominąć te czynniki, które pozwalają instytucjom przekraczać te ograniczenia. Nie są one częste ani systemowo gwarantowane, ale tam, gdzie się pojawiają, mają wyraźnie transformujący charakter. Można je określić jako **mechanizmy pozytywne** - nie dlatego, że rozwiązują wszystkie problemy, lecz dlatego, że otwierają przestrzeń dla realnej zmiany sposobu działania instytucji.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Pierwszym z nich jest **silne przywództwo**. We wszystkich przypadkach, w których CUS zaczyna wychodzić poza logikę OPS+ lub operatora usług, widoczna jest rola dyrektora jako integratora, a nie tylko administratora. Nie chodzi tu o formalną pozycję, lecz o sposób jej wykorzystania. Dyrektorzy, którzy traktują CUS jako projekt rozwojowy, a nie jedynie zmianę organizacyjną, wprowadzają do instytucji inną logikę działania: bardziej procesową, otwartą na współpracę i nastawioną na długofalową zmianę. Jak ujął to jeden z rozmówców: „To nie jest kwestia tego, co mamy w strukturze. To jest kwestia tego, jak chcemy działać”. To „jak chcemy działać” ma charakter strategiczny, ale jednocześnie przekłada się na codzienną praktykę: sposób pracy zespołów, relacje między działami, podejście do mieszkańców. W takich przypadkach dyrektor pełni funkcję nie tylko zarządzającego, ale także **architekta relacji wewnątrz instytucji**.

Drugim mechanizmem jest **lokalna decyzja strategiczna**. W części badanych przypadków rozwój CUS nie był wyłącznie efektem dostępności środków czy impulsu projektowego, lecz wynikał z wyraźnej decyzji samorządu o zmianie sposobu działania systemu usług społecznych. W takich sytuacjach instytucja nie musi każdorazowo „uzasadniać swojego istnienia” poprzez projekty. Funkcjonuje jako element długofalowej polityki lokalnej. Jak zauważył jeden z przedstawicieli samorządu: „My nie robimy CUS, bo jest projekt. My robimy CUS, bo tak chcemy organizować usługi w gminie”. To przesunięcie jest kluczowe. Oznacza przejście od logiki reaktywnej do logiki projektowania systemu. W takich warunkach łatwiej o ciągłość działań, stabilność kadry i możliwość integrowania różnych obszarów wsparcia.

Trzecim mechanizmem jest **kultura współpracy**. Nawet najlepiej zaprojektowana struktura nie zadziała bez relacji, które ją wypełniają. W wielu badanych przypadkach to właśnie nieformalne mechanizmy współpracy - między pracownikami, zespołami, a także między instytucją a partnerami lokalnymi - decydują o jakości działania CUS. Kultura współpracy nie jest jednak czymś, co można wprowadzić decyzją. Jest efektem długotrwałego procesu budowania zaufania, wspólnych doświadczeń i poczucia współodpowiedzialności. Tam, gdzie jest obecna, integracja działań staje się łatwiejsza, a napięcia między różnymi logikami - mniej destrukcyjne. Jak ujął to jeden z kierowników: „Jak ludzie chcą ze sobą pracować, to system się jakoś układa. Jak nie chcą, to żadne narzędzia nie pomogą”. To zdanie dobrze oddaje charakter tego mechanizmu. Współpraca nie zastępuje struktury, ale decyduje o tym, czy struktura zaczyna działać jako system.

Wszystkie trzy opisane mechanizmy mają jedną wspólną cechę: nie są one wprost wytwarzane przez system. Nie wynikają automatycznie z konstrukcji instytucji ani z obowiązujących regulacji. Pojawiają się lokalnie - jako efekt decyzji, przywództwa i relacji. To sprawia, że mają charakter raczej **wyjątku niż reguły**. Jednocześnie ich znaczenie wykracza poza pojedyncze przypadki. Pokazują one, że nawet w ramach istniejących ograniczeń systemowych możliwe jest przesunięcie sposobu działania instytucji. Ujawniają potencjał, który nie jest jeszcze w pełni



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wykorzystany. Z perspektywy dalszej analizy kluczowe staje się więc pytanie: *Czy te mechanizmy mogą zostać wzmocnione i upowszechnione, czy pozostaną zależne od lokalnych warunków i indywidualnych decyzji?* Odpowiedź na to pytanie będzie miała zasadnicze znaczenie dla kierunku rozwoju CUS jako elementu systemu polityki społecznej.

HSA (Hybrydowość-Solidarność-Agency) w badanych przypadkach

Model HSA pozwala spojrzeć na CUS nie jako na zestaw rozwiązań organizacyjnych, lecz jako na układ trzech współzależnych wymiarów: strukturalnego (hybrydowość), normatywnego (solidarność publiczna) oraz podmiotowego (agency). Zastosowanie tej perspektywy do analizy badanych przypadków pokazuje nie tyle „poziom rozwoju instytucji”, ile raczej **asymetrie między tymi trzema wymiarami**. To właśnie te asymetrie najlepiej wyjaśniają, dlaczego CUS działa w sposób niejednorodny i dlaczego jego potencjał nie zawsze przekłada się na rzeczywistą zmianę.

Pierwszym wymiarem jest **hybrydowość**, czyli zdolność instytucji do łączenia różnych logik działania: pomocy społecznej, usług i działań środowiskowych. W większości badanych przypadków hybrydowość jest faktem strukturalnym - wszystkie trzy komponenty są obecne w instytucji. Jednak ich współobecność nie oznacza jeszcze integracji. Częściej mamy do czynienia z hybrydowością „niedomkniętą”: logiki te funkcjonują równolegle, a ich powiązania są częściowe i niestabilne. W praktyce oznacza to, że CUS jest instytucją wielowarstwową, ale nie zawsze wielopoziomowo zintegrowaną. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Mamy wszystko - tylko to nie zawsze działa razem”. To zdanie dobrze oddaje charakter obserwowanej hybrydowości: jest ona potencjałem, który nie zawsze zostaje uruchomiony.

Drugim wymiarem jest **solidarność publiczna**, rozumiana jako zdolność instytucji do organizowania wsparcia w sposób, który wykracza poza logikę interwencji wobec „wykluczonych” i obejmuje szersze rozumienie dobra wspólnego. W badanych przypadkach widoczne jest wyraźne przesunięcie w tym kierunku - CUS rozszerza zakres działania na nowe grupy mieszkańców, wprowadza usługi dostępne szerzej niż tradycyjna pomoc społeczna, podejmuje działania środowiskowe. Jednocześnie jednak solidarność ta często pozostaje bardziej deklaracją niż w pełni ukształtowaną praktyką systemową. W wielu przypadkach instytucja nadal funkcjonuje w podwójnej logice: z jednej strony otwiera się na nowe formy wsparcia, z drugiej - pozostaje zakorzeniona w modelu selektywnej pomocy. To napięcie sprawia, że solidarność publiczna jest obecna, ale nie zawsze konsekwentna.

Trzecim wymiarem jest **agency**, czyli sprawczość - zarówno mieszkańców, jak i samej instytucji. W tym obszarze ujawnia się jeden z najważniejszych paradoksów badanych CUS. Z jednej strony instytucja podejmuje działania, które potencjalnie wzmacniają sprawczość: indywidualne ścieżki



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wsparcia, usługi oparte na wyborze, działania środowiskowe. Z drugiej strony pozostaje silnie osadzona w systemie, który opiera się na kontroli, kwalifikowaniu i zarządzaniu dostępem do świadczeń. W efekcie sprawczość jest często warunkowa - rozwijana w określonych obszarach, ale ograniczana w innych. Jak zauważył jeden z pracowników: „Chcemy, żeby ludzie byli bardziej samodzielni, ale jednocześnie musimy ich sprawdzać”. To napięcie nie wynika z niespójności działań, lecz z samej konstrukcji systemu, który łączy funkcję wspierającą z funkcją kontrolną.

Zestawienie tych trzech wymiarów pokazuje, że kluczowym problemem nie jest brak któregoś z elementów, lecz ich **nierównomierny rozwój**. W wielu przypadkach hybrydowość jest stosunkowo zaawansowana na poziomie struktury, solidarność rozwija się na poziomie deklaracji i wybranych praktyk, natomiast agency pozostaje najsłabszym ogniwem - szczególnie tam, gdzie instytucja nie potrafi przekroczyć logiki kontroli. Można więc powiedzieć, że CUS funkcjonuje jako system częściowo zrównoważony, ale nie w pełni spójny. Każdy z wymiarów HSA rozwija się w innym tempie i według innych reguł. To właśnie te różnice generują napięcia, które obserwowaliśmy wcześniej: między procedurą a relacją, między usługą a środowiskiem, między kontrolą a zaufaniem. Jednocześnie analiza HSA pozwala zobaczyć coś więcej niż tylko ograniczenia. Pokazuje także kierunek możliwej zmiany. Instytucje, w których trzy wymiary zaczynają się wzajemnie wzmacniać - gdzie hybrydowość prowadzi do realnej integracji, solidarność przekłada się na sposób organizowania usług, a agency staje się celem działania - zaczynają funkcjonować w sposób jakościowo odmienny. Są to jednak przypadki rzadkie i najczęściej niepełne. Dlatego model HSA nie tyle opisuje stan obecny, ile ujawnia **napięcie między tym, czym CUS jest, a tym, czym może się stać**. W tym sensie stanowi nie tylko narzędzie analizy, ale także punkt odniesienia dla dalszego rozwoju systemu.

Governmentality - ukryty poziom działania CUS

Dotychczasowa analiza koncentrowała się na tym, jak CUS działa i jakie mechanizmy to działanie wytwarzają. Perspektywa governmentality pozwala zejść jeszcze głębiej - do poziomu, który rzadko jest przedmiotem bezpośredniej refleksji, a który w istotny sposób organizuje relację między instytucją a mieszkańcem. Pytanie, które wprowadza ta perspektywa, jest pozornie proste, ale analitycznie wymagające: *Czy CUS rzeczywiście wzmacnia sprawczość mieszkańców, czy raczej zmienia sposób zarządzania nimi - czyniąc go bardziej złożonym, „miękkim” i rozproszonym?* Nie chodzi tu o intencje instytucji. Te w większości przypadków są spójne: wzmacnianie samodzielności, budowanie odpowiedzialności, tworzenie warunków do aktywnego uczestnictwa. Chodzi o to, jakie efekty wytwarza sposób organizacji działania.

W klasycznym modelu pomocy społecznej relacja między instytucją a mieszkańcem była stosunkowo jednoznaczna: instytucja kwalifikowała, przyznawała świadczenie, kontrolowała jego



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wykorzystanie. Mechanizmy władzy były widoczne i bezpośrednie. CUS wprowadza istotne przesunięcie. Relacja zaczyna być oparta nie tylko na decyzji, lecz także na:

- kontrakcie (formalnym lub nieformalnym),
- planie działania (IPUS),
- współodpowiedzialności za proces wsparcia,
- wyborze usług.

Na pierwszy rzut oka jest to wyraźne wzmocnienie podmiotowości mieszkańca. Instytucja przestaje działać wyłącznie „dla”, a zaczyna działać „z” mieszkańcem. Jednak perspektywa governmentality skłania do zadania pytania, co dokładnie oznacza to „z”. W wielu badanych przypadkach widoczna jest sytuacja, w której mieszkaniec staje się bardziej aktywnym uczestnikiem procesu, ale jednocześnie jego działanie zostaje wpisane w określone ramy:

- plan, który musi zostać zrealizowany,
- ścieżkę wsparcia, która ma swoją strukturę,
- zestaw usług, z których należy skorzystać.

Jak zauważył jeden z pracowników: „Dajemy więcej możliwości wyboru, ale wciąż to my wyznaczamy, jakie są opcje”. To zdanie dobrze oddaje istotę przesunięcia. Kontrola nie znika - zmienia swoją formę. Staje się mniej bezpośrednia, ale bardziej rozproszona i wbudowana w sam proces działania. Zamiast kontrolować poprzez decyzję, system zaczyna kontrolować poprzez:

- organizowanie wyboru,
- definiowanie ścieżki działania,
- oczekiwanie określonej aktywności.

W tym sensie mieszkaniec nie jest już tylko odbiorcą wsparcia. Staje się **podmiotem zarządzanym poprzez własną aktywność**. To nie oznacza, że CUS „ukrywa” mechanizmy władzy. Oznacza raczej, że wprowadza nowy ich typ - bardziej zgodny ze współczesnym modelem polityki społecznej, opartym na aktywizacji i współodpowiedzialności. W wielu przypadkach to przesunięcie przynosi realne efekty. Mieszkańcy angażują się w proces wsparcia, podejmują działania, które wcześniej nie były możliwe, wychodzą poza rolę biernego odbiorcy. Jak wskazują przykłady z badań, ścieżki wsparcia mogą prowadzić do zmian obejmujących różne obszary życia od sytuacji zawodowej po relacje rodzinne.

Jednocześnie jednak pojawia się ryzyko, że sprawczość zostanie zredukowana do **realizacji oczekiwanego modelu działania**. Innymi słowy: mieszkaniec jest sprawczy o tyle, o ile jego działania mieszczą się w ramach zaprojektowanych przez instytucję. To napięcie szczególnie



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wyraźnie ujawnia się w relacji między wsparciem a kontrolą. Instytucja jednocześnie zachęca do aktywności i ocenia jej efekty, daje wybór i definiuje jego granice.

Jak zauważył jeden z rozmówców: „Mówimy ludziom: to jest wasza droga. Ale trochę ją wcześniej wytyczyliśmy”. To zdanie dobrze pokazuje, że problem nie polega na braku sprawczości, lecz na jej warunkowości. Z perspektywy analitycznej oznacza to, że CUS funkcjonuje w podwójnej logice:

- wzmacnia sprawczość mieszkańców,
- ale jednocześnie organizuje ją w określony sposób.

Nie jest to sprzeczność, lecz cecha systemu. Kluczowe pytanie brzmi więc nie: *czy CUS wzmacnia sprawczość, lecz: jakiego rodzaju sprawczość wytwarza i w jakich warunkach jest ona możliwa?* W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera komponent środowiskowy (OSL). To właśnie tam pojawia się potencjał przekroczenia tej warunkowości - działania, które nie są w pełni zaprojektowane przez instytucję, lecz powstają w relacji z mieszkańcami i społecznością lokalną. Jednak, jak pokazano wcześniej, ten komponent jest wciąż najslabiej zintegrowany z resztą systemu.

Dlatego perspektywa governmentality prowadzi do ważnego, choć niejednoznacznego wniosku. CUS nie jest ani prostym narzędziem emancypacji, ani wyłącznie bardziej zaawansowaną formą kontroli. Jest instytucją, która **przesuwa granicę między jednym a drugim**. To, w którą stronę to przesunięcie się dokona, zależy nie tylko od konstrukcji instytucji, lecz od sposobu jej działania w praktyce - od tego, czy potrafi ona stworzyć przestrzeń dla rzeczywistej autonomii, czy ograniczy się do bardziej subtelnych form zarządzania zachowaniem. Ten poziom analizy pozostaje zazwyczaj niewidoczny w raportach ewaluacyjnych. A jednocześnie to właśnie on decyduje o tym, jakiego typu relacja między instytucją a obywatelem jest wytwarzana w systemie usług społecznych.

8. Analiza rozwojowa - dokąd zmierza CUS

Dotychczasowa analiza pokazywała, jak CUS działa i dlaczego działa w określony sposób. Analiza rozwojowa wprowadza trzeci wymiar - czas. Przesuwa uwagę z pytania o aktualny stan instytucji na pytanie o jej trajektorię: *w jakim kierunku się rozwija i jakie mechanizmy ten rozwój kształtują?* CUS nie jest instytucją ustabilizowaną. Jest procesem - znajdującym się pomiędzy dziedzictwem OPS a potencjalnie nowym modelem organizowania usług społecznych. Oznacza to, że poszczególne przypadki nie różnią się jedynie „typem działania”, lecz także **fazą rozwoju**, w której się znajdują.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Analiza ośmiu przypadków pozwala wyróżnić cztery takie fazy. Nie mają one charakteru liniowego ani uniwersalnego - instytucje mogą się między nimi przemieszczać, zatrzymywać lub cofać. Stanowią jednak użyteczne ramy interpretacyjne dla zrozumienia dynamiki systemu.

Fazy rozwoju CUS

Pierwszą z nich jest faza **startu**. To moment, w którym instytucja koncentruje się na wdrożeniu formalnych rozwiązań: tworzeniu struktury, definiowaniu ról, uruchamianiu podstawowych usług. Działanie ma charakter implementacyjny - dominuje logika „zrobienia CUS” zgodnie z wymogami ustawowymi i projektowymi. W tej fazie najważniejsze są:

- organizacja instytucji,
- zabezpieczenie finansowania,
- uruchomienie nowych funkcji (np. KIPUS, OSL).

Jednocześnie integracja działań pozostaje ograniczona. Poszczególne elementy systemu istnieją, ale jeszcze nie tworzą spójnej całości. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Na początku najważniejsze było, żeby to w ogóle zaczęło działać”. To zdanie dobrze oddaje charakter tej fazy - skoncentrowanej na uruchomieniu, a nie na integracji.

Drugą fazą jest **stabilizacja**. Instytucja zaczyna funkcjonować w sposób bardziej uporządkowany. Struktura się utrwala, role stają się bardziej czytelne, a podstawowe procesy - przewidywalne. CUS przestaje być projektem, a zaczyna być „normalnie działającą instytucją”. To właśnie w tej fazie pojawia się poczucie, że system „działa”:

- usługi są dostępne,
- procesy przebiegają w sposób powtarzalny,
- instytucja radzi sobie z bieżącymi zadaniami.

Jednocześnie stabilizacja niesie ze sobą pewne ryzyko. Utrwalenie sposobu działania może prowadzić do **zatrzymania zmiany**. Instytucja osiąga poziom funkcjonalności, który jest wystarczający, ale niekoniecznie rozwijający. Jak zauważył jeden z dyrektorów: „W pewnym momencie wszystko zaczyna działać - i wtedy najtrudniej coś zmienić”. To moment, w którym CUS może pozostać w modelu OPS+ lub operatora usług.

Trzecią fazą jest **rekonfiguracja**. To punkt zwrotny w rozwoju instytucji. Pojawia się refleksja, że dotychczasowy sposób działania - choć stabilny - nie odpowiada w pełni na złożoność problemów społecznych. Instytucja zaczyna kwestionować własne praktyki i poszukiwać nowych rozwiązań. W tej fazie kluczowe stają się pytania:



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- jak połączyć różne obszary działania,
- jak przejść od równoległości do integracji,
- jak wykorzystać potencjał pracy środowiskowej.

Rekonfiguracja oznacza zmianę nie tylko struktury, ale także logiki działania. Instytucja zaczyna przesuwać się:

- od realizacji zadań → do organizowania procesów,
- od zarządzania usługami → do zarządzania relacjami między nimi.

W badanych przypadkach faza ta często wiąże się z momentami napięcia: zmianą kadry kierowniczej, nowymi decyzjami strategicznymi lub próbą wyjścia poza logikę projektową.

Czwartą, najbardziej zaawansowaną fazą jest **transformacja**. Na tym etapie CUS przestaje być jedynie instytucją realizującą zadania. Zaczyna funkcjonować jako **architekt lokalnego systemu wsparcia społecznego**. Zmiana ma charakter jakościowy:

- instytucja działa nie tylko „w sobie”, ale „w systemie”,
- usługi są traktowane jako element szerszego procesu społecznego,
- działania środowiskowe stają się integralną częścią modelu działania,
- współpraca z innymi podmiotami ma charakter partnerski, a nie tylko zadaniowy.

Transformacja oznacza, że CUS zaczyna wpływać na sposób funkcjonowania całego lokalnego systemu - nie tylko poprzez swoje działania, ale poprzez sposób ich organizowania. Jednocześnie jest to faza najrzadsza i najtrudniejsza do osiągnięcia. W badanych przypadkach częściej można mówić o jej elementach niż o w pełni ukształtowanym modelu.

Rozwój jako trajektoria, nie etap

Kluczowe jest to, że opisane fazy nie tworzą prostego, liniowego ciągu. CUS nie „przechodzi” przez nie w sposób uporządkowany. Może jednocześnie znajdować się w różnych fazach w różnych obszarach działania:

- stabilny w organizacji, ale dopiero rozpoczynający integrację usług,
- lub rozwinięty usługowo, ale wciąż na etapie startu w obszarze pracy środowiskowej.

Co więcej, rozwój nie jest procesem nieodwracalnym. Instytucja może się cofać - na przykład pod wpływem zmian finansowych, kadrowych lub organizacyjnych.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Dlatego bardziej adekwatne jest myślenie o rozwoju CUS jako o **trajektorii**, a nie zestawie etapów. To trajektoria wyznaczana przez napięcia i mechanizmy opisane wcześniej:

- między projektem a trwałością,
- między strukturą a relacją,
- między kontrolą a sprawczością.

W tym sensie analiza rozwojowa nie służy klasyfikowaniu instytucji, lecz uchwyceniu kierunku, w którym się poruszają. A to prowadzi do kluczowego pytania dla całego systemu: *czy warunki, w których funkcjonują CUS, sprzyjają przechodzeniu w stronę transformacji, czy raczej utrwalają wcześniejsze fazy rozwoju?* Odpowiedź na to pytanie stanie się podstawą dalszych wniosków i rekomendacji.

Scenariusze rozwoju CUS

Analiza faz rozwoju pozwala uchwycić dynamikę zmiany, ale nie przesądza o jej kierunku. Ten kierunek nie jest dany z góry. Zależy od tego, jak instytucja - oraz system, w którym funkcjonuje - rozstrzyga napięcia opisane w poprzednich częściach raportu. Na podstawie analizy badanych przypadków można wyróżnić trzy zasadnicze scenariusze rozwoju CUS. Nie są to prognozy ani modele idealne, lecz **logiki możliwej przyszłości**, które już dziś są widoczne w praktyce działania instytucji. Pierwszym scenariuszem jest **reprodukcja OPS+**. W tym wariantcie CUS pozostaje zasadniczo rozwiniętą formą ośrodka pomocy społecznej. Wprowadzone zmiany - nowe usługi, nowe role, elementy koordynacji - nie prowadzą do zmiany logiki działania instytucji, lecz zostają włączone w istniejący model. Pomoc społeczna nadal organizuje:

- punkt wejścia do systemu,
- sposób podejmowania decyzji,
- strukturę odpowiedzialności.

Usługi funkcjonują jako rozszerzenie oferty, a działania środowiskowe mają charakter uzupełniający. Integracja pozostaje ograniczona, a instytucja działa przede wszystkim w trybie reagowania na problemy. Ten scenariusz jest najbardziej stabilny i jednocześnie najbardziej zachowawczy. Wynika z silnego oddziaływania mechanizmów systemowych:

- struktury organizacyjnej,
- logiki finansowania,
- kulturowego dziedzictwa OPS.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Jak zauważył jeden z rozmówców: „Zmieniliśmy nazwę, dodaliśmy nowe rzeczy, ale sposób działania w dużej mierze został ten sam”. Reprodukacja OPS+ nie oznacza braku zmiany. Oznacza zmianę ograniczoną - adaptacyjną, a nie transformacyjną.

Drugim scenariuszem jest **CUS jako operator usług**. W tym wariantcie instytucja przesuwa punkt ciężkości z pomocy społecznej na organizowanie usług. Rozwija ofertę, buduje system dostępności, wprowadza mechanizmy koordynacji i zaczyna funkcjonować jako lokalny menedżer wsparcia. Zmiana ma tu charakter wyraźniejszy niż w modelu OPS+, ale pozostaje osadzona w logice usługowej. Kluczowe stają się:

- liczba i różnorodność usług,
- ich dostępność,
- efektywność organizacyjna.

CUS zaczyna działać dla szerszej grupy mieszkańców, nie tylko dla klientów pomocy społecznej. Jednocześnie jednak integracja pozostaje częściowa, a komponent środowiskowy nie zawsze odgrywa istotną rolę. Jak zauważył jeden z pracowników: „Największa zmiana jest taka, że mamy więcej usług i więcej ludzi z nich korzysta”. To zdanie dobrze oddaje siłę i ograniczenie tego scenariusza. Instytucja rozwija się, ale wciąż działa w ramach logiki dostarczania wsparcia, a nie jego współtworzenia.

Trzecim scenariuszem jest **CUS jako architekt systemu**. To najbardziej wymagający i zarazem najmniej rozpowszechniony kierunek rozwoju. W tym wariantcie instytucja przestaje być wyłącznie organizatorem usług, a zaczyna pełnić rolę podmiotu, który **kształtuje lokalny system wsparcia społecznego**. Oznacza to przesunięcie:

- od usług → do relacji między usługami,
- od instytucji → do ekosystemu,
- od zarządzania działaniami → do budowania zdolności systemu.

CUS w tej roli:

- integruje różne polityki lokalne,
- współpracuje z partnerami jako równorzędnymi aktorami,
- rozwija działania środowiskowe jako integralną część systemu,
- traktuje wsparcie jako proces społeczny, a nie tylko zestaw usług.

W badanych przypadkach scenariusz ten pojawia się raczej jako kierunek niż stan. Widać jego elementy - w sposobie myślenia dyrektorów, w wybranych działaniach, w próbach integracji - ale rzadko jako w pełni rozwinięty model. Jak ujął to jeden z rozmówców: „Najtrudniejsze jest



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



przejście z robienia usług do myślenia o tym, jak działa cała społeczność”. To zdanie dobrze oddaje skalę zmiany, jakiej wymaga ten scenariusz.

Między scenariuszami

Kluczowe jest to, że opisane scenariusze nie są alternatywami w sensie wyboru „jednej drogi”. W praktyce większość CUS funkcjonuje **między nimi**:

- zachowuje elementy OPS,
- rozwija usługi,
- podejmuje próby działania systemowego.

To „między” nie jest stanem przejściowym, który automatycznie prowadzi do transformacji. Może się utrwalić - szczególnie wtedy, gdy mechanizmy systemowe wzmacniają stabilność kosztem zmiany. Dlatego pytanie o przyszłość CUS nie dotyczy tego, który scenariusz jest możliwy. Wszystkie trzy są już obecne w praktyce. Pytanie brzmi: *który z nich stanie się dominujący i jakie warunki systemowe będą temu sprzyjać?* Odpowiedź na to pytanie nie leży wyłącznie po stronie instytucji lokalnych. W dużej mierze zależy od konstrukcji całego systemu polityki społecznej - jego finansowania, regulacji i sposobu myślenia o roli instytucji publicznych. To właśnie ten poziom stanie się przedmiotem końcowych wniosków i rekomendacji.

Co decyduje o przejściu między scenariuszami

Analiza scenariuszy rozwoju prowadzi do pytania, które ma kluczowe znaczenie dla polityki publicznej: *co sprawia, że CUS przechodzi od jednego sposobu działania do innego?* Intuicyjna odpowiedź wskazywałaby na zasoby - większe finansowanie, większą liczbę pracowników, lepsze wyposażenie instytucji. Jednak analiza badanych przypadków nie potwierdza tej intuicji. Różnice między CUS nie wynikają przede wszystkim z poziomu zasobów. Instytucje działające w podobnych warunkach finansowych i organizacyjnych potrafią rozwijać się w zupełnie różnych kierunkach. Są takie, które mimo ograniczonych środków zaczynają budować bardziej zintegrowane i relacyjne modele działania oraz takie, które dysponując większymi zasobami pozostają w logice reprodukcji. To przesunęło punkt ciężkości analizy. O przejściu między scenariuszami decydują nie tyle zasoby, ile **sposób ich użycia**, a ten z kolei zależy od trzech czynników: relacji, decyzji strategicznych i zdolności uczenia się.

Pierwszym z nich są **relacje**. CUS jako instytucja integrująca różne obszary działania nie może funkcjonować wyłącznie poprzez strukturę. Wymaga sieci powiązań - zarówno wewnątrz instytucji, jak i w jej otoczeniu. To właśnie jakość tych relacji decyduje o tym, czy różne elementy systemu zaczynają ze sobą współpracować, czy pozostają równoległe. W badanych przypadkach wyraźnie widać, że tam, gdzie istnieje kultura współpracy, integracja działań pojawia się nawet



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



przy ograniczonych zasobach. Tam natomiast, gdzie relacje są słabe lub sformalizowane, nawet rozbudowane struktury nie prowadzą do spójnego działania. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Można mieć wszystkie narzędzia, ale jak ludzie nie pracują razem, to nic się nie zmienia”. To zdanie dobrze oddaje znaczenie relacji jako czynnika rozwojowego. Są one nie tylko „miękkim” elementem systemu, ale jego realnym mechanizmem integrującym.

Drugim czynnikiem są **decyzje strategiczne**. Przejście od jednego scenariusza do drugiego nie dokonuje się samoistnie. Wymaga świadomego wyboru kierunku działania - zarówno na poziomie instytucji, jak i samorządu. W badanych przypadkach widać wyraźnie, że tam, gdzie pojawia się decyzja o traktowaniu CUS jako narzędzia zmiany systemowej, instytucja zaczyna przekraczać logikę bieżącego zarządzania. Decyzja ta dotyczy nie tylko celów, ale także sposobu działania:

- czy projekty są wykorzystywane jako narzędzie zmiany, czy jako źródło finansowania,
- czy usługi są rozwijane jako system, czy jako zbiór ofert,
- czy praca środowiskowa jest traktowana jako dodatek, czy jako element rdzeniowy.

Jak ujął to jeden z dyrektorów: „Najważniejsze było to, że przestaliśmy pytać, co możemy zrobić w projekcie, a zaczęliśmy pytać, jak chcemy działać jako instytucja”. To przesunięcie z logiki reaktywnej do logiki strategicznej jest jednym z najważniejszych momentów w rozwoju CUS.

Trzecim czynnikiem jest **zdolność uczenia się**. CUS jako instytucja w procesie nie może opierać się wyłącznie na raz przyjętym modelu działania. Musi być zdolna do refleksji nad własną praktyką, do korygowania błędów i do adaptacji w zmieniających się warunkach. W badanych przypadkach widać, że instytucje różnią się nie tyle tym, czy popełniają błędy, ile tym, czy potrafią się na nich uczyć. Tam, gdzie pojawia się przestrzeń do refleksji - formalna lub nieformalna - instytucja zaczyna stopniowo zmieniać sposób działania. Tam natomiast, gdzie dominuje presja bieżącej realizacji zadań, zmiana jest ograniczona. Jak zauważył jeden z badanych pracowników: „Największa zmiana zaczęła się wtedy, kiedy zaczęliśmy rozmawiać o tym, co nie działa”. To zdanie pokazuje, że uczenie się nie polega na wdrażaniu nowych rozwiązań, lecz na zdolności do kwestionowania dotychczasowych.

Przejście jako zmiana jakościowa

Zestawienie tych trzech czynników prowadzi do istotnego wniosku. Przejście między scenariuszami nie jest procesem ilościowym - polegającym na zwiększaniu skali działania czy liczby usług. Jest procesem jakościowym - polegającym na zmianie sposobu, w jaki instytucja myśli i działa.

- relacje tworzą możliwość integracji,



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- decyzje strategiczne nadają kierunek,
- zdolność uczenia się umożliwia trwałą zmianę.

Bez tych elementów nawet najlepiej wyposażona instytucja pozostaje w logice reprodukcji. Z ich udziałem możliwe jest przesunięcie w stronę bardziej zaawansowanych form działania - nawet w warunkach ograniczonych zasobów. To przesunięcie ma fundamentalne znaczenie dla polityki publicznej. Oznacza bowiem, że rozwój CUS nie może być wspierany wyłącznie poprzez zwiększanie finansowania czy wprowadzanie nowych narzędzi. Wymaga także tworzenia warunków dla:

- budowania relacji,
- podejmowania decyzji strategicznych,
- oraz uczenia się instytucji.

9. Podsumowanie i wnioski

Co działa (i dlaczego)?

Analiza ośmiu przypadków pokazuje wyraźnie, że Centra Usług Społecznych działają - ale nie zawsze tam i nie w taki sposób, jak zakłada model instytucjonalny. To rozróżnienie jest kluczowe. W wielu obszarach CUS przynosi realną zmianę jakościową, jednak źródła tej zmiany nie zawsze są systemowe. Często wynikają z konfiguracji czynników lokalnych, które wzmacniają potencjał instytucji mimo ograniczeń strukturalnych.

Po pierwsze, działa **rozszerzenie logiki wsparcia poza pomoc społeczną**. CUS skutecznie wprowadza do systemu nowe kategorie odbiorców i nowe formy działania. Usługi społeczne stają się dostępne dla szerszych grup mieszkańców, a instytucja przestaje być postrzegana wyłącznie jako miejsce interwencji kryzysowej. To przesunięcie ma charakter realny i trwały - nawet w przypadkach, w których inne elementy zmiany pozostają ograniczone. Działa ono dlatego, że odpowiada na rzeczywistą lukę w systemie: brak instrumentów wsparcia dla osób, które nie kwalifikują się do pomocy społecznej, ale potrzebują wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

Po drugie, działa **koordynacja na poziomie indywidualnym**. W wielu przypadkach CUS jest w stanie budować bardziej złożone ścieżki wsparcia dla konkretnych osób i rodzin. Narzędzia takie jak IPUS i KIPUS, wspierane przez pracę socjalną, umożliwiają łączenie różnych form wsparcia w jeden proces. Tam, gdzie są używane jako realne narzędzia pracy, a nie jedynie element dokumentacji, prowadzą do widocznej poprawy jakości działania systemu. Działa to jednak głównie dlatego, że jest „niesione przez ludzi” - przez kompetencje i zaangażowanie pracowników, a nie przez w pełni zinstytucjonalizowane mechanizmy.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Po trzecie, działa **komponent środowiskowy - tam, gdzie jest realnie rozwijany**. Organizowanie społeczności lokalnej, choć najtrudniejsze do wdrożenia, wprowadza do systemu zupełnie inną logikę działania. W przypadkach, w których OSL nie jest marginalizowany, pojawiają się efekty wykraczające poza indywidualne wsparcie: wzmacnianie relacji, aktywizacja mieszkańców, tworzenie lokalnych sieci współpracy. Działa to dlatego, że odpowiada na obszar, który pozostaje poza zasięgiem klasycznych usług - obszar relacji społecznych jako podstawy funkcjonowania jednostek.

Po czwarte, działa **instytucjonalna zdolność do adaptacji**. CUS, jako instytucja nowa i niedomknięta, wykazuje większą elastyczność niż klasyczne OPS. W wielu przypadkach potrafi reagować na zmieniające się potrzeby, modyfikować swoje działania i eksperymentować z nowymi rozwiązaniami. Ta zdolność wynika nie z formalnej konstrukcji systemu, lecz z jego „niedookreśloności”, która pozostawia przestrzeń dla lokalnych interpretacji i innowacji.

Po piąte, działa **integracja w skali mikro** - w relacjach między ludźmi. W wielu przypadkach rzeczywista spójność działania instytucji nie wynika z formalnych procedur, lecz z codziennych praktyk współpracy: rozmów, nieformalnych uzgodnień, wspólnego rozwiązywania problemów. To właśnie na tym poziomie najczęściej dokonuje się faktyczna integracja usług. Działa ona dlatego, że opiera się na relacjach, a nie na strukturze.

Zestawienie tych elementów prowadzi do jednego zasadniczego wniosku. To, co w CUS działa najlepiej, nie wynika wprost z konstrukcji systemu. Wynika z **przestrzeni, którą system pozostawia dla działania ludzi, relacji i decyzji lokalnych**. Oznacza to, że skuteczność CUS nie jest jeszcze właściwością systemu jako całości. Jest raczej efektem lokalnych konfiguracji, które pozwalają przekroczyć jego ograniczenia. Z perspektywy polityki publicznej ma to fundamentalne znaczenie. Pokazuje bowiem, że obecny model zawiera w sobie realny potencjał zmiany - ale potencjał ten nie jest jeszcze w pełni zinstytucjonalizowany. Działa tam, gdzie pojawiają się sprzyjające warunki, ale nie jest gwarantowany przez sam system. A to oznacza, że dalszy rozwój CUS nie polega wyłącznie na jego rozszerzaniu, lecz przede wszystkim na **przekształceniu tych elementów, które dziś działają „mimo systemu”, w elementy działające „dzięki systemowi”**.

Co nie działa (systemowo)?

Analiza badanych przypadków pokazuje wyraźnie, że ograniczenia funkcjonowania CUS nie wynikają przede wszystkim z błędów wdrożeniowych, braku kompetencji czy niewłaściwych decyzji lokalnych. Mają charakter **systemowy** - są efektem konstrukcji mechanizmów, w których instytucja funkcjonuje. Oznacza to, że nawet dobrze zarządzane CUS, działające w sprzyjających warunkach, napotykają podobne bariery.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Pierwszym obszarem, który nie działa w sposób systemowy, jest **pełna integracja usług**. Choć stanowi ona jeden z głównych celów wprowadzenia CUS, w praktyce pozostaje ograniczona. Integracja dokonuje się głównie na poziomie indywidualnych przypadków, dzięki pracy konkretnych osób, a nie jako właściwość całego systemu. Struktura instytucjonalna, sposób finansowania i odrębne procedury dla różnych obszarów działania wzmacniają podziały zamiast je znosić. W efekcie CUS częściej zestawia różne elementy wsparcia obok siebie, niż łączy je w jeden spójny proces.

Drugim problemem jest **brak ciągłości działania** wynikający z dominacji logiki projektowej. System finansowania sprzyja uruchamianiu nowych działań, ale nie zapewnia warunków ich utrzymania. Projekty tworzą impulsy rozwojowe, które po zakończeniu finansowania nie zawsze są włączane w trwałą strukturę instytucji. W rezultacie CUS funkcjonuje w trybie sekwencyjnych interwencji, a nie długofalowego rozwoju. To prowadzi do fragmentaryzacji działań, rotacji kadry i osłabienia zdolności instytucji do budowania trwałych rozwiązań.

Trzecim obszarem jest **niedopasowanie struktury organizacyjnej do logiki działania**. CUS operuje w modelu, który wymaga integracji i elastyczności, ale funkcjonuje w strukturze opartej na podziale na pionowy i formalnych zakresach odpowiedzialności. To powoduje, że integracja musi być „wypracowywana” wbrew strukturze, a nie dzięki niej. W praktyce oznacza to dużą zależność od nieformalnych mechanizmów współpracy i ograniczoną zdolność do systemowego zarządzania złożonymi procesami.

Czwartym problemem jest **rozszerzenie logik działania** między pomocą społeczną, usługami i komponentem środowiskowym. Każdy z tych obszarów rozwija się według własnych zasad, z własnym tempem i własnymi mechanizmami oceny. Brakuje narzędzi, które pozwalałyby je realnie integrować. W efekcie działania są często równoległe, a nie komplementarne. Szczególnie widoczne jest to w przypadku OSŁ, które - mimo swojego potencjału - pozostaje najslabiej zakorzenionym elementem systemu.

Piątym obszarem jest **ograniczona instytucjonalizacja sprawczości mieszkańców**. CUS wprowadza elementy wzmacniające podmiotowość - indywidualne plany, możliwość wyboru usług, działania środowiskowe - jednak są one osadzone w systemie, który nadal opiera się na kontroli i kwalifikowaniu. W efekcie sprawczość ma często charakter warunkowy: jest rozwijana w określonych ramach, które wyznacza instytucja. To ogranicza jej potencjał jako realnego czynnika zmiany.

Szóstym problemem jest **brak systemowych mechanizmów uczenia się**. Choć wiele instytucji podejmuje refleksję nad własnym działaniem, nie istnieją trwałe rozwiązania, które wspierałyby uczenie się na poziomie systemu. Wiedza powstaje lokalnie, ale rzadko jest transferowana



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



i wykorzystywana szerzej. W efekcie system nie kumuluje doświadczeń w sposób pozwalający na jego świadome rozwijanie.

Zestawienie tych obszarów prowadzi do jednego zasadniczego wniosku. To, co nie działa w CUS, nie wynika z niedoskonałości instytucji jako takiej. Wynika z **niespójności między celami, jakie stawia przed nią system, a mechanizmami, które ten system wytwarza**. System oczekuje:

- integracji usług,
- długofalowego działania,
- wzmacniania sprawczości,
- budowania relacji społecznych.

Jednocześnie organizuje warunki działania w sposób, który:

- utrwala podziały,
- wzmacnia krótkoterminowość,
- premiuje działania mierzalne,
- i ogranicza przestrzeń dla procesów relacyjnych.

To napięcie nie może zostać rozwiązane na poziomie pojedynczej instytucji. Wymaga zmiany sposobu, w jaki skonstruowany jest cały system. Dlatego kluczowym wyzwaniem nie jest „poprawa działania CUS”, lecz **dostosowanie mechanizmów systemowych do celów, jakie mają być przez tę instytucję realizowane**.

Najważniejszy wniosek

Najważniejszy wniosek płynący z przeprowadzonej analizy ma charakter fundamentalny i wykracza poza poziom pojedynczej instytucji. **Główne wyzwania związane z upowszechnianiem modelu CUS nie są związane ze sposobem jego wdrażania, a wynikają z logiki funkcjonowania systemu polityki społecznej w Polsce**. To rozróżnienie zmienia punkt ciężkości całej interpretacji. W dominującym ujęciu trudności związane z funkcjonowaniem CUS są często interpretowane jako rezultat niedoskonałości wdrożenia: zbyt krótkiego czasu działania, niewystarczających kompetencji, braku doświadczenia czy niepełnej implementacji rozwiązań ustawowych. Analiza badanych przypadków nie potwierdza jednak tej diagnozy. Obserwowane ograniczenia - brak pełnej integracji usług, fragmentaryczność działań, zależność od projektów, trudności w rozwijaniu komponentu środowiskowego - pojawiają się niezależnie od poziomu zaawansowania instytucji, jej wielkości czy zasobów. Powtarzają się w różnych konfiguracjach, co wskazuje, że nie są efektem błędów lokalnych, lecz konsekwencją sposobu, w jaki skonstruowany jest system.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



CUS został zaprojektowany jako instytucja, która ma:

- integrować usługi,
- działać w sposób procesowy i długofalowy,
- wzmacniać sprawczość mieszkańców,
- budować relacyjne podstawy wsparcia społecznego.

Jednocześnie funkcjonuje w systemie, który:

- finansuje działania w trybie projektowym,
- organizuje instytucje w podziale na piony i zadania,
- rozlicza efekty poprzez wskaźniki ilościowe,
- opiera się na mechanizmach kontroli i kwalifikowania.

W efekcie powstaje strukturalne napięcie między celem a mechanizmem. CUS próbuje działać według logiki integracji i relacyjności, ale operuje w warunkach, które wzmacniają fragmentaryzację i krótkoterminowość. To napięcie nie może zostać rozwiązane poprzez lepsze zarządzanie czy doprecyzowanie procedur. Jest wpisane w samą konstrukcję systemu. Dlatego CUS ujawnia coś więcej niż tylko problemy własnego funkcjonowania.

Ujawnia **ograniczenia całego modelu polityki społecznej**, który dobrze radzi sobie z dostarczaniem usług, ale znacznie gorzej z organizowaniem relacji między nimi oraz z budowaniem długofalowych rozwiązań systemowych.

W tym sensie CUS działa jak „instytucja diagnostyczna” - nie tyle pokazuje, co nie działa w nim samym, ile odsłania, co nie działa w systemie, którego jest częścią. To prowadzi do zasadniczej konsekwencji dla polityki publicznej.

Jeśli problemy CUS są interpretowane jako problemy wdrożenia, odpowiedzią będą działania korekcyjne:

- szkolenia,
- doprecyzowanie wytycznych,
- modyfikacja narzędzi.

Jeśli jednak uznamy, że są one efektem logiki systemu, odpowiedź musi mieć charakter systemowy:

- zmiana mechanizmów finansowania,
- zmiana sposobu organizacji instytucji,



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- zmiana sposobu definiowania efektów działania.

Różnica między tymi dwoma podejściami jest zasadnicza. W pierwszym przypadku system pozostaje taki sam, a instytucja próbuje się do niego dostosować. W drugim - system zostaje przekształcony tak, aby umożliwić instytucji realizację jej funkcji. CUS znajduje się dziś dokładnie na tej granicy. Może pozostać instytucją, która funkcjonuje „najlepiej, jak się da” w istniejącym systemie. Może też stać się punktem wyjścia do jego przekształcenia. To, która z tych możliwości się zrealizuje, nie zależy już wyłącznie od samych Centrów Usług Społecznych. Zależy od tego, czy polityka publiczna potraktuje ich doświadczenie jako sygnał do zmiany własnej logiki działania.

Rekomendacje:

Rekomendacje wynikające z przeprowadzonej analizy nie mają charakteru checklisty ani katalogu działań do wdrożenia. Nie wynikają z identyfikacji „dobrych praktyk”, które można bezpośrednio przenieść między instytucjami. Są raczej próbą odpowiedzi na pytanie: *co trzeba zmienić w sposobie działania, aby mechanizmy, które dziś działają fragmentarycznie, mogły stać się trwałą właściwością systemu?* Z tego powodu rekomendacje zostały uporządkowane na trzech poziomach: operacyjnym, organizacyjnym i systemowym. Każdy z nich odpowiada innemu zakresowi decyzji i innej logice działania.

Poziom operacyjny (dla CUS)

Na poziomie operacyjnym kluczowe jest wzmacnianie tego, co już działa, ale działa głównie „dzięki ludziom”, a nie „dzięki systemowi”. Chodzi o takie przekształcenie codziennej praktyki, aby integracja wsparcia nie była efektem indywidualnego wysiłku, lecz powtarzalnym sposobem działania instytucji. Najważniejszym kierunkiem jest **realna integracja pracy socjalnej i usług społecznych**. Oznacza to odejście od modelu, w którym praca socjalna inicjuje proces, a usługi są uruchamiane równolegle, na rzecz modelu, w którym obie te logiki współtworzą jedną ścieżkę wsparcia. W praktyce wymaga to zmiany sposobu pracy zespołów: wspólnego planowania działań, regularnych spotkań roboczych wokół konkretnych przypadków oraz traktowania IPUS nie jako dokumentu, lecz jako narzędzia pracy zespołowej.

Drugim kierunkiem jest **wzmocnienie funkcji koordynacyjnej (KIPUS) jako roli realnej, a nie formalnej**. Koordynacja powinna oznaczać odpowiedzialność za całość procesu wsparcia, a nie jedynie jego administracyjne uporządkowanie. Wymaga to zarówno umocowania tej roli w strukturze instytucji, jak i wyposażenia jej w narzędzia umożliwiające wpływ na działania różnych zespołów.

Trzecim elementem jest **włączenie komponentu środowiskowego do głównego nurtu działania CUS**. OSL nie powinien funkcjonować jako odrębny obszar aktywności, lecz jako element



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wspierający i uzupełniający pracę z osobą i rodziną. Oznacza to potrzebę systematycznego łączenia działań środowiskowych z indywidualnymi ścieżkami wsparcia - tak, aby relacje społeczne stawały się zasobem, a nie jedynie kontekstem działania.

Czwartym kierunkiem jest **tworzenie przestrzeni dla refleksji i uczenia się w codziennej praktyce**. W wielu badanych przypadkach momenty zmiany pojawiały się tam, gdzie instytucja znajdowała czas i miejsce na wspólne analizowanie własnego działania. Wprowadzenie regularnych, krótkich form refleksji zespołowej - opartych na analizie konkretnych sytuacji - może znacząco zwiększyć zdolność instytucji do adaptacji.

Wreszcie, istotnym elementem jest **uznanie i wzmocnienie nieformalnych mechanizmów współpracy**. To, co dziś dzieje się „między drzwiami”, powinno zostać częściowo włączone w bardziej świadome zarządzanie - nie poprzez jego formalizację, lecz poprzez stworzenie warunków, w których takie interakcje mogą się pojawiać i być wykorzystywane.

Poziom organizacyjny (dla samorządów)

Na poziomie organizacyjnym kluczowe znaczenie ma sposób, w jaki samorząd rozumie i kształtuje rolę CUS jako instytucji. To właśnie tutaj rozstrzyga się, czy CUS będzie funkcjonował jako rozszerzony OPS, operator usług, czy zacznie pełnić rolę bardziej systemową.

Najważniejszym elementem jest **rola dyrektora jako integratora systemu**, a nie wyłącznie administratora instytucji. W obecnym modelu dyrektor CUS jest formalnie odpowiedzialny za zarządzanie jednostką - zgodność z przepisami, realizację zadań, gospodarowanie zasobami. Jednak analiza badanych przypadków pokazuje, że tam, gdzie instytucja zaczyna przekraczać logikę OPS+, rola ta ulega istotnemu rozszerzeniu. Dyrektor staje się podmiotem, który:

- łączy różne obszary działania wewnątrz instytucji,
- organizuje współpracę między zespołami,
- buduje relacje z partnerami zewnętrznymi,
- oraz nadaje kierunek rozwoju całemu systemowi usług społecznych na poziomie lokalnym.

Jak zauważył jeden z rozmówców: „Dyrektor CUS nie zarządza tylko instytucją. On zarządza tym, jak instytucja jest w relacji z całym systemem”. To przesunięcie ma charakter jakościowy. Wymaga innego typu kompetencji, ale przede wszystkim innego umocowania. Dlatego pierwszą rekomendacją na poziomie organizacyjnym jest **świadome wzmocnienie roli dyrektora jako integratora**, poprzez:

- poszerzenie jego mandatu w zakresie koordynacji usług społecznych w gminie,
- włączenie go w procesy strategiczne samorządu (np. planowanie polityk społecznych),



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



- oraz uznanie jego roli jako kluczowej dla budowania spójności systemu, a nie tylko sprawności instytucji.

Drugim kierunkiem jest **odejście od traktowania CUS jako jednostki „zadaniowej” na rzecz postrzegania go jako elementu systemu lokalnego**. W praktyce oznacza to konieczność zmiany relacji między CUS a samorządem:

- z relacji nadzorczej → w relację partnerską,
- z koncentracji na realizacji zadań → na współodpowiedzialność za efekty systemowe.

W wielu badanych przypadkach rozwój CUS był wyraźnie związany z decyzją samorządu o nadaniu tej instytucji roli strategicznej. Tam, gdzie taka decyzja nie zapadła, CUS częściej pozostawał w logice operacyjnej.

Trzecim elementem jest **tworzenie warunków dla współpracy międzyinstytucjonalnej**. CUS jako instytucja integrująca nie może działać w izolacji. Wymaga powiązań z innymi podmiotami: edukacją, ochroną zdrowia, kulturą, organizacjami społecznymi. Rola samorządu polega tu nie tylko na „zachęcaniu do współpracy”, ale na aktywnym jej organizowaniu:

- poprzez wspólne cele,
- wspólne planowanie,
- oraz mechanizmy koordynacji.

Czwartym kierunkiem jest **stabilizacja kadrowa i organizacyjna kluczowych funkcji CUS**.

Transformacja instytucji wymaga czasu, a częste zmiany personalne lub niepewność organizacyjna osłabiają zdolność do prowadzenia działań długofalowych. Samorząd odgrywa tu kluczową rolę, zapewniając ciągłość i przewidywalność funkcjonowania instytucji.

Wreszcie, istotne jest **uznanie znaczenia „środkowego szczebla” zarządzania** - kierowników i koordynatorów, którzy w praktyce spinają system. Ich rola jako „zawiasów” między strategią a działaniem powinna być świadomie wzmacniana poprzez wsparcie, szkolenia i włączanie w procesy decyzyjne. Na poziomie organizacyjnym rekomendacje sprowadzają się więc do jednego zasadniczego przesunięcia: **z zarządzania instytucją → do zarządzania systemem usług społecznych**. Bez tego przesunięcia nawet najlepiej zaprojektowane rozwiązania operacyjne nie będą w stanie przekształcić sposobu działania CUS w trwały sposób.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Poziom systemowy (MRPiPS)

Na poziomie systemowym rekomendacje dotyczą nie tyle doskonalenia istniejących rozwiązań, ile **zmiany logiki działania całego systemu polityki społecznej**, w którym funkcjonują CUS. Jak pokazano wcześniej, to właśnie ta logika - a nie sposób wdrożenia - w największym stopniu ogranicza potencjał instytucji.

Pierwszym i najważniejszym kierunkiem jest **zmiana logiki finansowania usług społecznych**.

Obecny model, oparty w dużej mierze na instrumentach projektowych, wzmacnia krótkoterminowość, fragmentaryzację i orientację na wskaźniki. Jednocześnie osłabia zdolność instytucji do budowania trwałych rozwiązań i integrowania działań w długim czasie. Zmiana nie polega na rezygnacji z projektów, lecz na ich **przedefiniowaniu jako narzędzia systemowego**, a nie głównego mechanizmu organizowania działania. Oznacza to konieczność:

- zwiększenia udziału stabilnego finansowania usług i funkcji integracyjnych (np. koordynacji, OSL),
- tworzenia mechanizmów pozwalających na kontynuację działań po zakończeniu projektów,
- oraz ograniczenia dominacji wskaźników ilościowych na rzecz bardziej złożonych form oceny efektów.

Bez tej zmiany CUS pozostanie instytucją rozwijaną „w rytmie projektów”, a nie w logice systemowej.

Drugim kluczowym kierunkiem jest **wzmocnienie komponentu środowiskowego jako pełnoprawnego elementu systemu usług społecznych**. Obecnie działania środowiskowe - mimo że formalnie wpisane w model CUS - pozostają najslabiej zakorzenionym obszarem działania. Wynika to z braku stabilnego finansowania, trudności w mierzeniu efektów oraz ograniczonego umocowania instytucjonalnego. Z perspektywy systemowej oznacza to konieczność:

- uznania pracy środowiskowej (OSL) za równorzędny komponent systemu, a nie działanie uzupełniające,
- stworzenia dedykowanych mechanizmów finansowania i wsparcia dla tego obszaru,
- oraz włączenia perspektywy środowiskowej do głównego nurtu polityk społecznych (np. planów deinstytucjonalizacji, strategii usług społecznych).

Bez tego komponentu CUS pozostaje instytucją usługową, a nie relacyjną - co ogranicza jego zdolność do budowania trwałych zmian społecznych.



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Trzecim kierunkiem jest **zmiana sposobu definiowania efektów działania systemu**. Obecnie dominujący model oceny opiera się na mierzalnych rezultatach ilościowych. Jest on adekwatny dla usług, ale niewystarczający dla działań zorientowanych na integrację i relacje. W efekcie system premiuje to, co łatwe do zmierzenia, a marginalizuje to, co kluczowe dla długofalowej zmiany. Rekomendacją jest wprowadzenie bardziej zróżnicowanego podejścia do oceny efektów, które:

- uwzględnia procesowy charakter wsparcia,
- pozwala mierzyć jakość integracji usług,
- oraz dostrzega znaczenie relacji społecznych jako elementu rezultatu.

Czwartym elementem jest **wzmocnienie roli uczenia się na poziomie systemowym**. Jak pokazuje analiza, wiele wartościowych rozwiązań powstaje lokalnie, ale nie jest włączanych do szerszego obiegu wiedzy. System nie posiada wystarczających mechanizmów, które pozwalałyby na ich identyfikację, analizę i upowszechnianie. Dlatego konieczne jest rozwijanie:

- platform wymiany doświadczeń między CUS,
- mechanizmów refleksyjnego monitoringu (nie tylko sprawozdawczości),
- oraz instytucji wspierających rozwój wiedzy systemowej (np. laboratoriów, sieci współpracy).

Wszystkie powyższe rekomendacje sprowadzają się do jednego zasadniczego przesunięcia: **z systemu zarządzającego usługami → do systemu budującego zdolność społeczną**. Obecny model polityki społecznej dobrze radzi sobie z organizowaniem i dostarczaniem usług. Znacznie słabiej radzi sobie z:

- integrowaniem tych usług,
- budowaniem relacji między nimi,
- oraz tworzeniem warunków dla długofalowej zmiany społecznej.

CUS ujawnia te ograniczenia - ale jednocześnie wskazuje kierunek ich przekroczenia.

Z perspektywy MRPiPS oznacza to, że rozwój CUS nie może być traktowany wyłącznie jako rozwój jednej instytucji. Jest to w istocie **projekt zmiany logiki całego systemu usług społecznych**. I to właśnie na tym poziomie rozstrzygnie się jego przyszłość.

W tym miejscu warto sformułować kilka rekomendacji operacyjnych, dotyczących praktyki funkcjonowania oraz perspektyw i możliwości rozwojowych CUS:

- **System blokuje rozwój CUS przez brak ciągłości szkoleń.** Za system szkoleń kompetencyjnych dla kadry CUS odpowiadają regionalne ośrodki polityki społecznej



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



(ROPS). Owe działania edukacyjne najczęściej są zlecane podmiotom zewnętrznym w ramach procedur zamówień publicznych. Z tego powodu szkolenia kompetencyjne odbywają się nieregularnie i bardzo często są niedostosowane do realnych potrzeb CUS, wynikających z dynamiki zatrudniania pracowników w nowo powstających instytucjach (osobną kwestią pozostaje zróżnicowana jakość merytoryczna ww. szkoleń). Bardzo często zdarza się, że CUS chce zatrudnić specjalistę (np. KIPUS, OSL) i znajduje osobę odpowiednich predyspozycjach, ale barierą podjęcia pracy jest właśnie brak ukończonego szkolenia kompetencyjnego. W zależności od regionu i losów konkretnego postępowania przetargowego zorganizowanego przez ROPS możliwość skorzystania z obligatoryjnego szkolenia przesuwają się w czasie (np. o kilka miesięcy). Istnieje ryzyko, że w tej sytuacji kandydat na nowego pracownika może zrezygnować. W wielu przypadkach taka osoba jest jednak tymczasowo, „sztucznie” zatrudniana na innym stanowisku w CUS, aby „przeczekać” do momentu uzyskania uprawnień. Okazuje się zatem, że istnieją administracyjne blokady rozwoju CUS, wynikające z niewydolności systemu nabywania kompetencji zawodowych. W związku z powyższym **rekomenduje się wprowadzenie systemu stałych, prowadzonych w trybie ciągłym szkoleń zawodowych, warunkowe dopuszczenie do pracy na danym stanowisku w CUS** (aby pozostawić zainteresowanej osobie czas na uzupełnienie kwalifikacji), **możliwość organizacji szkoleń przez innych wykonawców** (nie tylko instytucje publiczne, ale również np. uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe) **wraz z określeniem standardu tych usług edukacyjnych dla kadry CUS.**

- **Struktura stanowisk w CUS jest sztucznie „naginana”, aby zapewnić utrzymanie praw pracowniczych i sprawne działanie instytucji.** W części CUS, zwłaszcza nowo powstałych niektóre role zawodowe w CUS są formalnie rozdzielone, ale w praktyce połączone. Ta sama osoba może być jednocześnie pracownikiem socjalnym (na część etatu), a także pełnić rolę KIPUS-a czy OSL-owca (na część etatu). CUS stosują takie rozwiązania nie dlatego, że są one optymalne pod względem metodycznym. Główną motywacją jest utrzymanie etatów, zapewnienie dodatków dla pracowników, jak również konieczność korzystania z dotychczasowych zasobów ludzkich OPS (brak dopływu nowych osób). W rezultacie powstający model funkcjonowania CUS nie jest rezultatem pogłębionej refleksji o charakterze koncepcyjnym, a wynikiem pewnego kompromisu czy „negocjacji” z systemem. W tym kontekście można zaryzykować twierdzenie, że CUS budują się „obok” systemu, a nie dzięki niemu. W związku z powyższym **proponuje się uporządkowanie statusu nowych ról zawodowych, zapewnienie równych praw pracowniczych** (w tym np. dostępu do dodatków), a tym samym **umożliwienie realnego budowania nowych zespołów w CUS**, zgodnie z lokalnymi potrzebami oraz ogólną ideą centrów usług społecznych.
- **Praca socjalna rzadko jest prowadzona w formule środowiskowej, chociaż ma taki potencjał.** Przekształcenie OPS w CUS uruchamia zmianę sposobu realizacji pracy



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



socjalnej, ale z pewnością jej nie domyka. Pracownicy socjalni w CUS zaczynają zmieniać sposób myślenia, dostrzegają potencjał działań środowiskowych, ale w praktyce zazwyczaj kontynuują dotychczasową pracę metodą indywidualnych przypadków. Często praca środowiskowa jest „oddana” Organizatorowi Społeczności Lokalnej, choć przecież jest to jedna z metod pracy socjalnej. W praktyce nie dochodzi do integracji trzech logik: pracy socjalnej, usług społecznych i OSL. W związku z tym **zaleca się wzmocnienie środowiskowego wymiaru pracy socjalnej, rozwój takich metod pracy, jak np. projekty socjalne, odejście od separowania ról zawodowych w CUS na rzecz ich wzajemnego przenikania się**, co wymaga umiejętnych działań o charakterze zarządczym (np. zapewnienia współpracy różnych pionów, działów czy zespołów w CUS). Przypomnijmy, że w jednym z analizowanych przypadków pokazano, w jaki sposób zastosowanie projektu socjalnego jako metody może uruchamiać wymiar środowiskowy oraz innowacyjne myślenie.

- **CUS aspirują do roli koordynatora systemu usług społecznych, choć najczęściej nie pełnią jeszcze tej roli.** CUS formalnie mają wypełniać funkcję koordynacyjną, ale realnie rzadko w pełni wywiązują się z tej roli, co nie jest zaskoczeniem w przypadku nowych instytucji, które znajdują się w fazie budowy. Obecnie CUS najczęściej zbierają dane o lokalnej ofercie usług społecznych, „mapują” zasoby i próbują opanować „chaos informacyjny”. Na obecnym etapie rozwoju można stwierdzić, że **centra usług społecznych porządkują system**. W jednostkowych przypadkach pojawiają się modele innowacyjne, w których usługi realizują podmioty zewnętrzne, a CUS odpowiada za ich jakość i politykę informacyjną. W tym ujęciu CUS jest raczej brokerem usług i gwarantem jakości niż klasycznym dostawcą czy organizatorem usług. **Ważną rekomendacją jest zatem wzmocnienie modelu koordynacyjnego, w którym CUS staje się „operatorem systemu” lokalnych usług społecznych, jak również rozwój standardów zarządzania usługami na poziomie lokalnym.**
- **Chaos definicyjny w systemie usług społecznych utrudnia ocenę działalności CUS i pośrednio uderza w mieszkańców.** Jak pokazują badania, w centrach usług społecznych brakuje spójnego rozumienia definicji „usług społecznych”. Oczywiście wszystkie CUS odwołują się do zapisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, ale istnieją dość poważne rozbieżności, jeśli chodzi o praktyczne stosowanie tych założeń. Występują daleko idące różnice na poziomie operacyjnym: w niektórych CUS za usługi społeczne uznaje się te, które są realizowane „w ramach projektu”, w innych - wszystkie (również z uwzględnieniem pomocy społecznej). W rezultacie brakuje spójnego podejścia do zbierania danych na temat działalności CUS, a z perspektywy mieszkańca niewydolny jest system informowania o lokalnej ofercie usług. W związku z tym **istotne jest uporządkowanie sposobu rozumienia usług społecznych, wprowadzenie jednolitego standardu informowania mieszkańców oraz**



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



podmiotów zewnętrznych (zwłaszcza na poziomie monitoringu i sprawozdawczości CUS) oraz jednoznaczne określenie zakresu działania CUS.

- **OSL wprowadza realną zmianę w funkcjonowaniu instytucji, chociaż system wystarczająco go nie wspiera.** Organizowanie Społeczności Lokalnej jest ważnym elementem zmiany OPS w CUS, ponieważ „ożywia” instytucję, działa w środowisku lokalnym i tym samym jest widoczny dla mieszkańców. W przypadku trudności z uruchomieniem usług, to OSL staje się pierwszym symptomem zmiany, a w środowiskach wiejskich tego rodzaju działania można wręcz uznać za kluczową ofertę CUS. Również tam, gdzie OSL jeszcze nie funkcjonuje, nikt nie podważa tego kierunku rozwoju CUS. Mimo wszystko ten ważny komponent centrów usług społecznych bywa marginalizowany, uznawany jako „dodatek” do usług i czasami działa „na peryferiach systemu”. Na przykład system finansowania publicznego często omija działania środowiskowe - w największym stopniu wspierane są usługi dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, a nie działania „uniwersalne”. Tym samym OSL i inne działania relacyjne pozostają niestabilne i wtórne wobec usług. Idąc tym tropem ważne jest **zainwestowanie w OSL, który może być kluczowym elementem nowego systemu, warunkiem koniecznym rozwoju zakorzenionych społecznie, bliskich mieszkańcom usług.** W tym kontekście warto rozważyć: **zwiększenie liczby etatów/pracowników środowiskowych, wzmocnienie roli OSL w CUS i systemie usług społecznych, zapewnienie stabilnego finansowania OSL, a także rozwój innych zawodów środowiskowych (nie tylko OSL).**
- **Zmiana już się dzieje, ale system (jeszcze) jej nie widzi.** Centra Usług Społecznych nie są „niedokończoną reformą”, a rozpoczętym procesem zmian, który wyprzedza system. Wiele CUS – w tym wszystkie objęte niniejszą analizą studiów przypadku - znajduje się we wczesnej fazie rozwoju, zatem model powinien być rozwijany, a następnie ewaluowany w dłuższej perspektywie czasowej. Jak pokazuje zgromadzony materiał, w CUS zmienia się przestrzeń, język czy sposób myślenia o zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, a jednak cały system działa na dotychczasowych zasadach. Nawiązując do tych ustaleń, **warto analizować model CUS w kontekście głównych trendów krajowej polityki społecznej, uznać go za narzędzie zmiany systemowej, a przestać traktować jako wyłącznie jako „eksperyment” czy „program wdrożeniowy”.**