



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Równy i szybki dostęp do dobrej jakości usług skoncentrowanych na osobie poprzez rozwój centrów usług społecznych

Działanie projektowe:

Raport cząstkowy zawierający kluczowe konkluzje analiz funkcjonowania Centrów Usług Społecznych i współpracy z sektorem ekonomii społecznej na podstawie badań empirycznych

Zespół Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych:

Grzegorz Byszewski, Eliaż Czułada, Marta Danecka, Sylwia Daniłowska, Wojciech Gędek, Kacper Lechicki, Olga Rudnicka, Mateusz Trochymiak, Dariusz Zalewski



Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej



IPiSS
INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH



Spis treści

Spis treści	1
Wstęp	3
Uwagi metodologiczne	6
Rozdział 1. Idea i odbiór społeczny CUS	10
1.1. Legitymizacja idei CUS i przekształcania OPS	10
1. 2. Postrzeganie roli CUS w lokalnym systemie usług społecznych	16
1.3. Znaczenie CUS i usług społecznych w społeczności lokalnej	23
1.4. Podsumowanie	30
Rozdział 2. Systemowe uwarunkowania tworzenia CUS	32
2.1. Perspektywa JST (CUS, OPS)	32
2.2. Perspektywa ROPS i OWES	38
2.3. Perspektywa Urzędów Wojewódzkich	39
2.4. Podsumowanie	41
Rozdział 3. Strukturalne oraz organizacyjne uwarunkowania tworzenia CUS	43
3.1. Rola CUS	43
3.2. Bariery w tworzeniu CUS	50
3.3. Łączenia CUS z innymi podmiotami	63
3.4. Podsumowanie	64
Rozdział 4. Finansowanie CUS i usług społecznych	67
4.1. Potencjał finansowy gmin – porównanie gmin z CUS i gmin bez CUS	67
4.2. Źródła finansowania CUS i usług społecznych	76
4.3. Propozycje kierunku zmiany modeli finansowania CUS	85
4.4. Wnioski i rekomendacje	88
Rozdział 5. Wyzwania kadrowe i organizacja nowych funkcji zawodowych w Centrum Usług Społecznych	92
5.1. Ograniczenia kadrowe jako bariera tworzenia CUS	92
5.2. Wpływ utworzenia CUS na sytuację pracowników	97
5.3. Wymagania wobec nowych funkcji zawodowych jako bariera wdrażania CUS	103
5.4. Rozwiązania wspierające funkcjonowanie nowych funkcji zawodowych	106
5.5. Podsumowanie i rekomendacje	111
Rozdział 6. Diagnozowanie potrzeb i programy usług społecznych	115
6.1. Perspektywa JST (CUS, OPS)	115
6.2. Perspektywa ROPS	137





6.3. Perspektywa OWES	140
6.4. Perspektywa Urzędów Wojewódzkich (UW)	144
6.5. Podsumowanie (ułatwienia i bariery)	149
Rozdział 7. Katalog usług społecznych i jego realizacja	152
7.1. Zakres i rodzaj realizowanych usług społecznych w środowiskach lokalnych	152
7.2. Programy usług społecznych jako element planowania realizacji usług	156
7.3. Dla kogo usługi społeczne?	164
7.4. Jak oceniamy znaczenie usług społecznych?	165
7.5. Płacić czy nie płacić za usługi?	169
7.6. Usługi społeczne a klienci pomocy społecznej	171
7.7. Podsumowanie	174
Rozdział 8. Współpraca instytucjonalna w środowisku lokalnym	175
8.1. Zakres i ocena współpracy JST z podmiotami lokalnymi	175
8.2. Bariery współpracy	187
8.3. Podsumowanie	199
Rozdział 9. Wiedza, edukacja i popularyzacja CUS	201
9.1. Wiedza, dostępność informacji i promocja idei CUS – perspektywa JST	201
9.2. Wiedza, dostępność informacji i promocja idei CUS – perspektywa OWES	211
9.3. Wiedza, dostępność informacji i promocja idei CUS – perspektywa ROPS	218
9.4. Podsumowanie	223
Rekomendacje i wnioski	225
Aneks	230





Wstęp

Niniejszy raport jest kolejnym, trzecim opracowaniem IPiSS powstałym w ramach projektu „Równy i szybki dostęp do dobrej jakości usług skoncentrowanych na osobie poprzez rozwój centrów usług społecznych”. Dwa poprzednie oparte były na danych zastanych, a zawierały analizy pokazujące stan wiedzy o tworzącym się sektorze usług społecznych realizowanych w ramach Centrów Usług Społecznych (CUS) oraz przegląd aktów prawnych uwzględniających prawne i merytoryczne możliwości zwiększenia efektywności tworzenia i funkcjonowania CUS. Bieżący raport cząstkowy oparty jest na danych pierwotnych pozyskanych specjalnie na użytek realizowanego projektu. Jego znaczenie wykracza jednak poza czysto instrumentalną funkcję wobec realizowanego projektu i jego celów bowiem zawiera on wiele informacji i analiz, które powinny być użyteczne w bieżącym dyskursie nie tylko o kondycji sektora usług społecznych w Polsce i możliwości jego doskonalenia, ale szerzej o krajowej polityce społecznej, w której usługi społeczne odgrywają coraz większą rolę. Oczywiście podstawowe cele raportu są wpisane w ogólny cel projektu, a jest nim identyfikacja czynników sprzyjających i utrudniających rozwój CUS jako podstawowej jednostki organizacyjnej realizacji usług społecznych w środowiskach lokalnych oraz mechanizmów warunkujących skuteczność lokalnego systemu usług społecznych.

Zgodnie z przyjętą konceptualizacją pozyskano szeroki materiał empiryczny pozwalający na porównanie świadczenia usług społecznych w gminach, w których funkcjonują CUS oraz w takich, w których w dalszym ciągu jednostką organizacyjną realizującą usługi jest ośrodek pomocy społecznej (OPS). W tym zakresie raport zawiera unikalną wiedzę, gdyż opiera się m.in. na badaniu 122 jednostek samorządu terytorialnego (JST), w których funkcjonują CUS-y¹ oraz 415 JST, w których CUS-y nie funkcjonują. Z całą pewnością jest to najobszerniejszy i najbardziej aktualny materiał empiryczny dotyczący realizacji usług społecznych z udziałem CUS w

¹ Ze 147 istniejących na koniec 2025 r.



Polsce. A należy dodać, że poza JST podmiotami badania były także Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS), Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) i Urzędy Wojewódzkie (UW). W zależności od podmiotu badania sformułowano różne cele szczegółowe, a wśród nich identyfikację barier tworzenia i funkcjonowania CUS, ocenę stanu wiedzy o funkcjach i aktywności CUS, ocenę lokalnych potencjałów rozwoju usług społecznych we współpracy z sektorem ekonomii społecznej, identyfikację sposobów wsparcia lokalnych usług społecznych, w tym realizowanych przez CUS, przez podmioty takie jak ROPS i OWES.

Niniejszy raport oparty na szerokim materiale empirycznym służy przede wszystkim celom praktycznym, tj. poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie w jaki sposób zwiększyć dostępność do usług społecznych oraz ich skuteczność na poziomie lokalnym wykorzystując nowy podmiot jakim jest CUS. Ale każde badanie naukowe, poza spełnieniem określonych standardów metodologicznych, musi w ten czy inny sposób posiłkować się teorią, która jest niczym snop światła z latarni morskiej prowadzący statek do portu. Bez teorii jesteśmy ślepi i głusi. W ramach konceptualizacji badania przyjęliśmy, że szczególnie ważnym jego aspektem są relacje różnego rodzaju, na różnych poziomach i między różnymi podmiotami. Mówiąc o relacjach różnego rodzaju mamy na myśli z jednej strony relacje o charakterze kognitywnym odnoszące się do wymiany informacji, wspierania kompetencji kadr, przetwarzania wiedzy w realne działania itp., a z drugiej relacje o charakterze instrumentalnym służące bezpośredniej realizacji usług społecznych, np. poprzez ich finansowe wsparcie, stosowanie przepisów ułatwiających realizację określonych usług itp. Mówiąc o relacjach na różnych poziomach mamy na myśli relacje podmiotów wewnątrz gmin oraz między podmiotami lokalnymi a zewnętrznymi, np. ROPS czy OWES. Mówiąc o relacjach między różnymi podmiotami mamy na uwadze mozaikę rozmaitych kontaktów między podmiotami działającymi na poziomie lokalnym oraz ponadlokalnym zajmujących się realizacją i wspieraniem rozwoju usług społecznych. W jakości i intensywności relacji dostrzegamy nie tylko ważny aspekt interesującej nas problematyki, ale także jeden z istotnych czynników determinujących rozwój usług społecznych w środowiskach lokalnych.



Raport składa się, poza wprowadzeniem, opisem metodologicznym i aneksem, z 9 rozdziałów merytorycznych. W pierwszym przedstawiono ideę realizacji usług społecznych poprzez CUS oraz rozmaite opinie dotyczące nowej formuły organizacyjnej wśród przedstawicieli CUS, OPS, ROPS, OWES, UW. Drugi i trzeci rozdział poświęcony jest systemowym oraz strukturalno-organizacyjnym uwarunkowaniom tworzenia CUS. W rozdziale czwartym przedmiotem zainteresowania jest finansowanie CUS oraz usług społecznych, a w rozdziale piątym kadra CUS oraz nowe funkcje zawodowe związane z funkcjonowaniem nowych podmiotów i wyzwaniami jakie przed nimi stoją. Rozdział szósty poświęcony jest diagnozowaniu potrzeb społecznych w środowiskach lokalnych oraz programom usług społecznych tworzonym przez JST. W kolejnym rozdziale, siódmym, przedmiotem zainteresowania jest katalog usług społecznych i jego realizacja w różnych typach gmin z uwzględnieniem podziału na takie, w których funkcjonują CUS-y oraz w których CUS-ów nie ma. W rozdziale ósmym i dziewiątym skupiamy się na współpracy instytucjonalnej w środowiskach lokalnych oraz wiedzy, edukacji i popularyzacji CUS jako jednych z kluczowych czynników relacyjnych dla skuteczności realizacji usług społecznych. Ostatni rozdział zawiera wnioski końcowe oraz rekomendacje dotyczące rozwoju usług społecznych.



Uwagi metodologiczne

Badanie, na podstawie którego powstał raport, obejmowało takie podmioty, jak JST, ROPS, OWES i UW, a miało charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Badaniu ilościowemu poddano JST reprezentowane przez OPS, CUS oraz urzędy gmin miast na prawach powiatu, a także OWES oraz ROPS. Próba JST wyniosła $N=537$ w tym 380 OPS, 122 CUS i 35 urzędów gmin (UG) i była reprezentatywna ze względu na rodzaj gminy (wiejskie, wiejsko-miejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu). Ponadto badaniu ilościowemu poddano całą populację ROPS ($N=16$) oraz 49 OWES spośród 57 funkcjonujących w Polsce przy czym w każdym z 16 województw (poza zachodnio-pomorskim, w którym występuje jeden OWES) zostały zrealizowane przynajmniej 2 ankiety.

Badanie ilościowe zostało przeprowadzone techniką CAWI (Computer Assisted Web Interview) wedle wcześniej przygotowanych kwestionariuszy wywiadów. W przypadku badania ilościowego CAWI obejmującego JST nacisk położono na: identyfikację zakresu realizacji usług społecznych, ich odbiorców oraz sposób realizacji usług; bariery tworzenia i funkcjonowania CUS; koordynację i współpracę między różnymi podmiotami świadczącymi usługi społeczne; modelowe funkcje CUS; planowanie i świadczenie usług społecznych w ramach metody organizowania społeczności lokalnej (OSL). W przypadku badania ilościowego CAWI obejmującego ROPS uwzględniono takie aspekty, jak: wiedzę o CUS zarówno wśród przedstawicieli JST, jak i ROPS; bariery tworzenia CUS; sposoby wspierania rozwoju CUS przez ROPS. W przypadku badania ilościowego CAWI obejmującego OWES skoncentrowano się na takich aspektach, jak: potencjał rozwoju usług społecznych w gminach; współpraca gmin z podmiotami ekonomii społecznej (PES) w zakresie realizacji usług społecznych; współpraca OWES z CUS w zakresie realizacji usług społecznych; współpraca ROPS z CUS w zakresie realizacji usług społecznych; stan wiedzy o CUS wśród realizatorów usług społecznych; znaczenie klauzul społecznych i innych preferencji dla PES w zakresie realizacji usług społecznych.

Właściwe badanie ilościowe zostało poprzedzone pilotażem przeprowadzonym metodą CATI, co umożliwiło weryfikację zarówno narzędzia badawczego, jak i założeń organizacyjnych planowanego badania właściwego. Pilotaż objął przedstawicieli OWES, ROPS, CUS, OPS oraz departamentów polityki społecznej w urzędach miast na prawach powiatu.

Badania jakościowe zostały zrealizowane za pomocą dwóch technik badawczych: telefonicznych pogłębionych wywiadów indywidualnych TIDI (Telephone Individual In-depth Interviews) oraz badań fokusowych FGI (Focus Group Interviews). Badaniem techniką TIDI zostały objęta (a) cała populacja ROPS (N=16), a respondentami byli dyrektorzy ROPS lub wyznaczeni przez nich przedstawiciele, (b) cała populacja urzędów wojewódzkich w Polsce (N=16), a respondentami byli przedstawiciele wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich (WPSUW), (c) 16 OWES (N=16), po jednym ośrodku z każdego województwa, (d) 16 CUS (N=16), po jednym centrum z każdego województwa. Łącznie w ramach badania TIDI zrealizowano 64 wywiady pogłębione. Badanie jakościowe techniką TIDI zostało poprzedzone pilotażem, którego celem była weryfikacja poprawności narzędzia badawczego (scenariusza wywiadu TIDI z przedstawicielami CUS, OWES, ROPS i UW), ocena jego funkcjonalności w praktyce badawczej oraz identyfikacja potencjalnych trudności w realizacji wywiadów. Dodatkowo pilotaż umożliwił ocenę pracy moderatorów oraz określenie ewentualnych potrzeb szkoleniowych. W ramach pilotażu przeprowadzono 4 wywiady TIDI.

Badaniem techniką FGI została objęta grupa 51 przedstawicieli JST z województw: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, opolskiego i łódzkiego. Łącznie przeprowadzono 6 zogniskowanych wywiadów grupowych.

Scenariusze wywiadów w badaniu jakościowym zrealizowanym techniką TIDI zostały podzielone na sekcje tematyczne. W przypadku wywiadów z przedstawicielami CUS i ROPS było to sześć sekcji, a wśród nich: idea CUS jako podstawowej instytucji

świadczenia usług społecznych, finansowanie CUS, oferta usług społecznych oraz ich organizacja i świadczenie na poziomie lokalnym, kadry CUS, współpraca i wsparcie dla CUS na poziomie lokalnym oraz zakończenie, w którym była możliwość wskazania przez rozmówcę na istotne z jego punktu widzenia kwestie, które nie zostały poruszone we wcześniejszych sekcjach wywiadu.

W przypadku wywiadów z przedstawicielami OWES scenariusz składał się z czterech sekcji uwzględniających ideę CUS jako podstawowej instytucji świadczenia usług społecznych, ofertę usług społecznych oraz ich organizację i świadczenie na poziomie lokalnym, współpracę OWES z CUS oraz zakończenie, w którym była możliwość wskazania przez rozmówcę na istotne z jego punktu widzenia kwestie, które nie zostały poruszone we wcześniejszych sekcjach wywiadu.

W przypadku wywiadów z przedstawicielami UW scenariusz składał się z pięciu sekcji tematycznych uwzględniających ideę CUS jako podstawowej instytucji świadczenia usług społecznych, ofertę usług społecznych oraz ich organizację i świadczenie na poziomie lokalnym, kadry CUS, sprawozdawczość i kontrolę oraz zakończenie, w którym była możliwość wskazania przez rozmówcę na istotne z jego punktu widzenia kwestie, które nie zostały poruszone we wcześniejszych sekcjach wywiadu.

Badanie zostało zrealizowane w okresie między 04 marca a 22 maja 2026.

Zastosowane w projekcie metody i techniki badawcze wprost odwołują się do klasycznej metody triangulacji polegającej na łączeniu kilku metod/technik lub różnych źródeł danych, aby uzyskać pełniejszy obraz badanego zjawiska i zminimalizować błędy przy jego wyjaśnianiu i interpretacji.



Tabela 1. Wykorzystane metody i techniki badawcze

Lp	Metoda badawcza	Technika badawcza	Podmioty objęte badaniem i ich liczba
1	Badanie ilościowe	CAWI	JST 537 w tym: OPS 380; CUS 122; UG 35 ROPS 16 OWES 49
2	Badanie jakościowe	TIDI	CUS 16 ROPS 16 OWES 16 UW 16
3	Badanie jakościowe	FGI	JST 51

Rozdział 1. Idea i odbiór społeczny CUS

W tym rozdziale opisano sposoby rozumienia oraz oczekiwania względem CUS płynące ze środowiska instytucjonalnego, w którym CUS funkcjonuje, a zatem z jednostek samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, OWES, ROPS, Urzędów Gminy i Urzędów Wojewódzkich. Celem tego zabiegu jest zrozumienie jak postrzegana jest sama instytucja CUS w tym środowisku i w społecznościach lokalnych, oraz w jakim stopniu utożsamiana jest ona z procesem przemian polityki społecznej w kierunku usług środowiskowych.

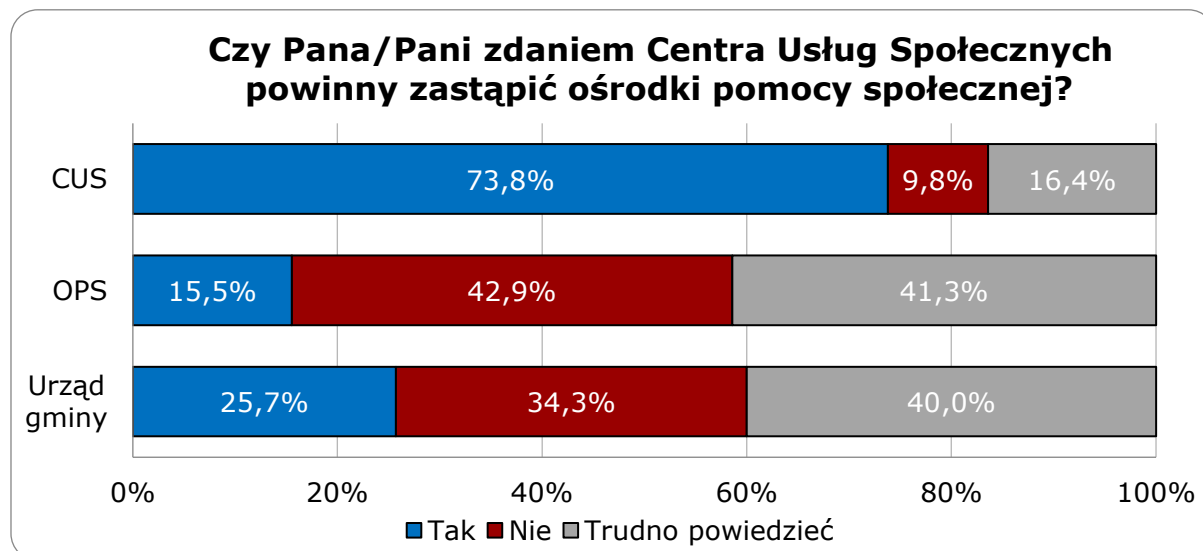
1.1. Legitymizacja idei CUS i przekształcania OPS

Centra Usług Społecznych tworzone na podstawie Ustawy są w tym rozdziale analizowane nie jako rozwiązanie czysto formalne, lecz jako model instytucjonalny, który musi zostać społecznie i organizacyjnie uznany za sensowny. Dlatego przedmiotem analizy jest nie tylko to, jakie role przypisuje się CUS, ale także to, czy sam proces zastępowania lub przekształcania OPS jest legitymizowany przez badane instytucje oraz z jakimi skutkami społecznymi i lokalnymi związane jest funkcjonowanie CUS. Taka perspektywa pozwala połączyć oceny przedstawicieli władz lokalnych, CUS i OPS z perspektywą ROPS, OWES i Urzędów Wojewódzkich.

1.1.1. Stosunek do zastępowania OPS przez CUS

Wśród instytucji gminnych najwyższe poparcie dla zastępowania OPS przez CUS wystąpiło wśród przedstawicieli funkcjonujących już Centrów Usług Społecznych. Znacznie większy sceptycyzm obserwowano natomiast wśród przedstawicieli OPS oraz urzędów gmin, gdzie częściej pojawiały się odpowiedzi negatywne lub niezdecydowane (wykres 1).

Wykres 1. Opinia na temat zastąpienia OPS przez CUS – CUS/OPS/Urząd Gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=536

Wyniki badania wskazują, że stosunek do zastępowania Ośrodków Pomocy Społecznej przez Centra Usług Społecznych różni się wyraźnie w zależności od typu instytucji. Najwyższe poparcie dla CUS odnotowano wśród instytucji zaangażowanych w rozwój usług społecznych. Niemal wszyscy przedstawiciele ROPS uznali, że CUS-y powinny zastąpić OPS-y, co wskazuje na bardzo wysoki poziom akceptacji tego rozwiązania wśród instytucji odpowiedzialnych za rozwój polityki społecznej na poziomie regionalnym.

Przedstawiciele CUS wskazywali szereg pozytywnych konsekwencji dla społeczności lokalnej i samej instytucji wynikających z przekształcenia, co tłumaczy duży entuzjazm przedstawicieli CUS:

„O takim przekształceniu myślę ludzi. Zresztą ci, którzy nie korzystają. No to oni wchodzi w taką czystą, pustą kartkę do nas. Nie korzystali z pomocy, więc oni jakby z marszu, jakby widzą tylko to centrum usług społecznych i nie kojarzą tego już w tej chwili z ośrodkiem pomocy.” (TIDI_CUS_14, gmina miejska)

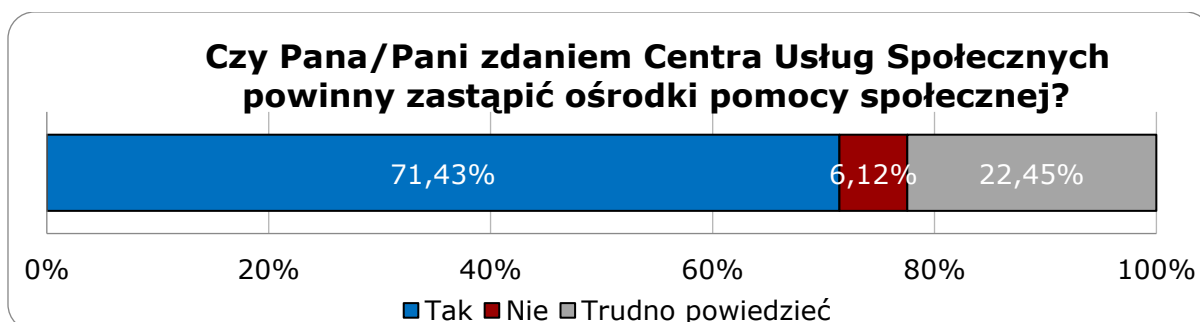
Podobne stanowisko zajmowali przedstawiciele ROPS i OWES. Prawie wszyscy (14 z 16) badani z pierwszej grupy i ponad dwie trzecie respondentów z drugiej uznało, że CUS-y powinny zastąpić OPS-y, natomiast przeciwnicy takiego rozwiązania stanowili niewielką część badanych.

Tabela 1. Opinia na temat zastąpienia OPS poprzez CUS – ROPS

Czy CUS powinien zastąpić OPS?	Liczba wskazań
Tak	14
Nie	1
Trudno powiedzieć	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z ROPS, N=16.

Wykres 2. Opinia na temat zastąpienia OPS przez CUS – OWES



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z OWES, N=49.

Wyniki te sugerują, że ocena CUS zależy nie tylko od samej idei, lecz także od doświadczeń związanych z jego wdrażaniem oraz lokalnych uwarunkowań organizacyjnych.

Badania jakościowe pokazują, że pozytywna ocena CUS wynika przede wszystkim z postrzegania go jako narzędzia rozwoju usług społecznych oraz lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb mieszkańców. Respondenci rzadko opisywali CUS jako wyłącznie zmianę organizacyjną. Znacznie częściej wskazywali na zmianę filozofii działania polityki społecznej – odejście od koncentracji na świadczeniach

pieniężnych na rzecz usług dostępnych dla szerszego grona mieszkańców:

„Tak dość ściśle współpracuję z ośrodkami pomocy społecznej, które decydują się, czy zdecydowały się na przekształcenie Centrum Usług Społecznych. I widzę przede wszystkim szansę na to, aby usługi społeczne były blisko mieszkańca, blisko miejsca zamieszkania (...). To jest szansa dla instytucji. Nowe otwarcie, szansa duża dla mieszkańców, bo otrzymują paletę usług społecznych, które do tej pory nie były oferowane przez pomoc społeczną. (...) Zmiana wizerunkowa pomocy społecznej, która nie jest stygmatyzowana tylko i wyłącznie przez wsparcie osób z niskimi dochodami i z trudnymi problemami.” (TIDI_ROPS_8)

Jednocześnie badani podkreślali, że skuteczność funkcjonowania CUS zależy od lokalnych zasobów oraz zdolności do budowania współpracy z partnerami społecznymi. Szczególnego znaczenia nabiera to w mniejszych gminach, gdzie rozwój usług jest silnie uzależniony od potencjału lokalnych organizacji i instytucji:

„Jeżeli chodzi o małe gminy, szczególnie, to centra usług społecznych, myślę, że one są adekwatne do potrzeb (...). Pytanie jest tylko takie czy centrum usług społecznych, szczególnie w małej społeczności, ma swoich partnerów lokalnych? (...) A jak mówię tu o partnerach społecznych, to oczywiście mówię o organizacjach pozarządowych, bo wiele rzeczy, wiele zadań można zlecić do trzeciego sektora.” (TIDI_UW_9)

Wyniki wskazują, że poparcie dla CUS wynika przede wszystkim z postrzegania go jako narzędzia rozwoju lokalnych usług społecznych, poszerzania grona ich odbiorców oraz wzmacniania współpracy w środowisku lokalnym.

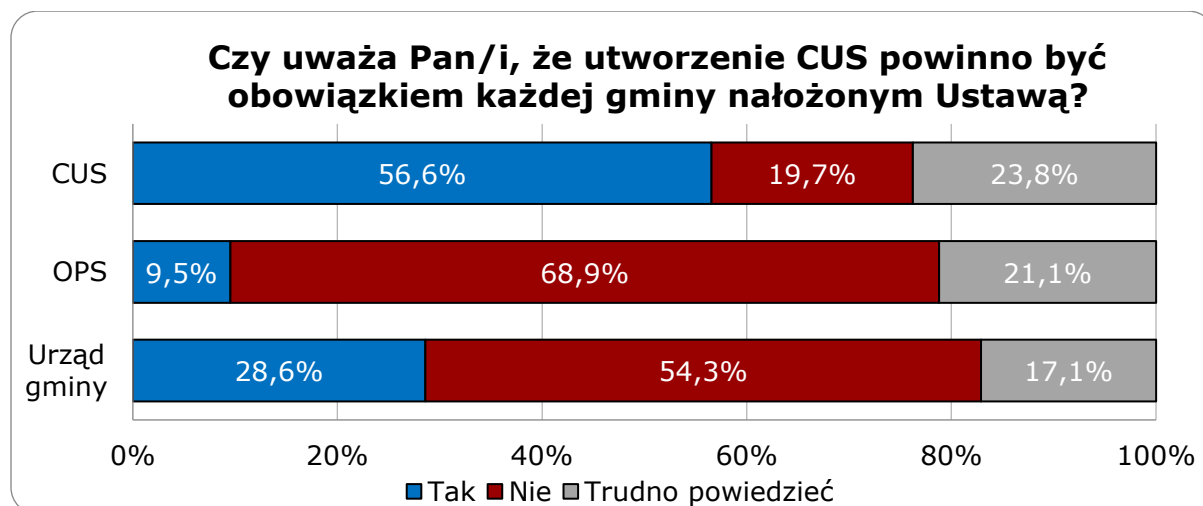
1.1.2. Obowiązkowość CUS

Znaczenie lokalnych zasobów, partnerstw i gotowości organizacyjnej prowadzi do pytania, czy tworzenie CUS powinno być procesem dobrowolnym, czy też

obowiązkowym dla wszystkich gmin.

Wyniki badania wskazują, że poparcie dla idei CUS nie przekłada się automatycznie na poparcie dla obowiązkowego tworzenia takich instytucji. We wszystkich badanych grupach, z wyjątkiem przedstawicieli funkcjonujących już CUS, dominowały odpowiedzi przeciwne obligatoryjnemu wdrażaniu tego rozwiązania. Największy sceptycyzm występował wśród przedstawicieli OPS i urzędów gmin, natomiast jedynie wśród przedstawicieli CUS przeważały opinie popierające obowiązkowość.

Wykres 3. Opinia na temat obowiązkowości CUS – CUS/OPS/Urząd Gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=535

Wyniki te pokazują, że respondenci odróżniają ocenę samej idei od oceny sposobu jej wdrażania. We wszystkich badanych grupach poziom poparcia dla obowiązkowego tworzenia CUS był niższy niż poziom poparcia dla samej idei zastępowania OPS przez CUS. Nawet respondenci dostrzegający zalety tego rozwiązania zachowywali ostrożność wobec jego obligatoryjnego wdrażania, wskazując na znaczenie lokalnych uwarunkowań organizacyjnych, kadrowych i partnerskich.

Badania jakościowe potwierdzają, że sceptycyzm wobec obowiązkowego tworzenia



CUS nie wynika z negatywnej oceny samej idei, lecz z przekonania, że skuteczność tego rozwiązania zależy od lokalnej gotowości do przeprowadzenia zmiany organizacyjnej. Badani najczęściej nie wykazywali poparcia dla obowiązku tworzenia CUS w każdej gminie:

„Ja osobiście (...) nie jestem zwolennikiem obowiązkowości, bo jak się coś robi z obowiązku, to to nie pójdzie dobrze (...) jak będzie obowiązek, to będzie też bylejakość.” (TIDI_CUS_1, gmina miejsko-wiejska)

Jedynie w kilku przypadkach zwracano uwagę, że tylko w ten sposób można „przekonać” niektórych włodarzy do reformy lokalnej polityki społecznej:

„Powiem szczerze, ja uważam, że dopóki takiego obowiązku nie będzie, (...) włodarze nie podejmą tej rękawicy, jak to się mówi. (...) Tam dopóki nie ma oblige to, że tak powiem nie chcę.” (TIDI_CUS_2, gmina miejsko-wiejska)

Przedstawiciele ROPS także byli sceptyczni wobec omawianej propozycji. W ich opinii zasadność wdrażania nowych rozwiązań zależy przede wszystkim od lokalnych potrzeb, zasobów i potencjału współpracy, a nie od formalnego obowiązku jego wdrożenia:

„Na początku byliśmy zdania, że byłoby to dobrym rozwiązaniem (...). Ale z drugiej strony, jeżeli CUS mają być tworem sztywnym na miarę i z ofertą dostosowaną do potrzeb mieszkańców, to może jednak lepszym wyjściem jest pozostawienie stworzenia CUS jako zadania o charakterze fakultatywnym i wspieranie tych gmin wtedy, kiedy będą faktycznie na to gotowe.” (TIDI_ROMPS_10)

Wyniki wskazują, że głównym źródłem sceptycyzmu wobec obowiązkowego tworzenia CUS nie jest sprzeciw wobec idei, lecz obawa przed formalnym wdrażaniem zmian bez odpowiedniego przygotowania organizacyjnego i społecznego. W opinii respondentów powodzenie CUS zależy przede wszystkim od

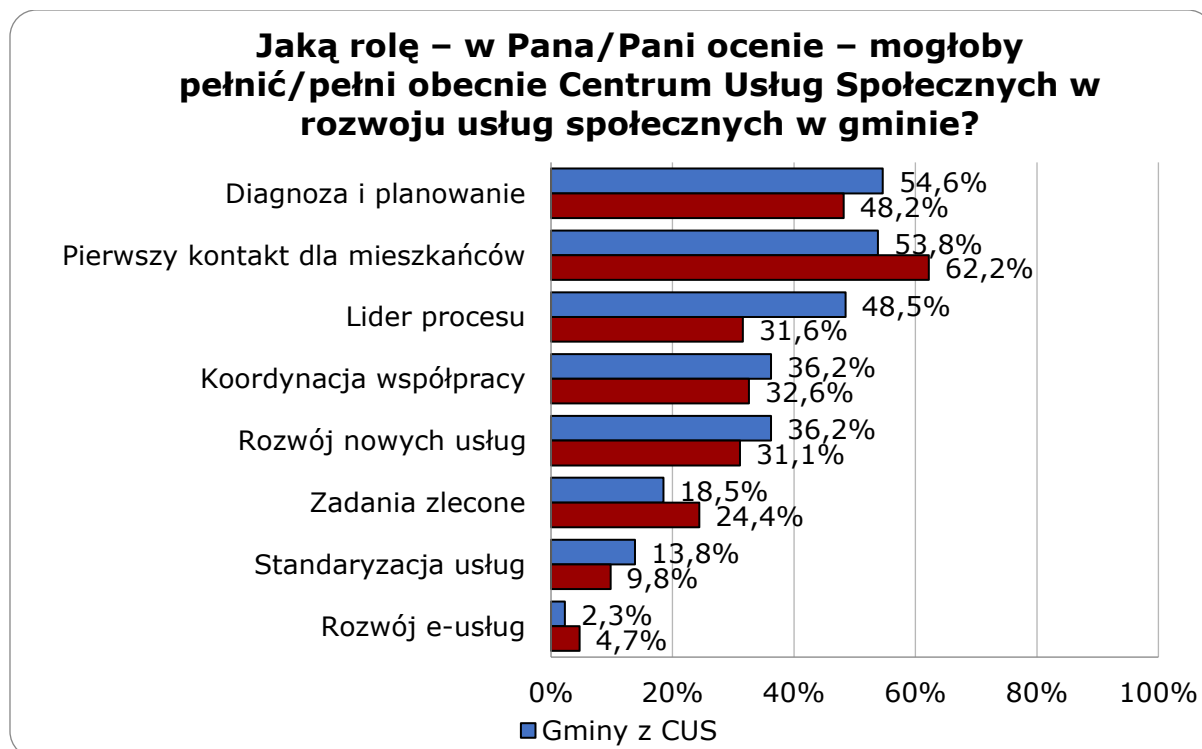


lokalnej gotowości do przeprowadzenia reformy oraz zdolności do budowania współpracy pomiędzy instytucjami i partnerami społecznymi.

1. 2. Postrzeganie roli CUS w lokalnym systemie usług społecznych

Z Ustawy wynikają role, które CUS jest zobowiązany pełnić, przede wszystkim rozwój i koordynacja usług społecznych w gminie. Poza formalnie wskazanymi zadaniami od nowej instytucji oczekuje się również pełnienia określonych funkcji w lokalnym systemie wsparcia. Na wykresie 4 przedstawiono role oczekiwane przy tworzeniu CUS oraz funkcje rzeczywiście realizowane w gminach, w których CUS już funkcjonuje.

Wykres 4. Oczekiwane i pełnione role CUS – Gminy z CUS/Gminy planujące CUS



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=128 (gminy z CUS); N= 199 (Rozważały CUS)

Respondenci postrzegają CUS przede wszystkim jako instytucję odpowiedzialną za organizowanie i koordynowanie lokalnego systemu usług społecznych. Najczęściej wskazywano diagnozę i planowanie usług społecznych oraz pełnienie funkcji pierwszego kontaktu dla mieszkańców. Relatywnie często pojawiały się również role związane z przywództwem w procesie zmian oraz koordynowaniem współpracy między podmiotami działającymi w obszarze usług społecznych.

Znacznie rzadziej CUS postrzegano jako instytucję odpowiedzialną za bezpośrednie świadczenie usług, realizację zadań zleconych, standaryzację usług lub rozwój e-usług społecznych. Oznacza to, że dominujące wyobrażenie o CUS nie sprowadza się do roli kolejnego usługodawcy. CUS jest raczej postrzegany jako organizator, integrator i punkt orientacyjny lokalnego systemu wsparcia.

Różnice pomiędzy gminami posiadającymi CUS a gminami planującymi jego utworzenie są stosunkowo niewielkie. Można jednak zauważyć, że gminy mające doświadczenie funkcjonowania w CUS częściej wskazują role związane z przywództwem i koordynacją, podczas gdy gminy znajdujące się na etapie planowania częściej postrzegają CUS jako punkt pierwszego kontaktu dla mieszkańców. Może to wskazywać, że wraz z praktycznym funkcjonowaniem CUS rośnie znaczenie zadań związanych z integrowaniem lokalnego systemu usług społecznych.

Badania jakościowe potwierdzają, że funkcja koordynacyjna CUS jest jednym z najważniejszych elementów odróżniających tę instytucję od tradycyjnej pomocy społecznej. Badani podkreślali, że rolą CUS nie jest samodzielne realizowanie wszystkich usług, lecz organizowanie systemu, w którym różni aktorzy odpowiadają za ich dostarczanie. Kluczowe znaczenie przypisywano rozpoznawaniu potrzeb mieszkańców, budowaniu partnerstw oraz zapewnianiu jakości usług niezależnie od tego, kto jest ich bezpośrednim wykonawcą.

„Koordynacja to jest dla mnie, to jest forma zarządzania, ale polegającego na tym, że nie biorę wszystkiego na siebie (...). Jeżeli mają koordynować usługi społeczne, to powinny zbierać w sobie potrzeby, zapotrzebowanie na te usługi, powinny szukać możliwości ich realizacji i co jest możliwe zlecać na zewnątrz (...). Czyli, że CUS zbiera informacje o zapotrzebowaniu, pracuje z każdym człowiekiem, który się zgłosi i pracuje ze społecznością, poszukuje możliwości partnerstw, projektów i zleceniobiorców (...), żeby zapewnić mieszkańcowi usługi jak najlepszej jakości.” (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Podobny obraz wyłania się z wypowiedzi przedstawicieli OWES, którzy wskazywali na znaczenie CUS jako jednego miejsca dostępu do informacji o dostępnych formach wsparcia i usługach funkcjonujących na terenie gminy:

„CUS jako jednostka oczywiście to jest bardzo fajna idea łączenia różnego rodzaju usług społecznych w jednym miejscu (...). Z punktu widzenia mnie jako mieszkańca, że mogę sobie iść do jednej instytucji i dostanę jakby kompleksową informację, gdzie co mogę dostać (...) jest bardzo fajną rzeczą.” (TIDI_OWES_10)

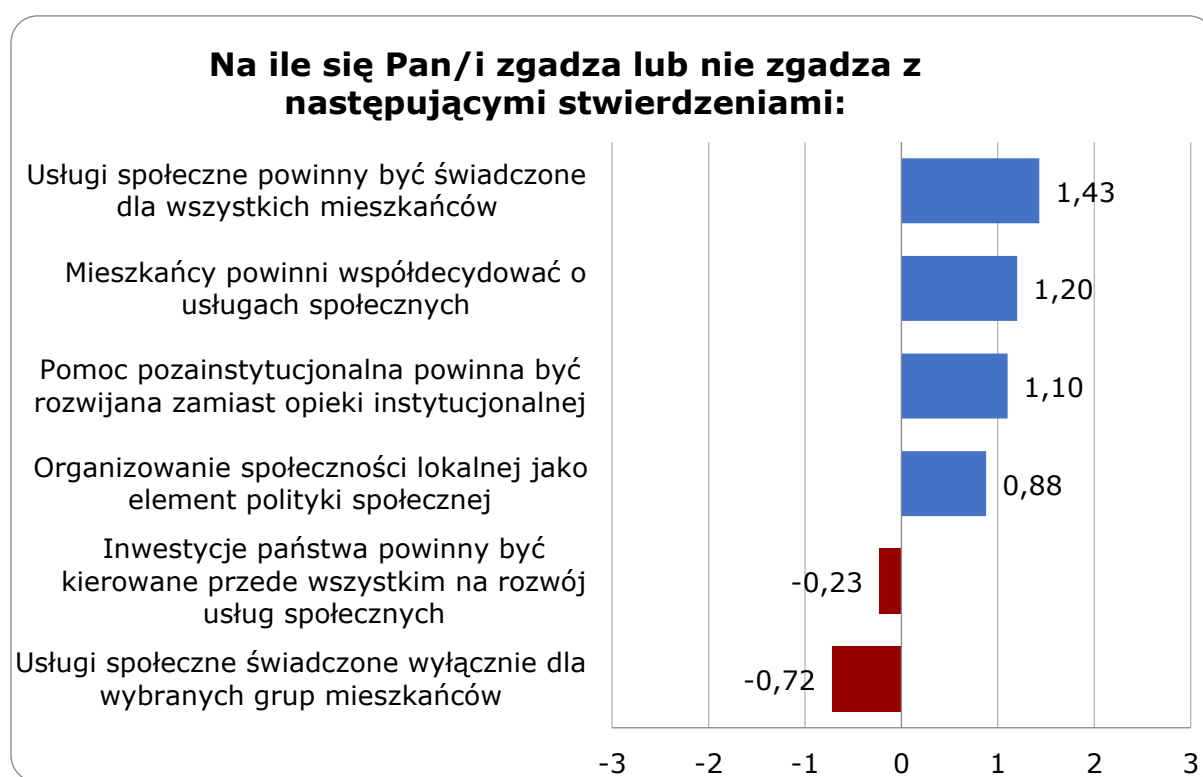
Uzyskane wyniki wskazują, że podstawową rolą przypisywaną CUS jest koordynowanie lokalnego systemu usług społecznych. Obejmuje to diagnozowanie potrzeb mieszkańców, planowanie działań, budowanie współpracy pomiędzy instytucjami oraz ułatwianie mieszkańcom dostępu do informacji i usług. W tym ujęciu CUS pełni funkcję organizatora i integratora lokalnego systemu wsparcia, a nie wyłącznie kolejnego podmiotu realizującego usługi społeczne.

1.2.1. Od pomocy społecznej do usług społecznych dla wszystkich mieszkańców

Działalność OPS obejmowała tylko niewielki wycinek populacji wyłoniony na podstawie odpowiednich kryteriów. Dotychczasowy model instytucjonalny – zdaniem ekspertów i praktyków – przestał spełniać społeczne oczekiwania i obrósł w liczne

stereotypy, które mogą utrudniać docieranie do nowych grup odbiorców. Na poniższym wykresie przedstawiono zgodność instytucji gminnych ze stwierdzeniami dotyczącymi sposobu świadczenia usług społecznych (Średnia z odpowiedzi wyrażona na skali od -3 do 3, gdzie -3 oznacza „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 3 „zdecydowanie się zgadzam”).

Wykres 5. Sposób realizacji usług społecznych przez CUS – CUS, OPS, Urząd Gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=537

Respondenci utożsamiali CUS przede wszystkim z rozwojem powszechnie dostępnych usług społecznych oraz większym udziałem mieszkańców w kształtowaniu lokalnej polityki społecznej. Najwyższe oceny uzyskały stwierdzenia dotyczące dostępności usług dla wszystkich mieszkańców oraz współdecydowania mieszkańców o lokalnych usługach społecznych. Pozytywnie oceniano również pomoc środowiskową i działania związane z organizowaniem społeczności lokalnej.



Znacznie słabsze poparcie uzyskały rozwiązania odwołujące się do selektywnego modelu wsparcia kierowanego wyłącznie do określonych grup odbiorców. Wyniki wskazują, że respondenci postrzegają usługi społeczne przede wszystkim jako narzędzie zwiększania dostępności wsparcia i włączania mieszkańców do lokalnego systemu usług, a nie wyłącznie jako formę pomocy adresowaną do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Potwierdzają to wyniki badań jakościowych. Respondenci wielokrotnie podkreślali, że jednym z podstawowych założeń funkcjonowania CUS jest objęcie usługami całej społeczności lokalnej, a nie wyłącznie osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym:

„Nie jesteśmy tylko dla tych osób wykluczonych czy zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jesteśmy dla wszystkich mieszkańców.” (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Przedstawiciele instytucji zaangażowanych we wdrażanie reformy zwracali również uwagę, że rozszerzenie katalogu usług może przyczyniać się do zmiany społecznego wizerunku pomocy społecznej oraz ograniczania stereotypów związanych z korzystaniem ze wsparcia:

„Jest to szansa taka na odczarowanie tego mitu ośrodka pomocy społecznej, że tam przychodzą tylko klienci zgodnie z kryterium dochodowym, a tak będą mogli wszyscy mieszkańcy skorzystać. Więc jest to takie odczarowanie swego rodzaju pomocy społecznej.” (TIDI_UW_6)

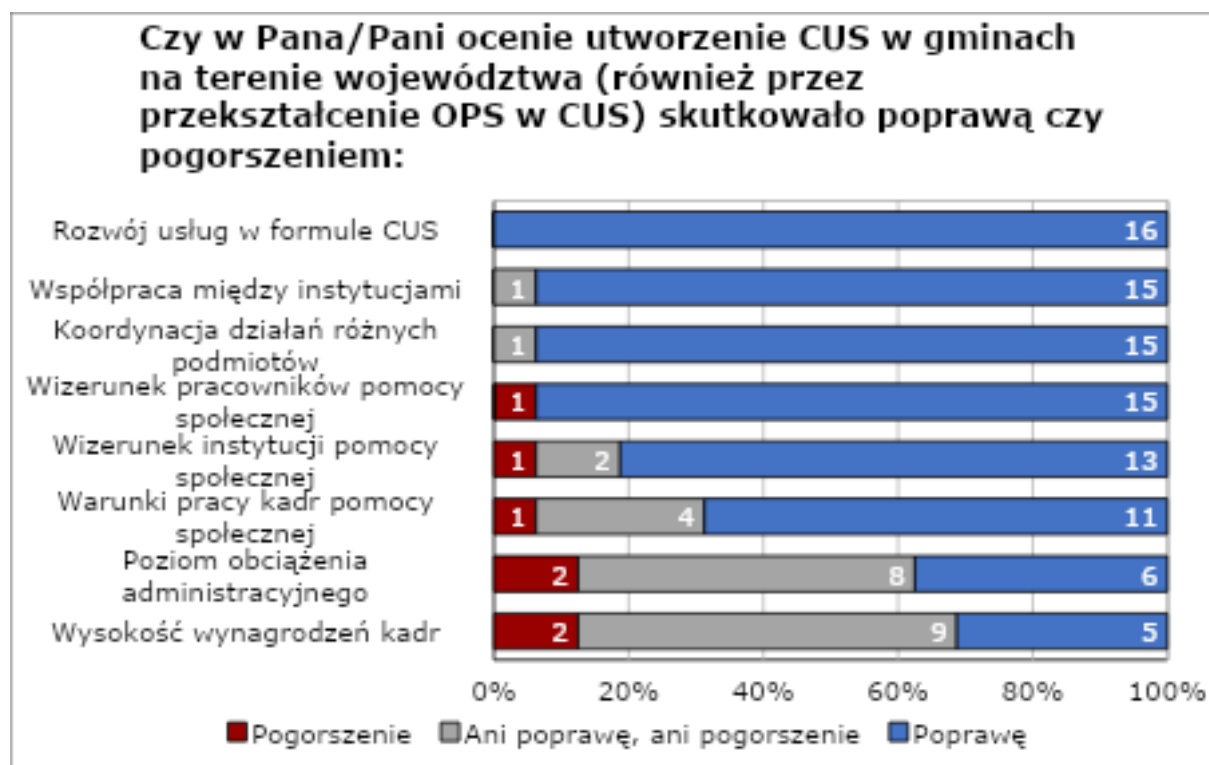
Wyniki badań ilościowych i jakościowych wskazują, że CUS postrzegany jest jako instytucja służąca rozszerzaniu dostępu do usług społecznych oraz obejmowaniu wsparciem szerszego kręgu mieszkańców niż tradycyjna pomoc społeczna. Istotą tego rozwiązania jest przesuwanie punktu ciężkości lokalnej polityki społecznej z działań selektywnych na rzecz usług dostępnych dla całej społeczności lokalnej.



1.2.2. CUS jako narzędzie rozwoju społeczności lokalnej i działań prewencyjnych w opinii ROPS

Oceny przedstawicieli Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej wskazują, że funkcjonowanie CUS jest przede wszystkim kojarzone z rozwojem usług społecznych oraz poprawą współpracy pomiędzy instytucjami działającymi na poziomie lokalnym. Wszystkie badane ROPS pozytywnie oceniły wpływ CUS na rozwój usług społecznych, a 94% respondentów pozytywnie oceniło ich wpływ na współpracę instytucji, koordynację działań oraz wizerunek pracowników zaangażowanych w realizację usług społecznych. Wysokie oceny uzyskał również wpływ CUS na wizerunek instytucji (81%) oraz warunki pracy kadr (69%).

Wykres 6. Ocena skutków funkcjonowania CUS – ROPS



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=16

Wyniki te wskazują, że korzyści wynikające z funkcjonowania CUS są dostrzegane przede wszystkim na poziomie organizacji usług i współpracy instytucjonalnej. W



mniej stopniu przekładają się one natomiast na poprawę warunków zatrudnienia czy ograniczenie obowiązków administracyjnych.

Badania jakościowe pokazują, że istotą CUS jest przesunięcie punktu ciężkości z reagowania na już istniejące problemy społeczne na działania o charakterze profilaktycznym i środowiskowym:

„My jako pomoc społeczna działamy w warunkach wyłącznie pożaru. Coś się dzieje, kryzys. Osoba już nie ma pracy, osoba już jest chora, osoba jest bezdomna i tak dalej. Usługi społeczne są nastawione na prewencję. My bardzo mocno inwestujemy w seniorów po to, żeby ich zatrzymać w jak najlepszej kondycji (...). Tak samo w odniesieniu do rodzin. My dajemy rodzinom zawczasu pewne rzeczy po to, żeby nie doprowadzać ich do sytuacji, w której my musimy odebrać dziecko.”

(TIDI_ROPS_12)

Badani podkreślali również, że rozwój usług społecznych może przyczyniać się do budowania bardziej aktywnych i zintegrowanych społeczności lokalnych. W tym ujęciu sukces CUS nie jest mierzony wyłącznie liczbą świadczonych usług, lecz także stopniem zaangażowania mieszkańców w życie wspólnoty:

„Sukcesem CUS, jeżeli on funkcjonuje dobrze, jest to, że mamy zintegrowaną społeczność i że ludzie angażują się wolontaryjnie. Seniorzy, w średnim wieku, młodzież. Bardziej idziemy w taką samopomoc. Zaczynają ludzie widzieć drugiego człowieka obok.” (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Łącznie wyniki badań ilościowych i jakościowych wskazują, że CUS są postrzegane jako instytucje wzmacniające lokalny system usług społecznych poprzez rozwój współpracy, koordynację działań oraz większe ukierunkowanie na działania profilaktyczne. Respondenci przypisują im również rolę wspierania aktywności mieszkańców oraz budowania bardziej zintegrowanych społeczności lokalnych.



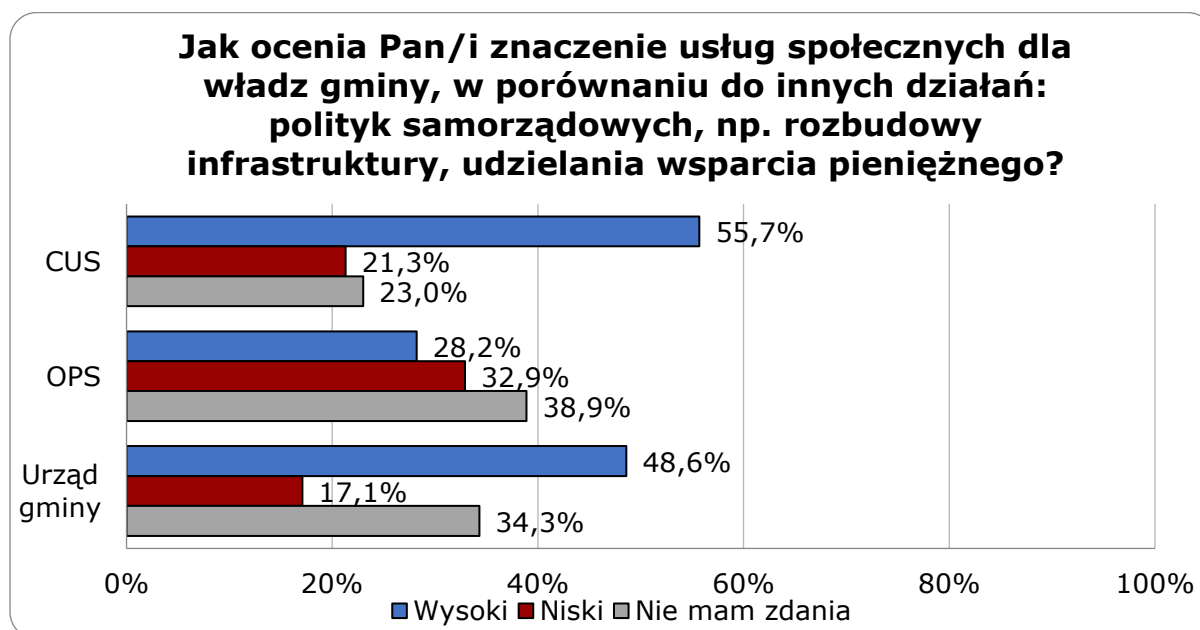
1.3. Znaczenie CUS i usług społecznych w społeczności lokalnej

W tej części zwrócono szczególną uwagę na to, jak funkcjonowanie CUS wpływa na społeczność lokalną oraz jak instytucja jest odbierana przez pryzmat realizowanych w środowisku działań.

1.3.1. Znaczenie usług społecznych

Wykres 7 prezentuje istotność usług społecznych w polityce gmin. Ich znaczenie jest wyraźnie wyższe w jednostkach, w których funkcjonuje CUS.

Wykres 7. Ocena priorytetu usług społecznych dla gminy CUS/OPS/Urząd Gminy



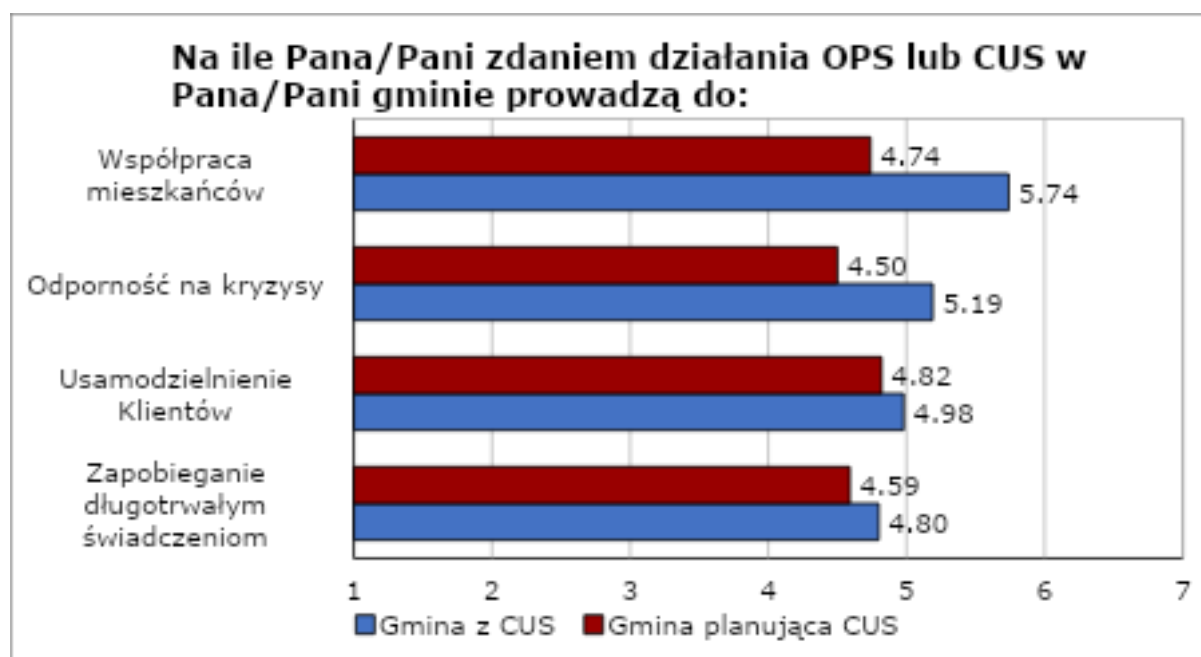
Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=537

Najwyższy odsetek wskazań na wysoki priorytet usług społecznych odnotowano wśród przedstawicieli CUS (55,7%), a następnie urzędów gmin (48,6%). Wyraźnie niższe wartości wystąpiły wśród przedstawicieli OPS, gdzie wysoki priorytet usług

społecznych wskazało 28,2% respondentów. Jednocześnie w tej grupie najwyższy był odsetek odpowiedzi „nie mam zdania” (38,9%). Może to wskazywać, że perspektywa instytucji skoncentrowanych na realizacji zadań pomocy społecznej różni się od perspektywy podmiotów zaangażowanych w rozwój szerszego systemu usług społecznych. Wyniki te sugerują, że tworzenie CUS wiąże się nie tylko ze zmianą organizacyjną, ale również ze zmianą sposobu postrzegania lokalnej polityki społecznej.

Analiza obszarów życia lokalnego, na które CUS oddziałuje, obejmowała takie aspekty jak odporność na kryzysy, usamodzielnianie klientów, pobudzanie więzi lokalnych i współpracy mieszkańców oraz zapobieganie długotrwałym świadczeniom (wykres 8).

Wykres 8. Wpływ CUS na społeczność lokalną CUS/Planowany CUS



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=128 (CUS), N= 199 (rozważały CUS)

W gminach, w których już funkcjonuje CUS odnotowano wyższe oceny dla



wszystkich z omawianych wskaźników. Największe różnice wystąpiły w zakresie zwiększania odporności społeczności na kryzysy (średnia ocena 5,19 na 7 w gminach z CUS oraz 4,50 w gminach dopiero planujących CUS) oraz aspekt lokalnych więzi i współpracy (odpowiednio 5,74 i 4,74). Wyniki te wskazują jak istotny w działalności CUS jest aspekt organizacji społeczności lokalnej, ale także na sukces tej funkcji.

Wyniki badań jakościowych pokazują, że wzrost znaczenia usług społecznych jest związany z odejściem od tradycyjnego modelu pomocy skoncentrowanego przede wszystkim na reagowaniu na już istniejące problemy społeczne. Badani podkreślali znaczenie wcześniejszej diagnozy potrzeb oraz rozwijania działań o charakterze profilaktycznym jako możliwości wcześniejszego zapobiegania konieczności korzystania ze świadczeń pomocowych:

„Tak, i to ze wszystkich dziedzin, bo na przykład my też tak budowaliśmy katalog usług. (...) Wszystko robimy tak, żeby po prostu wcześniej reagować. (...) Mamy narzędzia do pracy z tymi ludźmi. I jakby argumentem koronnym może być to, że rzeczywiście na początku może ten wydatek jest większy (...). Natomiast jak władarze zobaczą, że to się po prostu opłaca (...), nam ze struktur pomocy społecznej w jednym roku ubyło 100 osób.” (TIDI_CUS_1, gmina miejsko-wiejska)

Podobny mechanizm wskazywali przedstawiciele ROPS, zwracając uwagę na różnicę pomiędzy interwencyjną logiką pomocy społecznej a bardziej profilaktycznym charakterem usług społecznych:

„My jako pomoc społeczna działamy w warunkach wyłącznie pożaru. Coś się dzieje, kryzys. (...) Usługi społeczne są nastawione na prewencję. (...) Dajemy rodzinom zawczasu pewne rzeczy po to, żeby nie doprowadzać ich do sytuacji, w której my musimy odebrać dziecko. Także to jest po prostu finansowo się opłaca.”
(TIDI_ROPS_12)

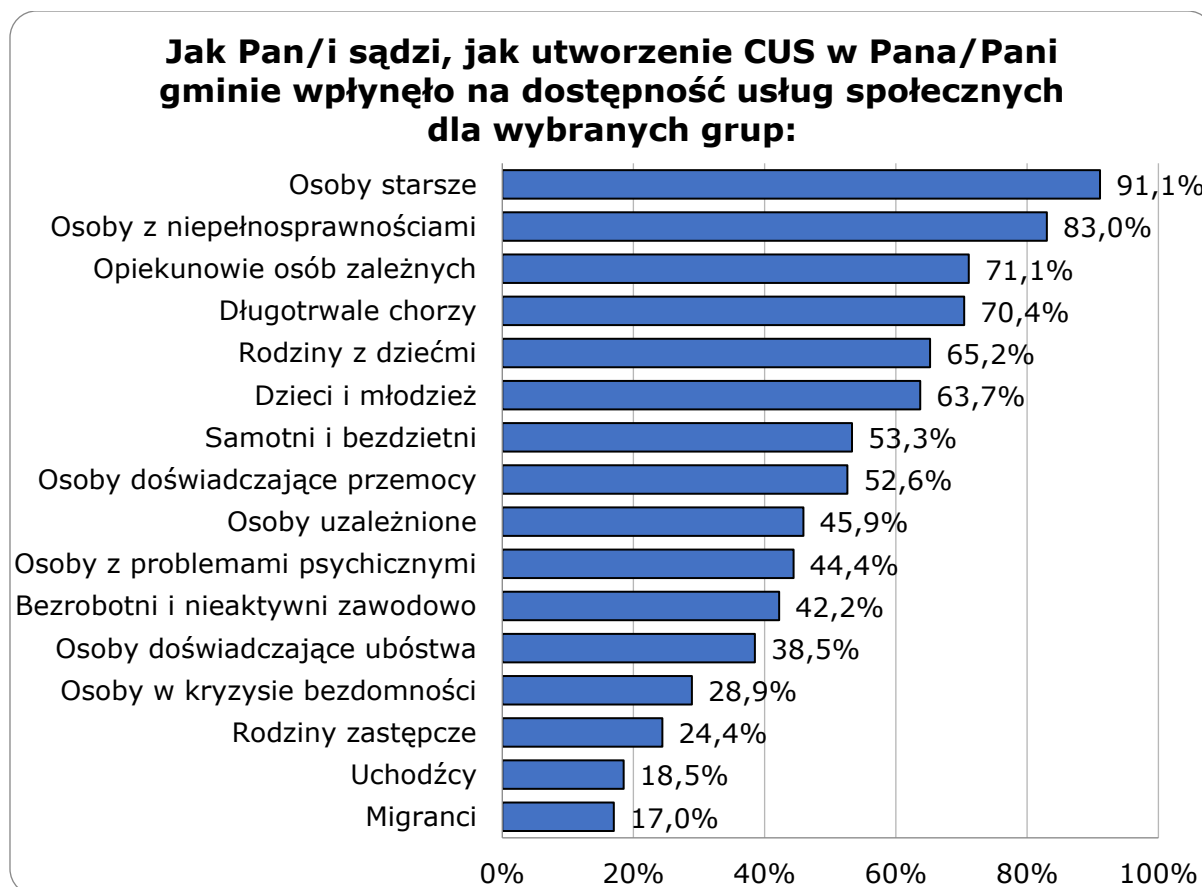


Podkreślano również, że skuteczny rozwój usług społecznych wymaga wcześniejszego rozpoznania lokalnych potrzeb oraz budowania odpowiedniego zaplecza organizacyjnego. Obejmuje to zarówno diagnozę sytuacji społecznej, jak i rozwijanie współpracy z podmiotami zdolnymi do świadczenia usług na rzecz mieszkańców:

„Żeby powstały CUS, to oczywiście trzeba najpierw utworzyć dokumentację, trzeba zbadać teren, trzeba zrobić diagnozę, sprawdzić, co w danej gminie, w tym środowisku lokalnym jest, czego nie ma. Czy funkcjonują podmioty ekonomii społecznej, czy musimy je wzmacniać?” (TIDI_OWES_15)

Rzetelne rozpoznanie potrzeb i możliwości społeczności, w której CUS powstaje, może w znacznym stopniu wpływać także na rozpoznawalność CUS i możliwość podejmowania odpowiednich działań informacyjnych, co tłumaczy tak istotną zmianę *in plus* w zakresie dostępności ukazaną na wykresie 9.

Wykres 9. Wpływ CUS na wybrane grupy odbiorców



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=135

W gminach, w których funkcjonuje CUS zauważalnie wzrosła dostępność usług społecznych. Szczególną poprawę odnotowano w dostępności dla osób starszych (w 91,3% gmin), osób z niepełnosprawnościami (w 80,3% gmin) oraz opiekunów osób zależnych (71,1% gmin). Znacznie rzadziej wskazywano natomiast na wpływ CUS w odniesieniu do migrantów i uchodźców, rodzin zastępczych, czy osób bezdomnych i doświadczających ubóstwa.

Badani często podkreślali, że oferta CUS jest kierowana do wszystkich mieszkańców. Z jednej strony doskonale wpisuje się to w zmianę wizerunkową i zanikaniem negatywnych stereotypów, które są redukowane dopiero po przekształceniu z OPS. Z drugiej strony rozszerzanie oferty i grup jej odbiorców



może mieć negatywny wpływ na grupy dotychczas korzystające ze wsparcia. Częściowo uwidacznia to wykres 9, na którym nie widać istotnej poprawy dostępności chociażby dla osób w kryzysie ubóstwa i bezdomności. Może to niekiedy wynikać ze stosowania modelu odpłatności za usługi niedostosowanego do tych grup odbiorców:

„Niweluje dlatego że przede wszystkim, tak jak mówiłam, my kierujemy na podstawie naszego prawa miejscowego programu usług społecznych usługi społeczne do wszystkich mieszkańców. I co jest ważne, my kierując te usługi, świadcząc te usługi dla mieszkańców, świadczymy je odpłatnie. Więc tak naprawdę każdy może przyjść i kolokwialnie mówiąc kupić sobie usługę. Więc taką usługę. Czy też usługę opiekuńczą, czy też asystentką, czy też różną inną. My nie kwalifikujemy do tych usług ze względu na dochód.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

Równolegle do uniwersalnego dostępu do usług społecznych idea CUS kładzie nacisk na indywidualne rozpoznawanie i zaspokajanie potrzeb, które wymaga sprawnej integracji i koordynacji współpracy w środowisku lokalnym. Funkcja organizacji współpracy i społeczności lokalnej była często wskazywana jako element konstytutywny CUS:

„W takiej formule CUS owej jest zrobiona diagnoza, jest program usług wdrożony, już zawieramy partnerstwa, pojawiają się organizacje pozarządowe do współpracy, społeczność się zaktywizowała, także już zaczynamy być CUS em.” (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Badani spoza CUS także podkreślali, że rozwój usług społecznych wymaga integracji różnych form wsparcia wokół potrzeb konkretnej osoby. W tym ujęciu istotą działania CUS jest nie tylko realizacja poszczególnych usług, lecz również ich koordynacja oraz łączenie działań podejmowanych przez różne instytucje:





„Trzeba by było trochę przejść z tego modelu instytucja–problem na osobę–potrzeby (...). Czyli mówimy o takim podejściu, które jest skoncentrowane na osobie, czyli na diagnozie sytuacji życiowej tej osoby, a nie tylko tak jak to OPS robią, patrzą na kryteria dochodowe. (...) Ta koordynacja lokalna jest tutaj ważna, czyli współpraca z różnymi podmiotami zewnętrznymi, z organizacjami pozarządowymi.” (TIDI_UW_15)

Opisywane powyżej wyniki wskazują, że funkcjonowanie CUS wiąże się ze wzrostem znaczenia usług społecznych w polityce lokalnej. Badani przypisują CUS pozytywny wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnych, szczególnie w obszarze współpracy mieszkańców, współdziałania instytucji oraz integracji różnych form wsparcia. CUS często opisywany był jako podmiot koordynujący działania różnych instytucji, organizacji społecznych i usługodawców wokół potrzeb mieszkańców.

1.3.2. Zmiana wizerunkowa CUS

Zmiana wizerunku instytucji organizacyjnej polityki społecznej na poziomie gminy jest istotnym procesem, który – jak wyżej wskazano – ma istotny związek z dostępnością usług dla mieszkańców. Jednak przedstawiciele CUS często wskazywali, że proces ten nie zachodzi samoistnie, a wymaga pracy kadr danej instytucji. Ponadto nie wszyscy klienci jednakowo postrzegają te zmiany:

„To tak powiem, że on nie był taki jednoznaczny, ponieważ dla nowych klientów i tych osób, które nie są typowymi klientami pomocy społecznej, ale już faktycznie korzystają z tej formy usługowej, która nie wiąże się z wywiadem i decyzją, to my jesteśmy CUS em i nikt nas inaczej nie nazywa. Dla starych klientów, którzy przychodzą tylko po zasiłek, to często jesteśmy mopsem nadal i dla niektórych instytucji też, bo ciągle jeszcze nas tytułują MOPS em.” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

Zmiana wizerunkowa CUS jest postrzegana przez instytucje z obszaru polityki społecznej jako bardzo istotny proces dla jednostki mającej odpowiadać za zmiany



potrzeb mieszkańców związanych między innymi z sytuacją demograficzną:

„Dla mnie to jest takie odczarowanie systemu pomocy społecznej, czyli zmiana wizerunku instytucji. Zdecydowanie na plus, ponieważ system pomocy społecznej kojarzy nam się z w skrócie mówiąc i bardzo kolokwialnie, z patologią, z pomaganiem osobom zmarginalizowanym. Natomiast CUS jest dla wszystkich, ma służyć wszystkim mieszkańcom.” (TIDI_ROPS_15)

Zmiana wizerunkowa jest więc przez badanych traktowana nie tylko jako odmienne postrzeganie instytucji i jej pracowników, ale jako proces, który prowadzi do realnego rozszerzenia możliwości oddziaływania na społeczność lokalną.

1.4. Podsumowanie

Wyniki badań wskazują, że Centra Usług Społecznych są postrzegane przede wszystkim jako narzędzie zmiany sposobu organizacji lokalnej polityki społecznej. Badani wiążą wdrażanie CUS z odejściem od dominacji świadczeń i działań interwencyjnych na rzecz szerszego rozwoju usług społecznych, diagnozowania potrzeb mieszkańców oraz koordynowania wsparcia realizowanego przez różne instytucje i organizacje. Jednocześnie poziom akceptacji tej idei nie jest równomierny – najwyższe poparcie występuje wśród instytucji już funkcjonujących w logice usług społecznych oraz podmiotów wspierających ich rozwój, podczas gdy przedstawiciele OPS i części samorządów pozostają bardziej sceptyczni.

Badani przypisują CUS przede wszystkim funkcje organizatora lokalnego systemu usług społecznych. W tym ujęciu rola instytucji nie polega głównie na samodzielnym świadczeniu usług, lecz na diagnozowaniu potrzeb, integrowaniu różnych form wsparcia, budowaniu partnerstw oraz koordynowaniu współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, społecznymi i ekonomii społecznej. CUS jest więc postrzegany bardziej jako podmiot zarządzający lokalnym systemem usług niż jako kolejny dostawca usług społecznych.



Analiza doświadczeń gmin pokazuje ponadto, że CUS znacząco przyczynił się do poprawy dostępności różnego rodzaju form wsparcia. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do wsparcia osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz opiekunów osób zależnych. Jednocześnie badani podkreślają, że skuteczność CUS zależy od lokalnych zasobów, partnerstw oraz gotowości organizacyjnej gmin, co tłumaczy znacznie mniejsze poparcie dla obligatoryjnego przekształcania OPS w CUS, niż dla samej idei jego funkcjonowania.

Łącznie wyniki wskazują, że CUS-y są postrzegane nie tyle jako reforma pojedynczej instytucji, ile jako próba przebudowy lokalnego systemu usług społecznych w kierunku większej koordynacji, profilaktyki, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz szerszej dostępności usług dla mieszkańców.



Rozdział 2. Systemowe uwarunkowania tworzenia CUS

Wśród systemowych uwarunkowań tworzenia CUS należy wyróżnić przede wszystkim ograniczenia formalno-organizacyjne związane z obowiązującym stanem prawnym: ustawowy wymóg przekształcenia OPS w CUS (w gminach do 100 tys. mieszkańców), trudności związane z zawiązaniem współpracy międzygminnej (możliwe utworzenie CUS międzygminnego), złożone przepisy formalne, wymuszające określoną formę tworzenia m.in. programów usług społecznych, czy wreszcie dodatkowe obowiązki natury formalnej wynikające z nowej formuły organizacyjnej. Do uwarunkowań systemowych zaliczamy tutaj również obawy kadry przed utratą kontroli nad usługami społecznymi po przekształceniu ośrodka pomocy społecznej w CUS, czy też zbyt duży zakres usług, jakie muszą być przekazane do realizacji Centrum przy jego powstaniu (art. 10 Ustawy).

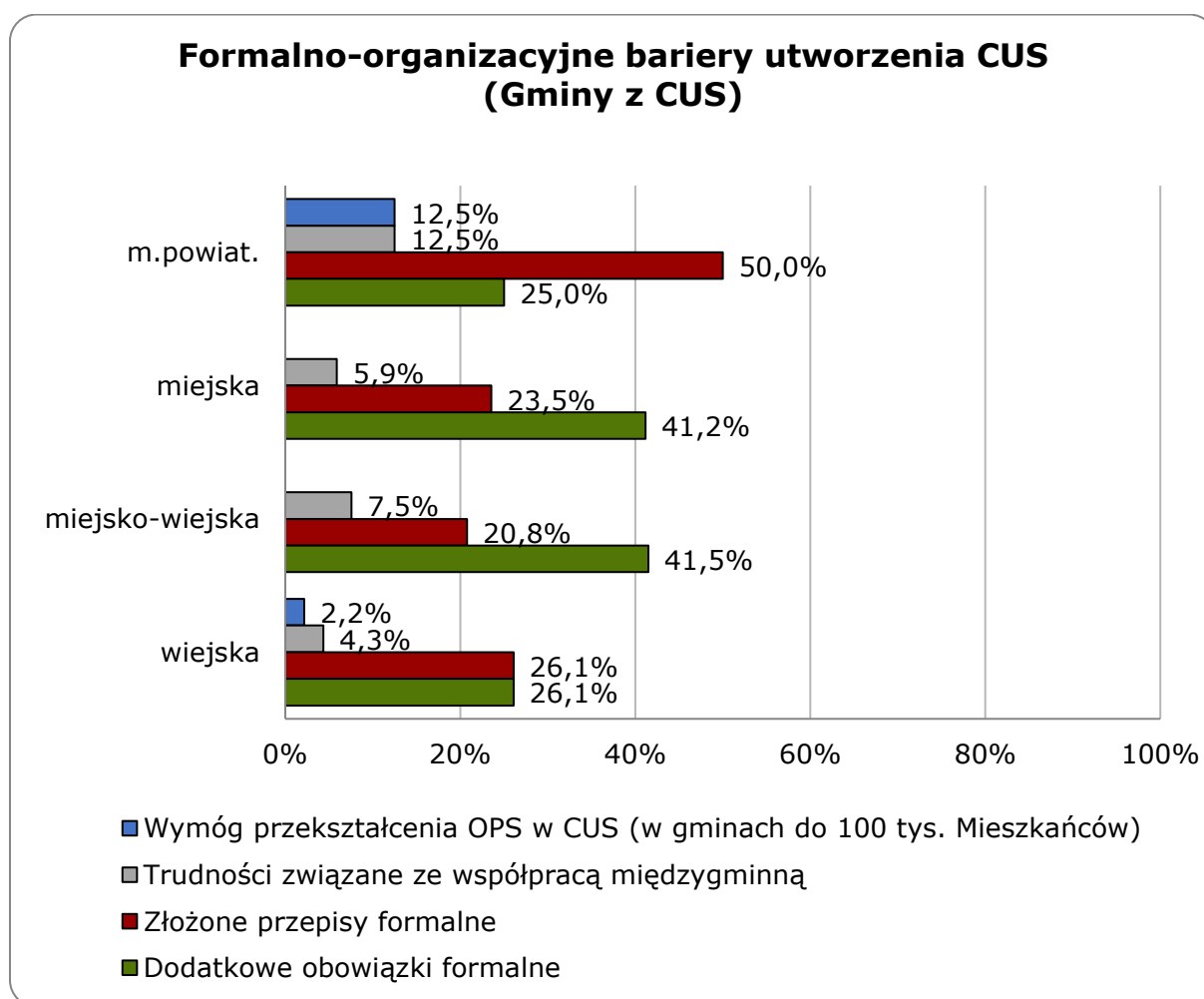
2.1. Perspektywa JST (CUS, OPS)

Analiza ilościowa wykazała, że nie wszystkie z wymienionych uwarunkowań są postrzegane jako istotne przez przedstawicieli gmin. Generalnie istotniejsze są czynniki kadrowe i finansowe, co wykazujemy w innej części niniejszego raportu (zob. Rozdział 5). W świetle zgromadzonego materiału mającą znaczenie barierą CUS są jednak złożone przepisy formalne oraz obawa przed dodatkowymi obowiązkami wynikającymi z reformy. Co trzeci respondent w gminach z CUS (34.7%) wskazał, że te ostatnie stanowią istotną barierę dla tworzenia centrów. Podobnie 25% ankietowanych z tych gmin wskazało na utrudnienia związane ze złożonymi przepisami formalnymi. Zbyt duży zakres usług do realizacji przewidzianych w ustawie odgrywa stosunkowo mniejszą rolę – choć za istotne uwarunkowanie dot. decyzji o powstaniu centrum uznał je co dziesiąty respondent reprezentujący CUS (10,5%).

Jednocześnie w opinii ankietowanych z gmin z Centrami Usług Społecznych, jak i

tych z OPS, ogólne znaczenie innych wymienionych wcześniej czynników dla tworzenia centrów było odpowiednio mniejsze. Wymóg przekształcenia OPS w CUS jest istotną barierą zdaniem jedynie 1,6% respondentów reprezentujących CUS, a trudności związane ze współpracą międzygminną wskazało odpowiednio 6,5% i 2,9% gmin z CUS i gmin z OPS. O ile więc czynniki dot. nawigowania przepisów dot. CUS są postrzegane jako bariera funkcjonowania centrów, nie są często wskazywane jako wiodący powód samego braku wdrożenia idei CUS.

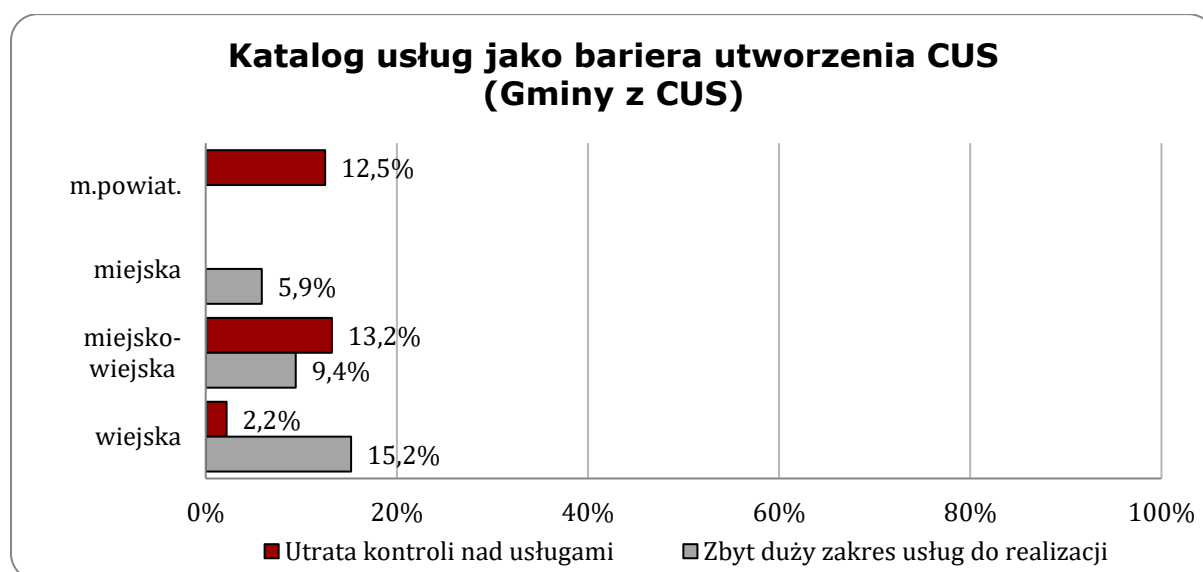
Wykres 1. Systemowe uwarunkowania utworzenia centrum usług społecznych według przedstawicieli gmin, w których powołano CUS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=124

Obraz ten dopełniają dane ilościowe wskazujące na różnice w zakresie postrzegania barier CUS między różnymi typami gmin (zob. wykres 1 i wykres 2). Złożone przepisy formalne są wprawdzie postrzegane jako bariera przez połowę przedstawicieli miast na prawach powiatu, ale za istotne uznaje je od ok. 20 do 26% ankietowanych z innych typów gmin. Co istotne, wśród gmin miejskich i miejsko-wiejskich posiadających CUS za istotniejsze niż w gminach wiejskich uznaje się dodatkowe obowiązki formalne nakładane na samorządy wynikające z przekształcenia jednostki pomocowej. Może to wskazywać na większe natężenie obowiązków natury formalnej odczuwane po utworzeniu Centrum, co powinno być brane pod uwagę przy projektowaniu dalszych zmian w omawianym obszarze oraz monitorowane.

Wykres 2. Zmiany katalogu usług jako bariera procesu utworzenia Centrum Usług Społecznych wśród gmin, w których powołano CUS.

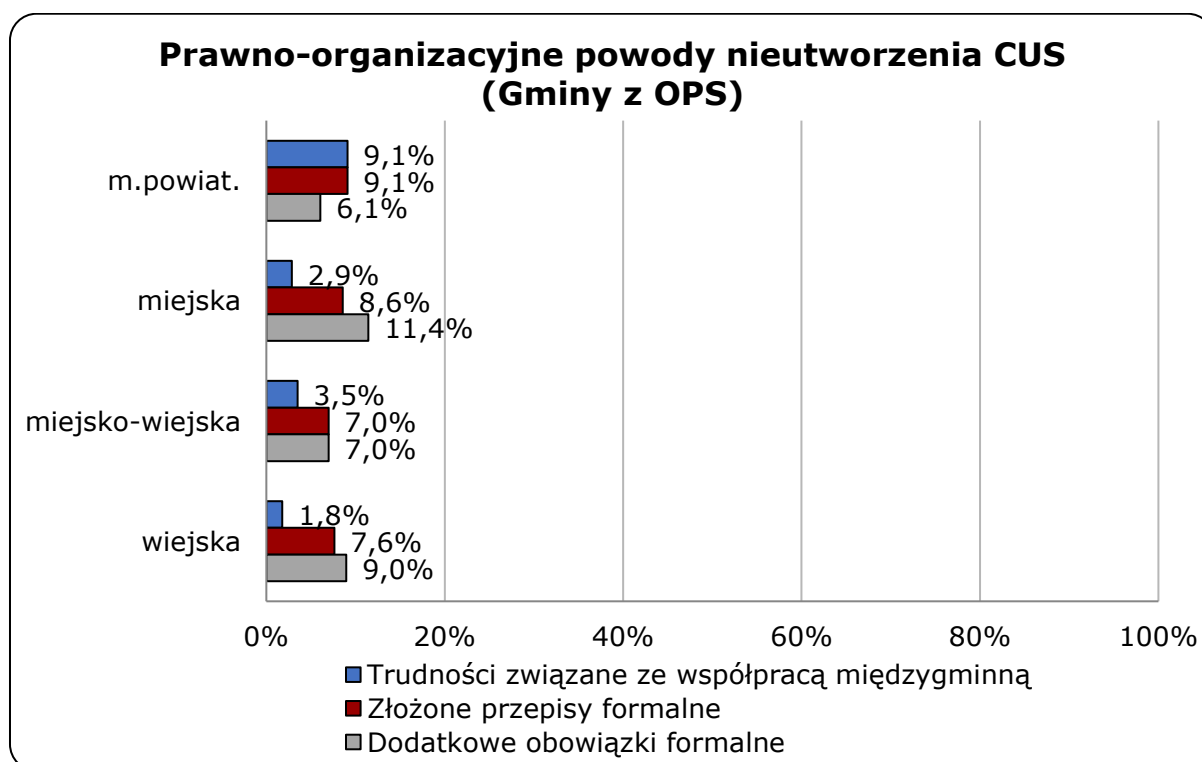


Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=124.

W gminach wiejskich widoczne są pewne obawy w zakresie szerokiego zakresu usług, które wskazuje art. 10 Ustawy (wykres 2). Szczególnie na tle innych typów gmin, reprezentanci wiejskich CUS w większym stopniu wydają się postrzegać ww. katalog jako pewną barierę rozwoju centrów, choć odsetek respondentów

wskazujących tę barierę tylko nieznacznie przekroczył 15%. Wśród MNP i gmin miejsko-wiejskich odnotowano również odpowiedzi wskazujące na obawę w sprawie potencjalnej utraty kontroli nad świadczonymi usługami przez jednostkę pomocową, np. w gminach jak Aleksandrów Kujawski i Łomża. Łącznie trudno jednak uznać, by bariery związane ze sformułowaniem katalogu usług realizowanego przez CUS były postrzegane przez respondentów jako wiodąca bariera tworzenia centrów. Co istotne, w świetle uzyskanych danych, sytuacja ta nie odbiega znacząco od postrzegania katalogu usług jako powodu niewprowadzenia CUS w gminach, gdzie rozważano to rozwiązanie.

Wykres 3. Systemowe uwarunkowania utworzenia centrum usług społecznych według przedstawicieli gmin, w których nadal funkcjonuje OPS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=377.

Wśród gmin, które nie podjęły się dotychczas utworzenia CUS, ale rozważały to rozwiązanie, postrzeganie barier formalno-prawnych także zróżnicowane jest w

zależności od typu gminy. Obrazuje to wykres 3, podobnie jak w przypadku barier wymienianych w gminach z CUS nie były to jednak wiodące powody, dla których nie utworzono Centrum. W przypadku miast na prawach powiatu mniej więcej co dziesiąty ankietowany zwrócił uwagę na trudności związane ze współpracą międzygminną i złożone przepisy formalne, wynikające zapewne z rozpatrywania idei CUS w kontekście wyzwań dostarczania usług społecznych w skali aglomeracyjnej wśród średnich i dużych miast. Współpraca międzygminna odgrywa jednak zupełnie marginalną rolę według odpowiedzi przedstawicieli gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

W przypadku JST innych niż miasta na prawach powiatu, od 9 do 11,4% respondentów z OPS zwracało uwagę na problem dodatkowych obowiązków formalnych, wynikających z przepisów Ustawy, a także na złożoność obowiązujących przepisów, które stanowią ich zdaniem powód niewdrożenia idei CUS w danej gminie. Bariery natury formalnej są więc ogółem mniej istotne w optyce respondentów jedynie rozważających wdrożenie CUS, w porównaniu do gmin, w których Centrum już istnieje. O ile nie są więc postrzegane jako jedna z najważniejszych “barier wejścia”, stanowić mogą istotniejszą przeszkodę w warstwie implementacyjnej – procesu wdrażania CUS w gminie.

Podczas badania fokusowego pojawiły się głosy wyraźnie wspierające wnioski wynikające z badania ilościowego JST. Reprezentanci gmin po założeniu CUS, zwracali uwagę na duży nakład pracy organizacyjnej związany z procesem przekształcania OPS w CUS. Wypowiedzi respondentów wskazywały na konieczność dostosowywania dokumentacji, regulaminów oraz procedur administracyjnych, co czyniło cały proces czasochłonnym i wymagającym znacznego zaangażowania instytucjonalnego. Badani, w których gminie został założony CUS, podkreślali jednak, że trudności te mają głównie charakter wdrożeniowy i dotyczą przede wszystkim początkowego etapu funkcjonowania nowej jednostki, co ponownie koresponduje z ustaleniami badania ilościowego.



„Dla osób, które chcą się przekształcić [OPS w CUS], to jak najbardziej zachęcam, ale nie ukrywam, że jest to bardzo dużo pracy. Tak jak my przekształcając się musieliśmy dostosować wszystkie dokumenty organizacyjne, musieliśmy wszystkie regulaminy pozmienić, dostosować, podejmować uchwały. No ale to się zrobiło raz i na tym jest, że tak powiem, koniec.” (FGI kujawsko-pomorskie)

Warto jednak podkreślić, że w badaniach jakościowych CUS, ROPS i OWES kwestie związane z barierami administracyjnymi są mniej zauważane przez respondentów. Wyraźnie widać, że te kwestie szczególnie absorbują przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i urzędów wojewódzkich. Wśród barier pojawiają się kwestie związane z barierami prawnymi, ale zdecydowanie częściej powtarzane są te odnoszące się do kwestii stabilności i przewidywalności finansowania oraz braku odpowiedniej liczby przygotowanych kadr.

W kontekście tworzenia centrów usług społecznych ważnym elementem są postawy wobec ich funkcjonowania w środowisku polityki społecznej. Blisko 75% przedstawicieli CUS uważa, że powinny one zastąpić ośrodki pomocy społecznej. Natomiast kadry OPS opowiadają się za taką perspektywą zdecydowanie rzadziej (15,5%). Najmniej zdecydowani byli respondenci z urzędów gminy (40,0%). Jeśli jednak wskazywali na którąś z opcji, częściej wybierali, że CUS nie powinny zastąpić OPS (43,0%). Wyraźnie idea CUS dobrze przyjęła się wśród kadr tych placówek, które jak wynika z badań zauważyli znaczną poprawę wizerunku pomocy społecznej wśród beneficjentów pomocy społecznej i lokalnej społeczności. Wyraźna trudność w ocenie prezentowana wśród kadr ośrodków pomocy społecznej i urzędów gminy wskazuje na wysoką potrzebę działań informacyjnych w obszarze założeń CUS i dzielenia się doświadczeniami przez instytucje, które przeszły proces transformacji. Analiza zagadnienia z perspektywy różnych typów gmin uwidacznia, że im gmina jest bardziej zurbanizowana (z wyjątkiem miast powiatowych) tym częściej uważa, że CUS powinny zastąpić OPS. Ponownie dysproporcje występują między parami gminy miejskiej i miejsko-wiejskiej a gminami wiejskimi i miastami na prawach powiatu. Jednak badani z gmin wiejskich najczęściej wskazywali, że trudno im zająć



określoną postawę. Odsetek wskazań trudno powiedzieć w pozostałych gminach jest porównywalny i wynosi około 30%.

2.2. Perspektywa ROPS i OWES

Wskazane powyżej wnioski są w dużej mierze zbieżne z wynikami ankiet przesłanych do ROPS (N=16) i OWES (N=49). Jednym z wiodących barier dla tworzenia CUS na terenie województwa danego ROPS są zdaniem respondentów, oprócz ograniczeń kadrowych i finansowych, także obawy przed dodatkowymi obowiązkami formalnymi w zakresie diagnoz, PUS i sprawozdawczości (wskazanie 10 na 16 województw). Bariera ta zarysowała się nawet w większym stopniu niż obawy dotyczące zakresu usług przekazywanych do CUS i utraty kontroli nad usługami społecznymi (wskazanie 5 na 16 województw). W jednym ROPS (mazowieckiem) bariery formalne były wręcz wskazywane jako najważniejsza z barier doświadczanych w województwie.

Przedstawiciele OWES dużo bardziej pesymistycznie od ROPS i JST odnoszą się do dodatkowych obowiązków formalnych, wynikających z diagnozy, programów usług społecznych i sprawozdawczości. Aż 55% respondentów wskazało je jako wiodącą barierę powstawania Centrów. Jednocześnie co czwarty (26,5%) przedstawiciel OWES wskazał na złożoność przepisów i wymagań formalnych jako barierę dla tworzenia CUS w znanych mu JST, a co 5 (20,4%) na zbyt duży zakres usług przekazanych do realizacji centrum przez Ustawę. Podczas gdy jedynie 6,1% stwierdziło, że trudność stanowi budowa współpracy międzygminnej.

2.2.1. Potencjalny obowiązek przekształcenia OPS w CUS

W kwestii potencjalnego obowiązku przekształcenia OPS w CUS, respondenci reprezentujący ROPS podczas wywiadów pogłębionych dostrzegali, że obligatoryjność mogłaby stać się warunkiem trwałej, systemowej zmiany i zapewnić mieszkańcom równiejszy dostęp do usług pomocy społecznej. Z drugiej podkreślali,

że jeśli obowiązek zostałby wprowadzony zbyt szybko, bez odpowiedniego przygotowania kadr oraz bez realnego potencjału usługowego w części gmin, zmiany będą miały charakter prawny a nie praktyczny (będzie to zmiana pozorna).

Przedstawiciele ROPS wprowadzenie obowiązkowości przekształceń warunkowali zapewnieniem odpowiednio długiego *vacatio legis*, który pozwoliłby na zbudowanie gotowości organizacyjnej oraz zapewnienie wsparcia finansowego i programowego na rozwój usług.

„Obowiązkowość. Z jednej strony powoduje, że faktycznie wszyscy (...) to formalnie zrealizują. Natomiast nam nie chodzi o to, żeby zmienić szyld z Ośrodka Pomocy Społecznej na Centrum Usług Społecznych, tylko żeby ta formuła funkcjonowania była zgodna z ideą. A żeby tak się zadziało, to ludzie, którzy będą realizować zadania z tej instytucji, muszą być do tego przygotowani, muszą wiedzieć, jak to robić. I szczerze powiedziawszy, w ośrodkach, w których w tej chwili nie ma potencjału usługowego, nie ma możliwości tworzenia Centrum Usług Społecznych, więc formalny wymóg utworzenia Centrum Usług Społecznych w takiej gminie niewiele zmieni.” (TIDI_ROPS_1)

„Myślę, że na ten moment jeszcze nie (...) chciałabym, żeby to był jakiś punkt docelowy, ale to jeszcze nie jest ten moment, dlatego że jeśli wprowadzimy teraz obowiązek nawet pięcioletnim *vacatio legis*, to myślę, że większość OPS-ów po prostu zmieni tabliczkę (...).” (TIDI_ROPS_2)

„(...) ja jestem za. Natomiast widzę też takie zagrożenia, że w tych małych Ośrodkach Pomocy Społecznej, gdzie tak naprawdę brakuje kadry, brakuje pracowników socjalnych, no, tutaj mogą być naprawdę trudności, choćby kadrowe (...), jeżeli ma być reforma, to moim zdaniem powinna być przeprowadzona całkowicie i nie wiem, dać jakiś przedział czasowy, do którego wszystkie Ośrodki Pomocy Społecznej powinny się przekształcić w CUS.” (TIDI_ROPS_5)

2.3. Perspektywa Urzędów Wojewódzkich

W analizie jakościowej przedstawiciele urzędów wojewódzkich wymienili szereg obaw związanych z powstawaniem CUS. Podobnie jak w niniejszym rozdziale zwrócono uwagę przede wszystkim na pojawiają się bariery o charakterze finansowym (pojawia się w różnych aspektach kilkakrotnie), niemniej pojawiają się kwestie związane z trudnościami organizacyjnymi, szczególnie w małych gminach. Bariery administracyjne nie są szczególnie wyraźnie artykułowane. Poniżej znajduje się lista wszystkich wspomnianych ryzyk/obaw wyrażanych przez przedstawicieli urzędów wojewódzkich w związku z powstawaniem Centrów Usług Społecznych:

- Niskie zainteresowanie tworzeniem CUS oraz bardzo ograniczony rozwój oddolny w gminach – TIDI_UW_8
- Rozwój usług zależny głównie od programów rządowych i dofinansowania; bez nich rozwój na poziomie gminnym byłby bardzo słaby – TIDI_UW_8
- Brak długofalowej perspektywy rozwoju i niepewność co do kontynuacji programów finansujących usługi – TIDI_UW_8
- Obawa, że CUS może działać odwrotnie do założeń deinstytucjonalizacji i stać się jedną dużą instytucją w gminie – TIDI_UW_10
- Tylko nieliczne gminy są realnie przygotowane do działania jako CUS na poziomie zakładanym przez ustawę – TIDI_UW_6
- Trudności organizacyjne i kadrowe: łatwiej rozwijać CUS w większych strukturach z większym budżetem i możliwością zatrudnienia specjalistów – TIDI_UW_7
- Brak zainteresowania tworzeniem CUS w dużych miastach i dużych ośrodkach – TIDI_UW_7
- Wątpliwość, czy szczególnie małe społeczności i małe gminy mają odpowiednich partnerów lokalnych (np. NGO) do współtworzenia i realizacji usług – TIDI_UW_9
- Rozmywanie pomocy społecznej i ryzyko utraty z pola widzenia części zjawisk oraz potrzeb – TIDI_UW_13

- W małych ośrodkach przekształcenie w CUS nie daje dużej wartości dodanej, a pracownikom dopisywane są kolejne zadania, co obniża efektywność pracy – TIDI_UW_13
- Brak rozdzielenia zadań w części ośrodków zaburza pracę jednostki i powoduje, że niektóre zadania realizowane są pobieżnie – TIDI_UW_13
- Realizacja organizacyjna CUS rodzi wiele pytań interpretacyjnych; nawet urząd wojewódzki nie zawsze jest w stanie udzielić jednoznacznych odpowiedzi – TIDI_UW_2
- Zmiana budzi lęk i opór wobec nowości wśród władarzy i pracowników pomocy społecznej – TIDI_UW_14
- Problem finansowania może uniemożliwiać utworzenie CUS, zwłaszcza w większych jednostkach – TIDI_UW_14
- Brak stabilności finansowania i perspektyw na kontynuację usług po zakończeniu projektów; usługi mogą wygasać wraz z końcem programów – TIDI_UW_3
- Ogólnie CUS-y oceniane, jako dobra koncepcja, ale słabsza realizacja i niepewność co do trwałości rozwiązań – TIDI_UW_3

2.4. Podsumowanie

W świetle ilościowej części badania, bariery formalno-prawne nie są wiodącymi powodami rezygnacji z tworzenia CUS deklarowanymi przez respondentów (prym wiodą tu czynniki strukturalne, w tym kadrowe i finansowe). Stają się jednak istotniejszym wyzwaniem na etapie wdrażania centrów, w postaci dodatkowych obowiązków związanych z realizacją reformy.

Zakres usług przewidzianych do realizacji w CUS w Ustawie są relatywnie rzadko postrzegane jako kluczowe bariery.

Zachowanie dobrowolności przekształceń OPC w CUS pozwoli uniknąć “fikcyjnych” zmian, wdrożenie zachęt i benefitów pozwoliłoby znacznie przyspieszyć proces



(szczególnie zachęty finansowe, ale także wsparcie szkoleniowe i administracyjne w procesie),

Bariery systemowe (związane z obowiązującymi normami prawnymi) nie są kluczową barierą w procesie zamiany OPS w CUS w świetle badań jakościowych.



Rozdział 3. Strukturalne oraz organizacyjne uwarunkowania tworzenia CUS

Na potrzeby niniejszej analizy jako strukturalne i organizacyjne uwarunkowania tworzenia CUS rozumiemy wszystkie determinanty wpływające na tworzenie lub brak decyzji o przekształceniu OPS w CUS, które nie są związane z uwarunkowaniami prawnymi.

3.1. Rola CUS

Analiza badania ilościowego przeprowadzonego wśród JST wskazuje, że dominującą wizją CUS jest funkcja instytucji pierwszego kontaktu dla mieszkańców szukających wsparcia, tak zwana funkcja jednego okienka (wykres 1). We wszystkich typach gmin, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, wskazała tę funkcję ponad połowa respondentów. W gminach miejsko-wiejskich prawie 62%. Potwierdza to silną potrzebę stworzenia czytelnego i dostępnego „punktu wejścia” do systemu usług społecznych, który ułatwiłby obywatelom nawigację po dostępnych formach pomocy.

W wywiadach pogłębionych przedstawiciele CUS, w których funkcjonuje taka organizacja pracy opisywali szczegóły działania oraz wskazywali na pewne wątpliwości, np.:

„mamy akurat taki punkt jednego okienka, gdzie mamy trzy stanowiska pracy, a obok mamy taki pokój do rozmów takich indywidualnych, jak widzimy, że na przykład nie zawsze wszystko na forum można powiedzieć” (TIDI_CUS_2, gmina miejsko-wiejska).

„jeżeli mówimy o integracji usług społecznych, że my będziemy wiedzieli o wszystkich usługach w ochronie zdrowia, w kulturze, na ten moment nie wiem, czy któremuś CUS owi się to udało. Takie typowe jedno okienko oczywiście mamy,



informacje, kierujemy, ale uważam, że to jest wciąż niedoskonałe, że tego się nie da” (TIDI_CUS_4, gmina miejska).

Zdarza się, że w CUS rolę pierwszego kontaktu spełnia koordynator usług społecznych:

„Myślę, że u nas takim jednym okienkiem właśnie jest ten koordynator indywidualnych planów usług społecznych. Jak często przychodzi osoba, która mówi a słyszałam, że macie to albo mam taki problem, no to tutaj ten KIPUS jednak udziela takich informacji” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)

Trudnością w zorganizowaniu jednego okienka jest bariera finansowa, szczególnie w małych jednostkach CUS gdzie deficyty kadrowe blokują rozwój:

„pomysł jest rewelacyjny, tylko ja mam tylko trzech pracowników socjalnych. (...) Jeślibym miała środki na to, to dla mnie rewelacyjny. Przychodzi sobie człowiek, (...) do okienka i mówi no ja bym chciał, potrzebuje pomocy. I tutaj jest ktoś, kto pięknie poprowadzi tą osobę i powie pani musi się zgłosić tutaj, tu ma pani wniosek.” (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

Zauważono także występowanie przeszkody skonsolidowania pośrednictwa usług w jednym okienku z powodu deficytu zasobów lokalowych:

„Raczej nie da się tego tak zrobić, żeby to było w jednym okienku. To znaczy my wynajmujemy budynek i to jest podstawowy mankament naszego CUS-u, dlatego że bardzo się rozrastamy”. (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

Inny problem w kontekście „jednego okienka” wynika z założeń ustawowych dotyczących roli CUS jako koordynatora usług. Zasadność wdrażania takiego rozwiązania w kontekście instytucji silnie zakorzenionych w świadomości lokalnej,





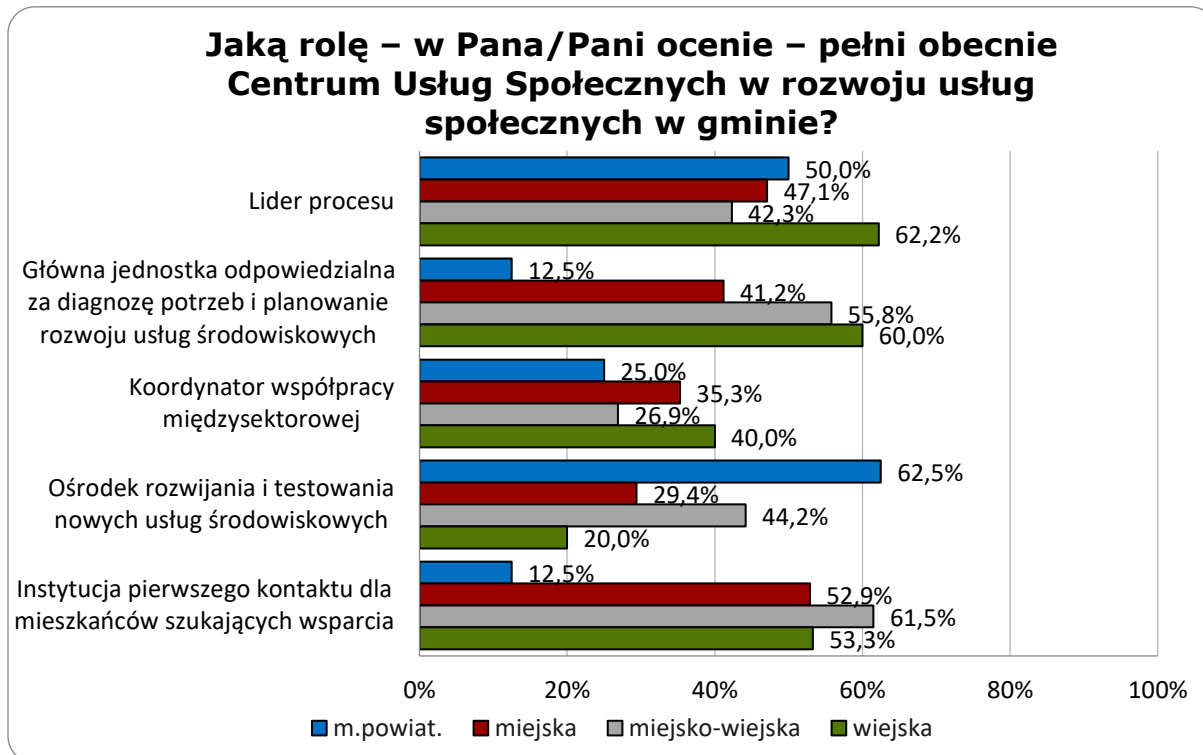
takich jak Miejski Dom Kultury (MDK) czy Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (MOSiR) jest w opinii władarzy wątpliwa:

„w świadomości społecznej są instytucje, które w tym polu [kultury, sportu] realizują się w przestrzeni miejskiej i nawet w kontekście tego jednego okienka czy bylibyśmy potrzebni tym, żeby skierować do MOSiR u, czy do MDK u, gdzie ludzie doskonale wiedzą, że takie instytucje funkcjonują”. (Triada Łódzkie)

Z badania przeprowadzonego wśród gmin posiadających CUS wynika, że od nowo powstające centra oczekuje się bycia przede wszystkim instytucją pierwszego kontaktu dla osób szukających wsparcia, tzw. instytucja jednego okienka (wykres 1). W zależności od typu gmin odsetek respondentów wskazujący ten punkt wynosi między 52% a 62%, jedynie w miastach na prawach powiatu odsetek ten wynosi 12,5%. Wśród często wskazywanych odpowiedzi pojawiła się także funkcja lidera procesu. W tym przypadku mamy dość jednorodne odpowiedzi niezależnie od typu gmin wynoszący od 42,3% dla gmin miejsko-wiejskich do 62,% dla gmin wiejskich. Respondenci reprezentujący CUS-y najrzadziej wskazywali na swoją rolę jako koordynatora współpracy międzysektorowej (wskazania między 25% w przypadku miast na prawach powiatu do 40% w gminach wiejskich).



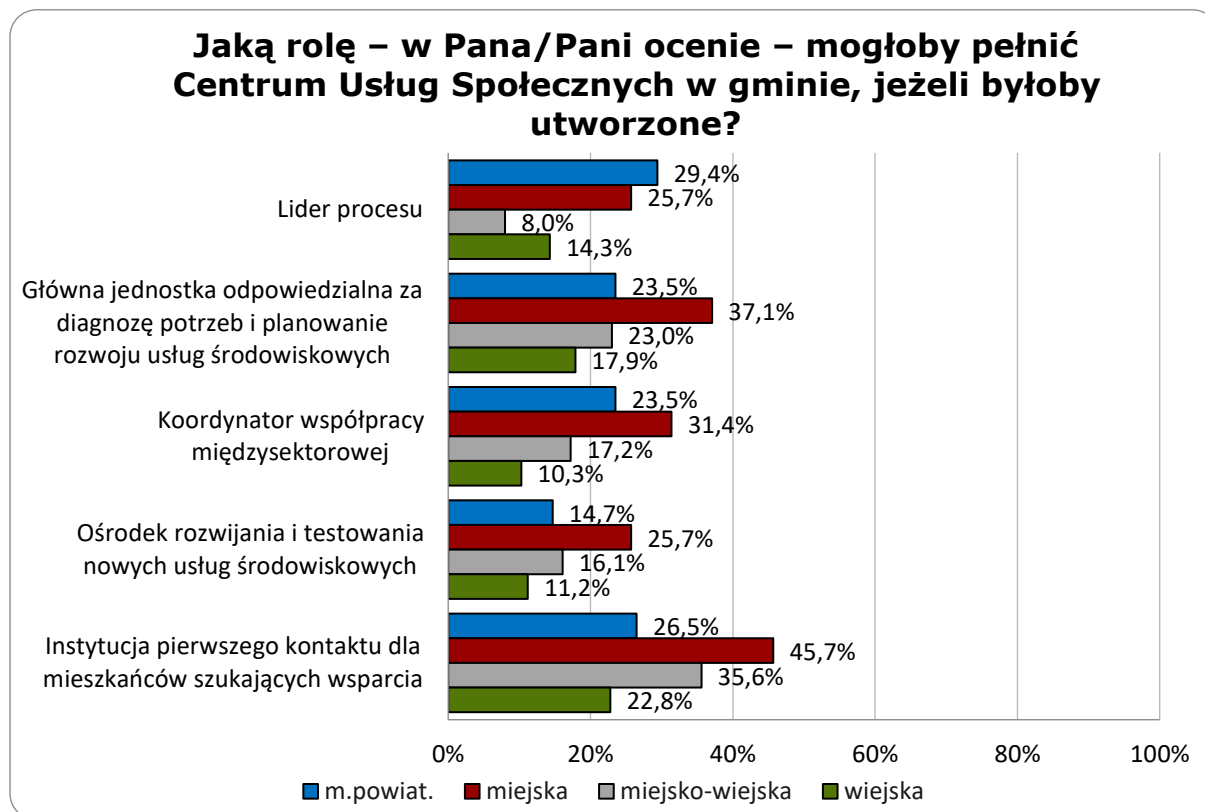
Wykres 1. Najważniejsza rola pełniona obecnie przez Centrum Usług Społecznych w rozwoju usług społecznych w gminie, w podziale na typ gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, N=122

Podobne pytanie zadano pracownikom OPS by porównać jak tę rolę widzą instytucje, które uległy przekształceniu i jaka wydaje się przedstawicielom OPS przed podjęciem decyzji o zmianie sposobu funkcjonowania (wykres 2).

Wykres 2. Najważniejsza rola, którą mogłoby pełnić Centrum Usług Społecznych w gminie, jeżeli byłoby utworzone.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, N=182

W tym przypadku obserwujemy dość jednorodne odpowiedzi na wszystkie ze wskazanych w kwestionariuszu ról niezależnie od typu gmin respondenta. OPS także widzą rolę CUS jako instytucji pierwszego kontaktu dla mieszkańców szukających wsparcia jako najważniejszą (odpowiedzi między 22,8% a 45,75%). Pozostałe odpowiedzi uzyskały znacznie mniejszy odsetek wskazań, niemniej dalej najwięcej z wymienionych w kwestionariuszu i są to jednostki odpowiedzialne za diagnozę potrzeb i planowanie rozwoju usług środowiskowych. OPS najrzadziej widziały rolę CUS jako lidera procesu (odsetki między 8 % – gminy miejsko-wiejskie, a 29,4% miast na prawach powiatu) i tu widzimy dużą różnicę względem CUS.

Jedną z podstawowych kwestii dotyczących tworzenia nowej instytucji w środowisku lokalnym jest jej nazwa. W związku z tym zapytano w badaniu o użycie i zastrzeżenie



nazwy „Centrum Usług Społecznych”. Używanie nazwy CUS dla wewnętrznych komórek OPS lub urzędu miasta, bez formalnego utworzenia nowej jednostki organizacyjnej przewidzianej w ustawie z 2019 roku to zjawisko, które może mieć wpływ na zmniejszenie liczby powstających CUS zgodnie z literą prawa.

Przedstawiciele CUS w wywiadach pogłębionych wskazywali, że nazwa powinna być zastrzeżona wyłącznie dla instytucji spełniających kryteria ustawowe. Padły argumenty, że spójne nazewnictwo pomaga mieszkańcom odróżnić CUS od innych podmiotów używających podobnych określeń (np. centra usług wspólnych), a także zabezpiecza wizerunek konkretnej instytucji świadczącej usługi publiczne:

„Ja myślę, że my powinniśmy mieć zastrzeżoną nazwę, żeby to się od razu kojarzyło. Wiemy, że to jest taka instytucja, która ma takie, a nie inne zadania i jakby zdublowanie tej nazwy, (...) jest mylące dla społeczności. No tak, jak Ośrodek Pomocy Społecznej jest niezastąpioną nazwą.” (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Wśród wypowiedzi pojawiły się jednak także obawy dotyczące brzmienia nazwy wśród mnogości podobnych określeń:

„(...) nieszczęśliwie się tak podziało, że (...) te centra ze sobą się bardzo mylą ludziom, bo jest Centrum Usług Wspólnych, (...) Centrum Integracji Społecznej (...) i trochę ta nazwa tak się teraz, że tak powiem, wypłaszczyła (...) Powinna być to nazwa zastrzeżona jak dla mnie.” (TIDI_CUS_14, gmina miejska)

Środowisko ROPS-ów mówi w tej sprawie niemal jednym głosem: posługiwanie się szyldem „Centrum Usług Społecznych” przez podmioty, które nie przeszły ścieżki formalnej przewidzianej w ustawie, wywołuje chaos instytucjonalny, osłabia zmianę systemową oraz wprowadza w błąd ze względu na inny niż zapisany w ustawie charakter lub profil działania:

„(...) dla obywatela generalnie największym problemem będzie identyfikacja instytucji (...), jeżeli tworzymy taki system, że tu są CUS-y, tu są ośrodki, to obywatel traci





orientację, gdzie co ma składać, gdzie ma o co wnioskować (...). Mieszanie nazewnictwa instytucji o różnym charakterze pod tą samą nazwą nie jest dobre.” (TIDI_ROPS_11)

Wraz z opinią na temat konieczności zastrzeżenia nazwy dla jednostek powołanych w trybie ustawowym pojawiła się ciekawa propozycja wspólnej identyfikacji wizualnej:

„(...) byłbym za tym, żeby zastrzec tę nazwę (...), ale też na przykład (...) jakieś takie ogólnie rozpoznawalne w kraju logo (...) uchroniłoby CUS przed (...) nieuczciwą konkurencją.” (TIDI_ROPS_10)

W wywiadach zapytano także o sankcje za bezprawne użycie nazwy CUS. ROPS-y rekomendują elastyczne, proporcjonalne mechanizmy oraz wydłużony okres przejściowy (*vacatio legis*). Pozwoliłoby to bezpiecznie zamknąć projekty tym gminom, które są formalnie zobowiązane do zakończenia projektów (np. rewitalizacyjnych) lub nazwa wynika z tworzenia inicjatyw lokalnych, które powstały przed 2019 r. Wskazano, że:

„(...) pomysł, żeby ta nazwa była zastrzeżona dla Centrów Usług Społecznych (...) jest ok. Ale (...) sankcje (...) są zbyt restrykcyjne (...) niewspółmierne (...) niekoniecznie trzeba go obwarowywać od razu sankcjami karnymi.” (TIDI_ROPS_2)

Przedstawiciele urzędów wojewódzkich zapytani o kwestię zastrzeżenia nazwy CUS byli całkowicie zgodni z opiniami wyrażanymi przez ROPS. Nieuprawnione używanie tej nazwy przez inne podmioty może prowadzić do dezinformacji oraz wykorzystywania jej w celach wizerunkowych, bez faktycznego związku z ideą CUS. Jeden z rozmówców wskazał, że:

„ (...) jeżeli będziemy mówić o Centrum Usług Społecznych i będzie nam chodziło o jednostkę administracyjną, która będzie miała w gminie realizować określone





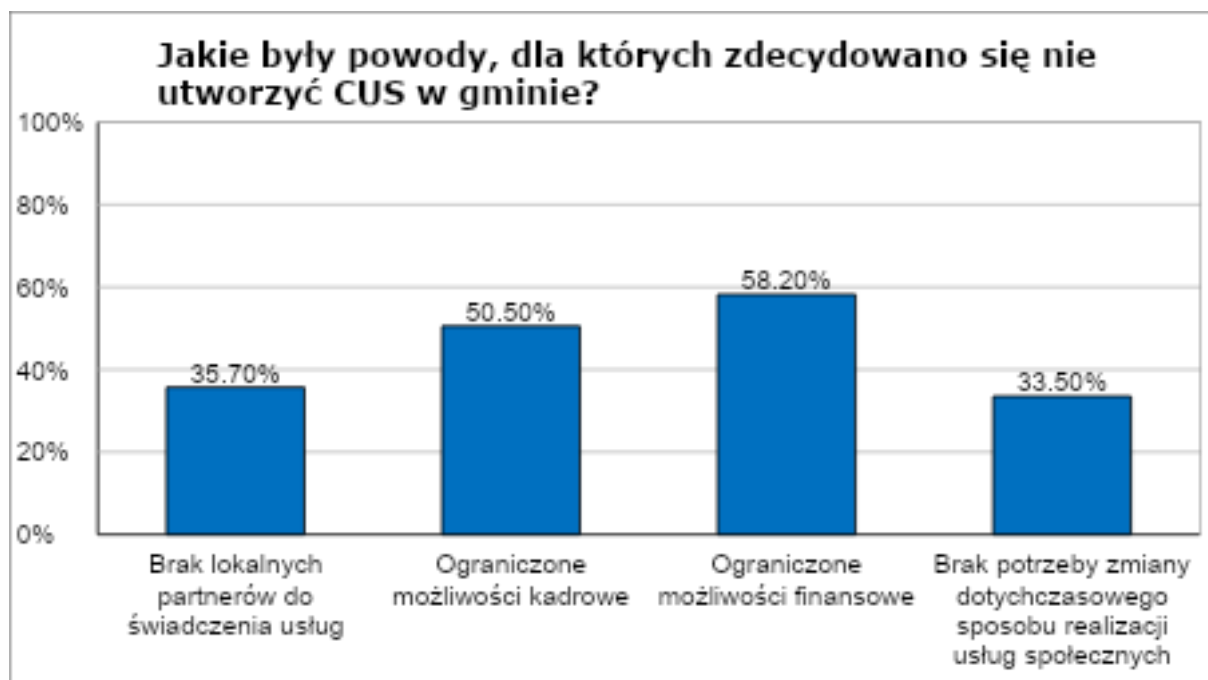
zadania, to ta nazwa powinna być jakby przypisana tylko do podmiotów, które spełniają te warunki ustawowe.” (TIDI_UW_8)

3.2. Bariery w tworzeniu CUS

Mimo upływu pięć i pół roku od wejścia w życie Ustawy liczba powstałych CUS nadal pozostaje niska. W Polsce funkcjonuje ponad 2200 Ośrodków Pomocy Społecznej i jedynie około 200 CUS (stan na 1 maja 2026 r.), choć liczba ta cały czas się zwiększa, jej przyrost jest powolny. W związku z tym, że próba zmiany paradygmatu pomocy społecznej oraz jej deinstytucjonalizacja, przebiega wolno, analizie poddano przyczyny tej sytuacji. Analizie ilościowej i jakościowej poddano powody, dla których instytucje nie rozważały utworzenia Centrum Usług Społecznych. Wyniki wskazują na dominację barier o charakterze strukturalnym i zasobowym. Warto jednak zauważyć, że 49,5% JST rozważało powołanie CUS, a 50,5% nie rozważało takiego rozwiązania. Zaskakująco dużo było braków danych wynoszących aż 25,1%.

Analiza ilościowa odpowiedzi na pytanie o powody nieutworzenia CUS wśród OPS wskazuje, że głównym powodem są kwestie ekonomiczne i kadrowe (wykres 3). Ponad 58,0% respondentów wskazało na ograniczone możliwości finansowe, co potwierdza, że obawa przed kosztami utworzenia i późniejszego utrzymania nowej struktury jest największą przeszkodą dla samorządów. Równie istotnym problemem jest deficyt odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, na co zwróciło uwagę ponad połowa badanych (50,5%). Poza barierami „twardymi”, istotną rolę odgrywa sceptycyzm co do sensu samej reformy oraz trudności w otoczeniu lokalnym. Ponad jedna trzecia badanych (35,7%) wskazuje na brak lokalnych partnerów (NGO czy sektora prywatnego), bez których idea CUS jako koordynatora usług zewnętrznych traci rację bytu. Podobny odsetek (33,4%) uważa, że dotychczasowy sposób realizacji usług jest wystarczający i nie wymaga zmiany.



Wykres 3. Przyczyny nieutworzenia CUS zdaniem OPS

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, N=182

Z badania CAWI przeprowadzonego wśród JST z podziałem na typ gminy wynika, że niezależnie od rodzaju gminy dominują dwa powody, które zniechęcają JST do tworzenia CUS (wykres 4). Pierwszym z nich są ograniczone możliwości finansowe (koszty utworzenia i funkcjonowania CUS). W gminach miejsko-wiejskich tę przyczynę wskazało 70% badanych, przy czym bariera ta była wyraźnie istotna także w gminach miejskich i wiejskich, jedynie miasta na prawach powiatu częściej wskazywały na brak potrzeby zmian niż brak środków. Drugim kluczowym argumentem za rezygnacją z tworzenia CUS są kwestie związane z dostępnością odpowiednio wykwalifikowanych kadr. W przypadku tej kwestii największy odsetek wskazań, powyżej 50%, pojawił się w gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, lepsza sytuacja jest w miastach powiatowych (30% wskazań).

Respondenci z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazali odpowiednio w 42% i 40,9%, iż barierą w tworzeniu CUS jest brak lokalnych partnerów do świadczenia usług. Problemu tego nie identyfikowali przedstawiciele większych aglomeracji z

gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu (odpowiednio 17,4% oraz 15,2%). Z badania wynika także, iż ankietowani nie podejmują decyzji o przekształceniu OPS w CUS, gdyż nie zauważają potrzeby zmiany sposobu realizacji usług społecznych. Najczęściej występuje ten problem w miastach na prawach powiatu (45,5% wskazań). Wśród pozostałych najczęściej wskazywanych powodów są złożone przepisy oraz obawy przed dodatkowymi obowiązkami formalnymi. Co ważne, trudno zauważyć w badanej próbie korelacje między wyżej wskazanymi powodami a brakiem wystarczającej wiedzy i wsparcia merytorycznego, tym samym prowadzenia działań edukacyjnych nie wpłynie na zmianę stanowiska.

Wykres 4. Powody, dla których JST nie zdecydowało się utworzyć CUS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, OPS, N=199

Potwierdzenie obaw wynikających z badania ilościowego JST znajdujemy w badaniu jakościowym. Badania prowadzone wśród pracowników CUS wskazują na silną koncentrację na wyzwaniach związanych z kadrami, w tym kwestiami odpowiednich kwalifikacji, problemy z rekrutacją pracowników, ale także lękiem i niepewnością



przed tym co przyniesie zmiana. Nowy model działania (odejście od pracy administracyjnej na rzecz bardziej angażującej, elastycznej nastawionej na usługi środowiskowe) wywoływał niepewność i lęk. Pracownicy obawiali się zmiany zakresu obowiązków czy nawet likwidacji dotychczasowych struktur. W niektórych przypadkach prowadziło to do konfliktów wewnętrznych, a nawet zaangażowania związków zawodowych.

„Natomiast ta część pracowników socjalnych, którzy funkcjonowali tutaj w tych strukturach MOPS-owych, oni mieli całkiem inne schematy działania. Tutaj był wywiad, decyzja i takie sztapowe działanie, więc wszystko, co im jakby zmieniało ten schemat, powodowało (...) opór wręcz. I związki zawodowe tutaj były uruchomione. I rozłam taki się zrobił (...) bo nikt nie wiedział tak naprawdę, jak to będzie wyglądało.” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

„Czy to będzie tak, że za chwilę zlikwidują MOPS. No wtedy to była wielka niewiadoma. (...) wtedy, na etapie pilotażu był strach. (...) bo zbyt mało wiedzy, zbyt mało informacji. (...) jak jest mało informacji, to zawsze powstają jakieś tam [rozłamy] już i gdzieś tam w kuluarach [plotki].” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

Wskazywano jednak, że kwestię lęku kadr OPS przed zmianą w niektórych podmiotach polityki społecznej udawało się adresować poprzez wdrożenie działań „miękkich”, takich jak szkolenia, superwizja czy indywidualne rozmowy z pracownikami. W analizowanych przypadkach ważną rolę odegrała także komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna prowadzona równolegle. Kierownictwo instytucji nie tylko wspierało pracowników wewnątrz organizacji, ale jednocześnie prowadziło rozmowy z władzami samorządowymi i innymi interesariuszami, budując szersze zrozumienie dla planowanych zmian:

„(...) najpierw przygotowywaliśmy kadrę do tego, żeby ewentualnie wprowadzić taką zmianę, (...) wewnętrznie to robiliśmy. Tutaj bardziej to była moja rola jako osoby kierującej projektem unijnym, w ramach którego oddzieliliśmy postępowania administracyjne od pracy socjalnej. Pracownicy mieli ten pierwszy (...) moment (...)





podjąć decyzję, co będą robić dalej. (...) kadrę przygotowywaliśmy do tego, że zmiana nie musi oznaczać czegoś złego. Zmiana może być na korzyść, że wszystkie te emocje, które wtedy były trudne, a wiążą się ze zmianą, to po prostu zostało wtedy przepracowane. Pracownicy byli zaopiekowani przez superwizję i to było tu, w środku (...). (TIDI_CUS_13, gmina miejska)

Dodatkową często wskazywaną trudnością było poszukiwanie podmiotów zdolnych do realizacji usług społecznych, szczególnie organizacji ekonomii społecznej, które mogłyby pełnić rolę wykonawców usług w ramach projektów CUS:

„Musieliśmy gdzieś na bazie jakichś swoich własnych doświadczeń, które mieliśmy, stworzyliśmy jakąś bazę usług społecznych. Nie do końca też wiedzieliśmy, czy ona się sprawdzi (...) Uczymy się tego.” (TIDI_CUS_14, gmina miejska)

Badanie przedstawicieli ROPS wskazuje warunki powodzenia reformy, które koncentrują się wokół trzech kwestii stabilności finansowania (obawy gmin o trwałość środków i utrzymanie usług po okresach projektowych), kadr (braki, opór pracowników i potrzeba realnego przygotowania do nowych ról) oraz utrzymania priorytetu usług dla grup najbardziej wykluczonych – w taki sposób, aby „otwarcie” oferty CUS-ów na ogół mieszkańców nie oznaczało rozmycia wsparcia dla osób w najtrudniejszej sytuacji. Wypowiedzi przedstawicieli ROPS pokazują, że wyzwania finansowe CUS mają przede wszystkim charakter modelu finansowania i trwałości usług. Najczęściej wskazywanym problemem jest rozczarowanie po etapie szybkiego rozwoju oferty dzięki środkom zewnętrznym następują trudność w utrzymaniu skali po ich wygaśnięciu:

„No i one [CUS] borykają się (...) z takim problemem, że po uruchomieniu pilotażowym usług skala tych usług (...), już po zaprzestaniu tego finansowania, nie była utrzymana na tym samym poziomie (...)” (TIDI_ROPS_1)

W regionach, gdzie CUS powstawały w oparciu o fundusze UE lub pilotaże,



akcentuje się napięcie pomiędzy oczekiwaniami mieszkańców a możliwościami budżetu gminy po zakończeniu projektu. Według rozmówców może to oznaczać konieczność decyzji, jakie usługi utrzymać, w jakiej skali oraz z jakich źródeł je finansować:

„Niestety środki projektowe mają tę wadę, że (...) zawężają opcje grup docelowych. (...) z jednej strony projekt pozwala na pewne na rozwój pewnych usług, ale tylko dla wyszczególnionych grup docelowych w sposób bardzo sztywny, często trochę taki z punktu widzenia (...) idei CUS-u bezsensowny.” (TIDI_ROPS_11)

Z innej strony respondenci wskazują, że łatwiej jest utrzymać stabilność funkcjonowania CUS powstałym ze środków własnych gminy, niż tym, które otrzymały zewnętrzne finansowanie:

„(...) część (...) przekształciła w ramach środków własnych. I wbrew pozorom tak jak się patrzy na te CUS-y, które utworzyły się z własnych środków. Wydaje się i one same też tak mówią, że jest im łatwiej.” (TIDI_ROPS_9)

„(...) bardzo trudno potem im (...) zachować tą trwałość, (...) dostosować się do wymogów z zewnątrz.” (TIDI_ROPS_9)

Bardzo pozytywnie model deinstytucjonalizacji pomocy społecznej jest oceniany przez przedstawicieli OWES, którzy widzą w tym modelu lepsze dopasowanie wsparcia do rzeczywistych potrzeb mieszkańców, zwiększenie dostępności i lokalności usług, ale także rozwój usług społecznych. Uśrodkowanie sprzyja integracji działań i rozwojowi współpracy międzysektorowej. Włączenie organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej w realizację usług otwiera nowe możliwości aktywizacji społecznej i zawodowej, zwłaszcza dla osób zagrożonych wykluczeniem. Jednocześnie rozwój lokalnych systemów usług może prowadzić do ich profesjonalizacji oraz bardziej efektywnego wykorzystania zasobów – poprzez koordynację działań i ograniczanie ich dublowania.

Pomimo licznych korzyści, wśród wypowiedzi znalazły się także wady CUS. Najczęściej wskazywaną jest niedostateczne finansowanie oraz zróżnicowana postawa kadr wobec zmian. Obawy pracowników OPS przed przekształceniem wynikają z kwestii organizacyjnych (niejasny podział zadań między instytucjami), ryzyka utraty przywilejów, niskiego wynagrodzenia oraz trudności rekrutacyjnych. W wielu przypadkach zmiana jest postrzegana jako narzucona odgórnie, bez wystarczającego włączenia pracowników w proces jej planowania, co osłabia motywację i zwiększa dystans do reformy:

„(...) no ludzie się boją ogólnie zmiany i jakichś nowych rozwiązań. Do tego był jakiś niepokój, czy na pewno tutaj kadra Ośrodka Pomocy Społecznej będzie mogła nadal pracować w CUS-ie. Były jakieś obawy co do takiego podziału w zespole.”
(TIDI_OWES_12)

Analiza wywiadów pogłębionych przeprowadzonych wśród Urzędów Wojewódzkich wskazuje, że problemy kadrowe stanowią jeden z kluczowych obszarów ograniczających rozwój CUS. Dotyczą one zarówno niedoboru pracowników, jak i trudności w pozyskiwaniu osób o odpowiednich kwalifikacjach. Szczególnie dotkliwe są w małych gminach, gdzie rekrutacja jest utrudniona przez odpływ ludności i ograniczone zasoby rynku pracy. Wynagrodzenia w sektorze pomocy społecznej oceniane są jako nieadekwatne do poziomu odpowiedzialności i obciążenia pracą, co wpływa na niską atrakcyjność zawodów pomocowych. Dodatkowym problemem jest duża rotacja kadry przez niestabilność zatrudnienia oraz konkurencja między jednostkami o pracowników:

„(...) problem jest taki, że jeżeli (...) ośrodek sobie „wychowa” i przeszkoli pracownika, to niestety, ale nie mamy jakby przeszkód. Tak się niestety dzieje w życiu. Prawo popytu i podaży. Ale bardzo często jakiś pobliski CUS, który sobie po sąsiedzku (...) bytuje, po prostu przejmie tego pracownika. I nie ma tutaj (...) takich ograniczeń związanych (...) z trwałością projektu. (...) Kolejna bzdura to jest taka (...) zatrudnienie to jest generalnie rzecz biorąc, (...) tam chodzi o umowę o pracę. (...)”

Raz, że umowa to kwestia umowy cywilno-prawne, a dwa, że to powinno być w odniesieniu do usług świadczonych godzinowo, a nie generalnie rzecz biorąc jakby w ramach etatu.” (TIDI_UW_0)

Także uczestnicy badania fokusowego zwrócili uwagę, że słabymi stronami funkcjonowania CUS są przede wszystkim kwestie finansowe oraz organizacyjne. Respondenci podkreślali, że rozwój usług społecznych wymaga stabilnych źródeł finansowania, a brak odpowiednich środków znacząco ogranicza możliwości realizowania nowych działań i rozszerzania oferty wsparcia. Podkreślano, że część usług społecznych wiąże się z wysokimi kosztami, co stanowi istotne ograniczenie dla gmin planujących rozwój modelu CUS. Zwracano również uwagę, że nawet przy dobrej koncepcji organizacyjnej brak zabezpieczenia finansowego może w praktyce uniemożliwiać wdrażanie nowych inicjatyw lub prowadzić do ich ograniczenia w czasie, co wpływa na tempo i skalę rozwoju całego systemu usług społecznych.

„Więc tylko jeszcze raz tutaj trzeba zaznaczyć, że bez środków finansowych naprawdę ciężko coś tutaj jakby ugrać, coś zrobić, no bo jednak no nie ma nic za darmo, a te usługi niektóre są dość kosztowne.” (FGI podlaskie)

Oprócz uwarunkowań tzw. zasobowych – czyli tych związanych z jednej strony z finansami, a z drugiej z dostępnością odpowiednio wykwalifikowanych kadr w badaniu zidentyfikowano także uwarunkowania prawne i organizacyjne.

Analiza uwarunkowań prawnych i organizacyjnych w podziale na typy jednostek terytorialnych wskazuje, że skala trudności w tworzeniu CUS wzrasta wraz z wielkością i stopniem zurbanizowania gminy (wykres 5). Na wstępie warto zwrócić uwagę, że bez względu na typ gminy najrzadziej wskazano na bariery wynikające z wymagań formalnych i aktualnych przepisów. Największe natężenie barier odnotowano w gminach miejskich, gdzie aż 76,5% respondentów wskazało na ograniczone możliwości kadrowe, a 64,7% na niewystarczającą liczbę lokalnych partnerów. Co ciekawe, to właśnie w miastach najsilniej wybrzmiewają obawy o

finanse (52,9%) oraz obawy przed dodatkowymi obowiązkami formalnymi, takimi jak diagnozy czy sprawozdawczość (41,2%), co sugeruje, że większe ośrodki bardziej obawiają się biurokratycznego i ekonomicznego ciężaru transformacji. Aglomeracje miejskie oferują mieszkańcom większy wybór ofert pracy, a także statystycznie wyższe wynagrodzenia powodując większe trudności administracji publicznej w tym podmiotom organizującym usługi społeczne w zapewnieniu adekwatnych pracowników.

Wykres 5. Główne uwarunkowania prawne i organizacyjne będące barierami dla utworzenia CUS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, N=199

W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich sytuacja wygląda inaczej. Choć braki



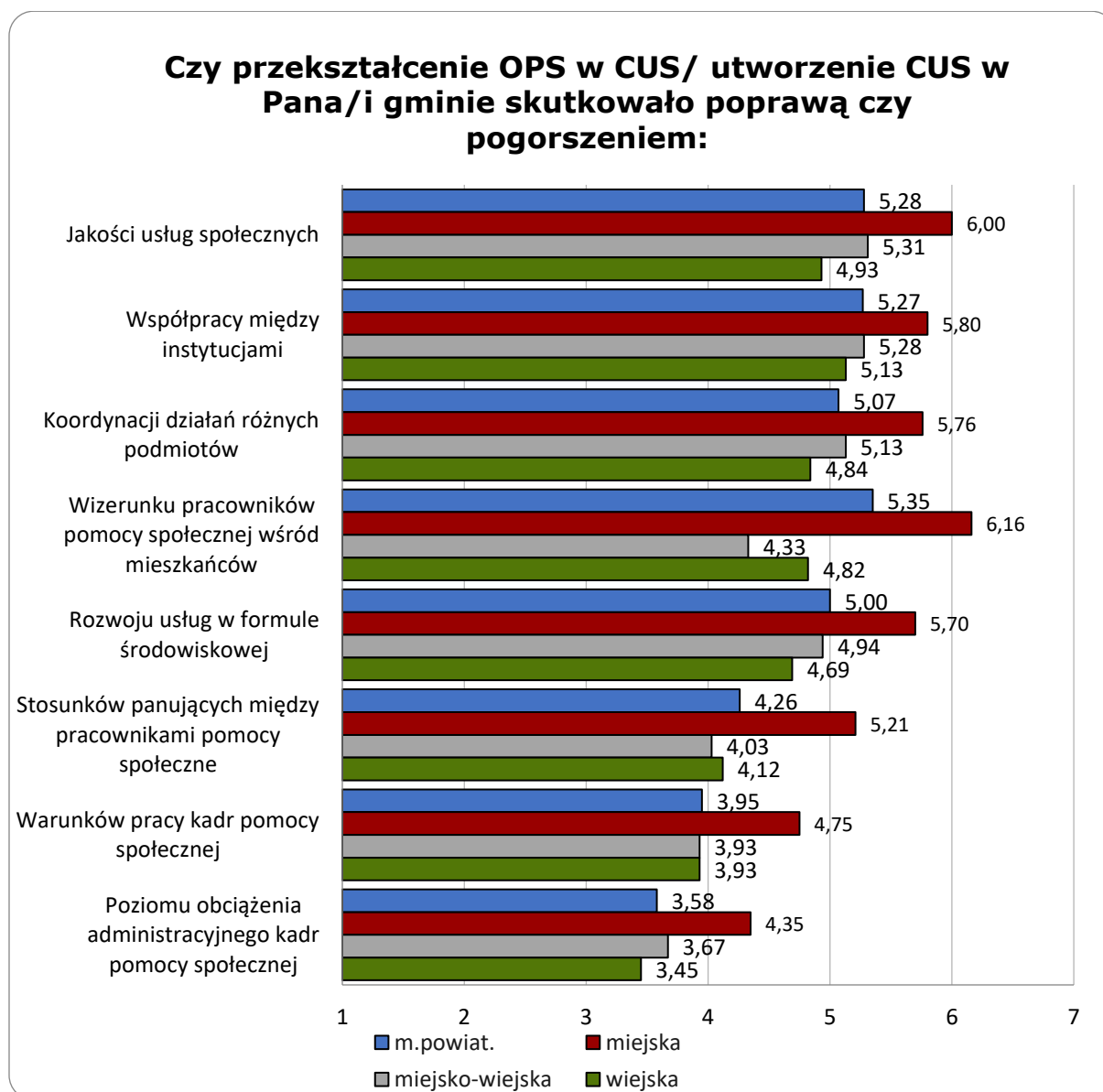
kadrowe i brak partnerów (NGO) pozostają głównymi problemami (średnio powyżej 50%), to znacznie rzadziej niż w miastach wskazuje się tam na obawy przed nowymi obowiązkami formalnymi (26,1% w gminach wiejskich vs 41,2% w miejskich). Gminy wiejskie wyróżniają się natomiast największym sceptycyzmem wobec zakresu usług, które ustawowo muszą zostać przekazane do CUS (15,2%). W miastach na prawach powiatu kwestie kadrowe i finansowe pozostają istotne, jednak aż 35,3% respondentów wskazało na „inne” przyczyny. Jednocześnie respondenci reprezentujący miasta na prawach powiatu najrzadziej ze wszystkich wskazują brak wsparcia merytorycznego czy wiedzy (zaledwie 11,8%).

Analizie poddano także to czego oczekuje OPS po potencjalnym przekształceniu w CUS (wykres 6). Uzyskane odpowiedzi pozwalają na identyfikację, najważniejszych obaw. W tym pytaniu do próby wybrano JST, które nie posiadają CUS.



Wykres 6. Ocena potencjalnych skutków zamiany OPS w CUS, wg przedstawicieli JST

(w skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza "zdecydowane pogorszenie", a 7 "zdecydowana poprawa")



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, N=182

Z analizy oceny zmiany warunków pracy kadry pomocy społecznej wynika, że respondenci podzielili się na dwie grupy – tych, którzy uważają, że nic się nie zmieni i na tych, którzy uważają, że zmiana będzie raczej neutralna (wskazania 4-5).

Zauważa się obawę o wzrost obciążenia administracyjnego, szczególnie widoczną w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (ponad 60% wskazań między 1-4). Badanie wskazuje na pozytywne postrzeganie i duże nadzieje związane z poprawą wizerunku pracowników pomocy społecznej związanej z przekształceniem – przeważają odpowiedzi między 5-6, przy czym w gminach miejskich aż 43,5% badanych wskazało na spodziewaną zdecydowaną poprawę.

Respondenci reprezentujący wszystkie rodzaje gmin wyrazili neutralny oczekiwany wpływ przekształcenia OPS w CUS na zmianę stosunków panujących między pracownikami pomocy społecznej. Zdecydowanie bardziej optymistyczni są co do wpływu przekształcenia na poprawę współpracy między instytucjami i organizacjami zajmującymi się usługami społecznymi i pomocą społeczną w ramach gminy. Najbardziej optymistyczni w tym zakresie są przedstawiciele miast funkcjonujących na prawach powiatu – prawie połowa z nich wskazała odpowiedzi 5 i 6 w siedmiostopniowej skali oraz gmin miejskich – 35% odpowiedzi wskazujących na oczekiwanie zdecydowanej poprawy. Analiza wskazuje, że także mają nadzieję, że potencjalne przekształcenie mogłoby wpłynąć na rozwój usług w formule środowiska i blisko miejsca zamieszkania odbiorcy. Najbardziej pozytywne odpowiedzi pojawiły się w przypadku miast na prawach powiatu oraz gminy miejskiej (przewaga odpowiedzi 5-7). Po 36% reprezentantów gminy miejsko-wiejskiej odpowiedziało w przedziale 4-5 oraz 6-7. Respondenci z gminy wiejskiej w 45% wskazali na bardziej neutralne wskazania – przedział 4-5.

Badani reprezentanci JST wskazali umiarkowany optymizm w zakresie wpływu przekształcenia na poprawę jakości usług społecznych – przeważają odpowiedzi 5-6 w skali od 1 do 7. Wyróżnia się grupa respondentów reprezentująca gminę miejską w której to aż 40% ma nadzieję na zdecydowaną poprawę jakości. Jednocześnie w każdym typie gminy ponad 20% respondentów uważa, że przekształcenie nic nie zmieni. Zauważa się analogiczną ocenę wpływu potencjalnego przekształcenia OPS w CUS na zmiany w zakresie koordynacji działań różnych podmiotów jak na poprawę jakości. Przeważają odpowiedzi umiarkowanie optymistyczne (5-6), przy czym

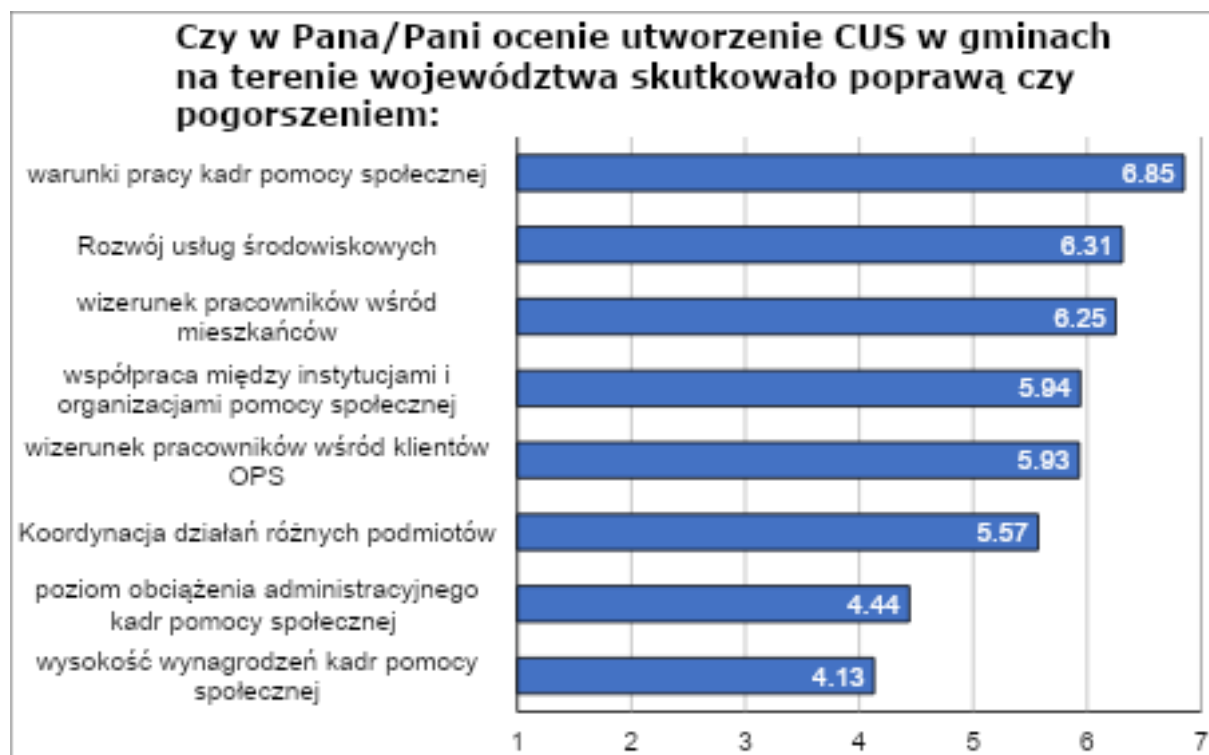
wyraźnie wyróżniają się reprezentanci gminy miejskiej.

Z powyższej analizy wynika, że przedstawiciele JST pozytywnie postrzegają CUS, uważają, że dają one nadzieję na lepszą współpracę i koordynację między instytucjami oraz na poprawę jakości usług, ale obawiają się wzrostu obciążenia administracyjnego. Nie wierzą, że jakiegokolwiek zmiany mogą wpłynąć na ich warunki pracy.

Badanie ROPS w zakresie oceny wpływ utworzenia CUS na terenie ich województwa na poszczególne obszary funkcjonowania usług społecznych wskazuje, że przekształcenie OPS w CUS generalnie znacznie poprawia funkcjonowanie pomocy społecznej praktycznie w każdym zakresie (wykres 7).

Wykres 7. Średnia ocena ROPS wpływu utworzenia CUS w gminach na terenie województwa na sposób funkcjonowania pomocy społecznej

(1 oznaczało zdecydowane pogorszenie, 7 – zdecydowana poprawa)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI, N=16

Reprezentanci ROPS zwrócili uwagę, że po powołaniu CUS warunki pracy kadr pomocy społecznej uległy znacznej poprawie (6,85). Znaczna poprawa ich zdaniem następuje w zakresie rozwoju usług w formule środowiskowej i blisko miejsca zamieszkania odbiorcy (6,31). Zanotowano także bardzo pozytywny wpływ na wizerunek pracowników pomocy społecznej wśród mieszkańców (6,25) i co istotne także wśród klientów pomocy społecznej (5,93). Jednocześnie relatywną barierą identyfikowaną przez ROPS są kwestie związane z wysokością wynagrodzeń kadr pomocy społecznej (4,13) oraz poziom obciążenia administracyjnego kadr pomocy społecznej (4,44). Dobrze wypada także wpływ utworzenia CUS na współpracę między instytucjami i organizacjami zajmującymi się usługami społecznymi i pomocą społeczną. Osiągnięta średnia odpowiedzi 5,94 i brak ocen słabszych niż 4 wskazuje na pozytywne rezultaty osiągnięte w tym obszarze.

3.3. Łączenia CUS z innymi podmiotami

Analiza zagadnienia łączenia CUS z innymi podmiotami została poddana analizie w badaniu fokusowym. Zagadnienie organizacji usług społecznych poprzez łączenie CUS z innymi podmiotami, szerzej niż przewiduje aktualnie Ustawa, nie było szeroko komentowane przez respondentów. Głównym argumentem przeciwko rozszerzaniu możliwości łączenia jest fakt, że instytucja CUS sama w sobie jest nowym rozwiązaniem i wymaga przetestowania w obecnym kształcie, a dopiero w przyszłości (jeśli pojawią się realne, uzasadnione potrzeby) będzie zasadne wnioskowanie o wprowadzenie zmian w prawie umożliwiającą taką zmianę.

“Na razie spróbujemy realizować to na takim etapie jak jest, a zawsze możemy wnioskować o zmianę do tutaj do państwa, żeby to się zmieniło, jeżeli będzie to czymś uzasadnione i podyktowane. Więc ja na tą chwilę nie widzę takiej potrzeby” (FGI kujawsko-pomorskie).

Jednym z nielicznych głosów w tej sprawie był komentarz z badania fokusowego, w którym zwrócono uwagę na kwestię finansową:



“Jeżeli mamy jednostkę, która funkcjonuje osobno to ma inne finansowanie, ona sobie znakomicie radzi, to nie ma potrzeby, żeby akurat łączyć kogokolwiek z kimkolwiek. Jeżeli coś dobrze działa, to nie ma potrzeby, żeby to polepszać (...). Natomiast tam, gdzie to przyniesie jakiś efekt, jakąś wartość dodaną, będzie to jak najbardziej tak” (FGI łódzkie).

Ponadto, jedna z rozmówczyń zauważyła, że zasadność i stopień skomplikowania łączenia CUS z inną instytucją zależy od wielkości miejscowości:

“Jeżeli te CUS to powstają w wyniku przekształceń w jakiś małych gminach, to jest to na pewno prostsze. Byłoby to prostsze, gdyby połączyć je z innymi jednostkami. Natomiast CUS w dużym mieście, które liczy 100 tysięcy mieszkańców połączony jeszcze z inną jednostką nie wiem, jako organizacyjnie miałyby to wyglądać” (FGI kujawsko-pomorskie).

Kwestia wielkości gminy pojawiła się również w kontekście obligatoryjności łączenia instytucji w jedną formę organizacyjną:

“mogłyby być połączone [instytucje], ale na zasadzie dobrowolności, nie jakby obligatoryjnie, że wszyscy musieliby tak samo robić. No bo też specyfika gmin jest. Jednak gmina jest większa, druga mniejsza” (FGI podlaskie).

3.4. Podsumowanie

Podsumowując kwestie związane z tworzeniem Centrum Usług Społecznych należy stwierdzić, że dominującą wizją CUS (wśród CUS jak i OPS) jest funkcja instytucji pierwszego kontaktu dla mieszkańców szukających wsparcia. Potwierdza to silną potrzebę stworzenia czytelnego i dostępnego „punktu wejścia” do systemu usług społecznych, który ułatwiłby obywatelom nawigację po dostępnych formach pomocy.



Mimo, że idea jednego okienka postrzegana jest jako jedna z najważniejszych funkcji CUS i oceniana pozytywnie, wskazano także kilka podstawowych problemów. Są to: bariery zasobowe (lokalowe, kadrowe, finansowe) uniemożliwiające realizację. W praktyce rolę jednego punktu kontaktu pełnią konkretni pracownicy (np. KIPUS), którzy indywidualnie prowadzą klienta. Z drugiej strony słowa krytyki dotyczą koordynacji wszystkich usług (w tym z zakresu sportu czy kultury) w jednym miejscu – okazuje się w praktyce nierealna i często zbędna, np. w odniesieniu do znanych już mieszkańcom instytucji (np. MDK, MOSiR).

Badania wykazały, że wśród rozmówców panuje zgoda dotycząca konieczności zastrzeżenia nazwy wyłącznie dla jednostek powołanych z mocy ustawy z 2019 roku. Przedstawiciele CUS, ROPS oraz Urzędów Wojewódzkich nie wskazali, że funkcjonowanie powołanych w innym trybie CUS jest praktyką, która może mieć wpływ na mniejszą liczbę powstających Centrów w trybie ustawowym. Jednak, nieuprawnione używanie szyldu CUS może wprowadzać dezorientację dotyczącą struktury i oferty wsparcia w formie usług. W celu utrwalenia wizerunku zaproponowano wprowadzenie ogólnopolskiej jednolitej identyfikacji wizualnej – wspólne logo dla wszystkich CUS. Mimo, że wskazano konieczność zastrzeżenia nazwy, propozycje sankcji karnych dla użytkowników nazwy CUS niezgodnie z ustawą uznano za zbyt restrykcyjne. Zaproponowano wprowadzenia okresu przejściowego (*vacatio legis*) jako łagodniejszą formę konieczności zakończenia działania pod szyldem CUS dla jednostek, które powstały przed 2019 r.

Przekształcenie OPS w CUS skutkuje (wskazywaną zarówno przez JST, ROPS, OWES i UW) poprawą wizerunku pracownika pomocy społecznej wśród klientów, ale także wśród mieszkańców. Wpływa także na rozwój usług środowiskowych blisko miejsca zamieszkania. Bariera, która się powtarza to realny brak zmiany wysokości wynagrodzeń oraz obciążenia pracowników obowiązkami administracyjnymi. Postrzeganie CUS jest więc bardzo pozytywne, choć brakuje silniejszego i stabilnego wsparcia finansowego, które nie tylko wpłynie na rozwiązanie kwestii związanych z finansami, ale także poprawi dostępność kadr pomocy społecznej.



Zarówno badania ilościowe, jak i jakościowe zdecydowanie wskazują, że głównymi barierami strukturalnymi oraz organizacyjnymi w tworzeniu CUS są kwestie związane z brakami kadrowymi oraz kwestiami finansowymi. Kwestie finansowe pojawiają się także w kontekście kadr – pracownicy OPS nie mają przekonania, że przekształcenie w CUS pozwoli na poprawę ich sytuacji materialnej. Często wskazany w badaniu jest także problem ze znalezieniem lokalnych realizatorów usług społecznych.

Jednocześnie analiza danych wskazuje, że przedstawiciele JST zwracają uwagę na wzrost obciążenia administracyjnego, w tym sprawozdawczości związanej z funkcjonowaniem CUS. W mniejszym stopniu pojawiają się kwestia szkoleń – w tym przypadku ROPS i OWES współpracę z CUS oraz prowadzone szkolenia oceniają bardzo wysoko.

Problem łączenia CUS z innymi podmiotami nie budzi obecnie dużego zainteresowania ani entuzjazmu badanych. Ze względu na krótką historię powstawania CUS postuluje się w pierwszej kolejności testowanie aktualnych rozwiązań systemowych. Ewentualne zmiany legislacyjne powinny być wprowadzane dopiero w przyszłości, jako odpowiedź na realne i dobrze uzasadnione potrzeby. Wskazano, że ewentualne łączenie instytucji musi być decyzją własną samorządów, a nie odgórnym obowiązkiem, ze względu na zróżnicowany potencjał instytucjonalny poszczególnych gmin.



Rozdział 4. Finansowanie CUS i usług społecznych

W niniejszym rozdziale omówiono kwestie finansowania usług społecznych w gminach oraz środków przeznaczanych na działalność CUS. Wypracowanie modelu finansowania usług społecznych i działalności CUS stanowi jedno z największych wyzwań prowadzonej reformy. Zasadniczy problem, na który wskazuje się w tym obszarze, wiąże się z ciągłością zapewnienia środków i pytaniem o to, kto powinien zapewnić finansowanie i w jaki sposób. Większość powstałych CUS została sfinansowana z programów krajowych i wojewódzkich korzystających ze środków Unii Europejskiej. Finansowanie objęło utworzenie jednostki i nowych stanowisk (KIPUS, OUS, OSL) oraz uruchomienie nowych usług społecznych kierowanych do mieszkańców. Środki pochodzące z programów nie gwarantowały jednak zachowania ciągłości działań CUS – utrzymania kadr i oferty usług społecznych. Istniejące CUS stanęły przed wyzwaniem wypracowania modelu finansowania, który pozwoli kontynuować świadczenie usług. W tym zakresie CUS mogą przyjąć zróżnicowane strategie, zależne od czynników tj. dostępność środków i przychylność władz gminy do finansowania działalności CUS, zatrudniania kadr i realizowania usług, czy możliwości pozyskania środków z poza gminy. W tym kontekście osobną kwestią jest możliwość samofinansowania przez gminy utworzenia CUS, zatrudnienia kadr i uruchomienia nowych usług społecznych. W badaniu skupiono się na weryfikacji potencjału gmin do finansowania działalności CUS oraz tworzenia CUS. Analizy uwzględniły sytuację dochodową i wydatki gmin na podstawie danych finansowych gmin za 2024 rok oraz opinie przedstawicieli CUS i OPS w zakresie możliwości finansowania usług i tworzenia centrów w gminach.

4.1. Potencjał finansowy gmin – porównanie gmin z CUS i gmin bez CUS

W pierwszej kolejności warto przyjrzeć się nastrojom, jakie panują wśród przedstawicieli gmin, w których utworzono CUS i porównać je z gminami, w których CUS nie występują.

W tabeli 1 przedstawiono odpowiedzi na pytanie o to, jak respondenci oceniają sytuację finansową gminy, w której pracują. Przedstawiciele gmin, w których zostały utworzone CUS oceniali sytuację zdecydowanie lepiej – odsetek ocen „dobra lub bardzo dobra” wynosił w tej grupie 44,3%, podczas gdy w gminach bez CUS było to 35,3%. Negatywne oceny kondycji finansowej są z kolei wyraźnie częstsze w gminach bez CUS. Odpowiedź „słaba, raczej słaba” wskazało 32,1% respondentów z tych gmin, wobec 21,3% w gminach z CUS.

Tabela 1. Ocena sytuacji finansowej gminy w różnych typach gmin z CUS i bez CUS

Typ gminy	Słaba, raczej słaba Gminy z CUS	Ani słaba, ani dobra Gminy z CUS	Dobra, bardzo dobra Gminy z CUS	Słaba, raczej słaba Gminy bez CUS	Ani słaba, ani dobra Gminy bez CUS	Dobra, bardzo dobra Gminy bez CUS
m. powiat	12,50%	37,50%	50,00%	26,50%	29,40%	44,10%
gm. miejska	11,80%	47,10%	41,20%	34,30%	34,30%	31,40%
gm. miejsko- wiejska	25,00%	30,80%	44,20%	36,80%	27,60%	35,60%
gm. wiejska	22,20%	33,30%	44,40%	30,80%	34,80%	34,40%
OGÓŁEM	21,30%	34,40%	44,30%	32,10%	32,60%	35,30%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=385 (OPS); N=122 (CUS)

Oceny respondentów z różnych rodzajów gminy były zróżnicowane, chociaż nie odbiegały od ogólnych wyników. Najbardziej optymistyczni byli przedstawiciele miast na prawach powiatu, gdzie różnice między grupami CUS i brak CUS są najmniejsze. W gminach z CUS 50% respondentów ocenia sytuację finansową jako dobrą lub



bardzo dobrą, a w gminach bez CUS 44,1%. Jednocześnie niski jest tu udział ocen negatywnych: 12,5% w CUS wobec 26,5% bez CUS. W gminach miejskich gminy z CUS są zdecydowanie bardziej optymistyczne jeżeli chodzi o finanse. Pozytywną ocenę wskazało 41,2% respondentów z gmin miejskich z CUS, podczas gdy w gminach miejskich bez CUS tylko 31,4%. Równocześnie oceny negatywne są tam znacznie częstsze w gminach bez CUS (34,3%) niż w gminach z CUS (11,8%). W gminach miejsko-wiejskich także widać wyraźną przewagę ocen w grupie CUS. Ocenę „dobra, bardzo dobra” wskazało 44,2% badanych z gmin z CUS i 35,6% z gmin bez CUS. Z kolei odsetek ocen negatywnych wynosi odpowiednio 25,0% i 36,8%. Podobnie w gminach wiejskich, gdzie pozytywnie sytuację finansową oceniło 44,4% respondentów z gmin z CUS, wobec 34,4% w gminach bez CUS. Oceny negatywne pojawiają się rzadziej w gminach z CUS (22,2%) niż bez CUS (30,8%).

Ocena sytuacji finansowej w gminach nie przekłada się jednak na ocenę potencjału do samodzielnego finansowania usług społecznych (tab. 2). W tym zakresie przedstawiciele gmin bez CUS mają bardziej pesymistyczny pogląd. W grupie gmin z CUS odsetek ocen „dobra, bardzo dobra” w zakresie potencjału samodzielności finansowania usług społecznych wynosi 27,9%, podczas gdy w gminach bez CUS było to jedynie 14,5%.

Odpowiedź „słaba, raczej słaba” wskazało 63,9% respondentów z gmin bez CUS, wobec 35,2% w gminach z CUS.



Tabela 2. Ocena potencjału gminy do samodzielnego finansowania usług społecznych w różnych typach gmin z CUS i bez CUS

Typ gminy	Słaba, raczej słaba Gminy z CUS	Ani słaba, ani dobra Gminy z CUS	Dobra, bardzo dobra Gminy z CUS	Słaba, raczej słaba Gminy bez CUS	Ani słaba, ani dobra Gminy bez CUS	Dobra, bardzo dobra Gminy bez CUS
m. powiat	25,00%	37,50%	37,50%	32,40%	29,40%	38,20%
gm. miejska	17,60%	58,80%	23,50%	60,00%	22,90%	17,10%
gm. miejsko- wiejska	40,40%	28,80%	30,80%	63,20%	25,30%	11,50%
gm. wiejska	37,80%	37,80%	24,40%	69,60%	18,80%	11,60%
OGÓŁEM	35,20%	36,90%	27,90%	63,90%	21,60%	14,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, OPS N=385, CUS N=122

Respondenci z miast na prawach powiatu, niezależnie od tego czy na terenie gminy działał CUS czy nie, byli nastawieni zdecydowanie bardziej optymistycznie, niż przedstawiciele pozostałych gmin. Różnice między respondentami w miastach na prawach powiatu były też znikome – w gminach z CUS 37,5% respondentów wskazało odpowiedź „ani słaba, ani dobra”, jak i „dobra, bardzo dobra”, a 25% oceniło potencjał samodzielnego finansowania usług negatywnie. W gminach bez CUS pozytywnie oceniło potencjał do samodzielnego finansowania usług 38,2% respondentów, ani słabą, ani dobrą ocenę wskazało 29,4%, a negatywną 32,4%.

W gminach miejskich różnice między gminami z CUS i bez CUS były z kolei bardzo wyraźne. W tych pierwszych pozytywnie sytuację oceniło 23,5% respondentów, a w tych drugich 17,1%. Natomiast w gminach z CUS negatywnie oceniło sytuację

jedynie 17,6% respondentów, podczas gdy w gminach bez CUS było to aż 60%. W gminach miejsko-wiejskich również widoczna jest przewaga pozytywnych nastrojów w gminach z CUS – pozytywnie potencjał oceniło 30,8% badanych z gmin z CUS, wobec zaledwie 11,5% z gmin bez CUS. Oceny negatywne wskazało 40,4% respondentów z gmin z CUS i aż 63,2% z gmin bez CUS. Podobnie w gminach wiejskich. Pozytywnie potencjał oceniło 24,4% badanych z gmin z CUS, podczas gdy w gminach bez CUS jedynie 11,6%. Odpowiedź negatywną wskazało 37,8% respondentów z gmin wiejskich z CUS i aż 69,6% z gmin wiejskich bez CUS.

Respondenci z gmin, w których funkcjonowały CUS byli zdecydowanie bardziej optymistyczni jeżeli chodzi o pozyskanie środków z UE na dalsze finansowanie usług społecznych (tab. 3) Odsetek ocen wskazujących na wysoki potencjał pozyskania środków z UE wynosi 78,7% w gminach z CUS, wobec 40,0% w gminach bez CUS. Jednocześnie w gminach bez CUS odsetek ocen wskazujących na słaby potencjał wynosi 30,3%, podczas gdy w gminach z CUS jest to 9,0%.

Tabela 3. Ocena potencjału gminy w zakresie pozyskiwania środków z UE w różnych typach gmin z CUS i bez CUS

Typ gminy	Słaba, raczej słaba Gminy z CUS	Ani słaba, ani dobra Gminy z CUS	Dobra, bardzo dobra Gminy z CUS	Słaba, raczej słaba Gminy bez CUS	Ani słaba, ani dobra Gminy bez CUS	Dobra, bardzo dobra Gminy bez CUS
m. powiat	0,00%	0,00%	100,00%	30,30%	29,70%	40,00%
gm. miejska	11,80%	11,80%	76,50%	17,60%	8,80%	73,50%
gm. miejsko- wiejska	5,80%	7,70%	86,50%	25,70%	31,40%	42,90%
gm. wiejska	13,30%	20,00%	66,70%	32,20%	27,60%	40,20%
OGÓŁEM	9,00%	12,30%	78,70%	30,30%	29,70%	40,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, OPS N=385, CUS N=122

Na tle oceny możliwości pozyskiwania środków z UE wyróżniały się przede wszystkim respondenci z miast na prawach powiatu – wszyscy respondenci z gmin z CUS ocenili potencjał pozyskiwania środków z UE jako dobry lub bardzo dobry, podczas gdy w miastach powiatowych bez CUS było to 73,5%. W gminach miejskich odsetek ocen wskazujących na dobry potencjał wynosi 76,5% w gminach z CUS i 42,9% w gminach bez CUS. Z kolei jako słaby potencjał oceniono odpowiednio w 11,8% i 25,7% przypadków. W gminach miejsko-wiejskich odsetek ocen wskazujących na dobry lub bardzo dobry potencjał wynosi 86,5% w gminach z CUS, wobec 40,2% w gminach bez CUS. Jednocześnie na słaby potencjał wskazało 5,8% respondentów z gmin z CUS i 32,2% respondentów z gmin bez CUS. W gminach wiejskich dobry lub bardzo dobry potencjał pozyskiwania środków z UE wskazano w 66,7% gmin z CUS oraz 34,4% gmin bez CUS. Słaby potencjał odnotowano odpowiednio w 13,3% i 32,1% przypadków.

Opinie badanych zweryfikowano analizą danych statystycznych dotyczących budżetów gmin za rok 2024 w zakresie wysokości dochodów gminy na 1 mieszkańca oraz wysokości środków pozyskanych w latach 2020-2024 z programu PO WER², w przeliczeniu na 1 mieszkańca (tab. 4). Analiza nie wykazała istotnych zależności między majątnością gminy wyrażoną w dochodach na mieszkańca a funkcjonowaniem CUS – średni dochód gminy na 1 mieszkańca jest bardzo zbliżony w grupie gmin z CUS (8710 PLN) i bez CUS (8719 PLN). Istnieje za to silna zależność między istnieniem CUS a wysokością pozyskanych środków z programu PO WER, gdzie średnia kwota na 1 mieszkańca jest niemal dwukrotnie wyższa w gminach, gdzie funkcjonują CUS (293 PLN), niż w gminach bez CUS (163 PLN).

² Program POWER finansował m.in. środki na tworzenie CUS oraz działania w zakresie polityki społecznej, w tym realizację usług społecznych.

Tabela 4. Dochody i środki pozyskane z PO WER w latach 2020-2024 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach z CUS i bez CUS

Typ gminy	Dochody na 1 mieszk. gminy z CUS	Dochody na 1 mieszk. gminy bez CUS	Środki z PO WER na 1 mieszk. gminy z CUS	Środki z PO WER na 1 mieszk. gminy bez CUS
m. powiat	10312,00	9061,98	1 192,3	924,3
gm. miejska	8878,23	7962,17	102,4	96,3
gm. miejsko- wiejska	8356,93	8460,54	144,6	52,9
gm. wiejska	8770,96	8885,48	377,2	118,6
OGÓŁEM	8710,49	8719,62	293,2	163,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Różnice obserwowalne są dopiero na poziomie poszczególnych rodzajów gmin. W miastach na prawach powiatu wyższe dochody na 1 mieszkańca odnotowano w gminach z CUS. Średnia wartość wskaźnika wynosi tu nieco ponad 10 tys. PLN. na mieszkańca w gminach z CUS przy 9 tys. PLN w gminach bez CUS. W gminach miejskich także wyższe dochody na 1 mieszkańca występują w gminach z CUS. Średnia wynosi 8,8 tys. PLN w gminach z CUS i 7,9 tys. PLN w gminach bez CUS. W gminach miejsko-wiejskich wyższe dochody na 1 mieszkańca odnotowano natomiast w gminach bez CUS, chociaż różnica nie była istotna. W tej grupie średnia wartość wskaźnika wynosi 8,3 tys. PLN w gminach z CUS oraz 8,4 tys. PLN w gminach bez CUS. Podobnie, w gminach wiejskich różnice między grupami są niewielkie, ale nieco niższe dochody na 1 mieszkańca występują w gminach z CUS – średnia dochodów na mieszkańca wyniosła 8,7 tys. PLN w gminach z CUS 8,8 tys. w gminach bez CUS.

W przypadku dofinansowania z programów PO WER, w miastach na prawach powiatu średnia wartość pozyskanych środków na 1 mieszkańca wyniosła 1 192,32 zł w gminach z CUS oraz 924,30 w gminach bez CUS. W gminach miejskich różnice między obiema grupami są niewielkie, ale nadal korzystniejsze dla gmin z CUS. Średnia wartość pozyskanych środków wyniosła 102,37 zł w gminach z CUS i 96,34 zł w gminach bez CUS. W gminach miejsko-wiejskich przewaga gmin z CUS jest wyraźna. Wartość pozyskanych środków wyniosła 144,61 zł w gminach z CUS, podczas gdy w gminach bez CUS jedynie 52,96 zł. Największe różnice między grupami występują w gminach wiejskich. Średnia wartość pozyskanych środków na mieszkańca wyniosła 377,24 zł w gminach z CUS oraz 118,56 zł w gminach bez CUS. Oznacza to, że gminy wiejskie z CUS pozyskały ponad trzykrotnie więcej środków na 1 mieszkańca niż gminy wiejskie bez CUS.

Większe dochody i skuteczniejsze pozyskiwanie środków z UE ma przełożenie na inwestycje – gminy z CUS więcej inwestują w politykę społeczną na mieszkańca niż gminy bez CUS – średnia wysokość wydatków na mieszkańca na politykę społeczną w gminach z CUS wynosi 609 PLN wobec 498 PLN w gminach bez CUS (tab. 5).

Tabela 5. Wydatki gmin na politykę społeczną oraz wydatki na jednostkę organizacyjną pomocy społecznej (CUS lub OPS) w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w PLN) w gminach z CUS i bez CUS

Typ gminy	Wydatki na PS na 1 mieszk. gminy z CUS	Wydatki na PS na 1 mieszk. gminy bez CUS	Wydatki na CUS/OPS na 1 mieszk. gminy z CUS	Wydatki na CUS/OPS na 1 mieszk. gminy bez CUS
m. powiat	728,2	599,1	154,3	129,7
gm. miejska	619,2	486,6	205,9	156,7

Typ gminy	Wydatki na PS na 1 mieszk. gminy z CUS	Wydatki na PS na 1 mieszk. gminy bez CUS	Wydatki na CUS/OPS na 1 mieszk. gminy z CUS	Wydatki na CUS/OPS na 1 mieszk. gminy bez CUS
gm. miejsko- wiejska	618,2	590,9	194,4	163,4
gm. wiejska	573,7	449,3	196,0	156,0
OGÓŁEM	609,2	498,3	193,9	155,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Dysproporcje dotyczą wszystkich analizowanych typów gmin. W gminach z CUS średnia wysokość wydatków na mieszkańca na politykę społeczną była o niemal 130 PLN wyższa niż w analogicznym typie gminy bez CUS. W tym zakresie widać znaczną dysproporcję w poziomie inwestycji między różnymi typami gmin, w szczególności między miastami powiatowymi, a gminami wiejskimi, które wydają znacznie mniej na mieszkańca.

Gminy z CUS mają też większe wydatki na funkcjonowanie jednostki organizacyjnej pomocy społecznej (CUS), niż w gminach bez CUS (ośrodki pomocy społecznej) – 193 PLN w tych pierwszych i 155 PLN w tych drugich. W tym zakresie miasta powiatowe wydają najmniej, a gminy miejskiej najwięcej – oznacza to, że koszt prowadzenia jednostki organizacyjnej jest najniższy w miastach powiatowych, a najwyższy w gminach miejskich.

Powyższe analizy wskazują na to, że gminy, które zdecydowały się utworzyć CUS należały do bardziej majątnych, chętniej inwestujących w politykę społeczną i skuteczniej pozyskujących środki zewnętrzne, niż gminy, w których CUS nie funkcjonują. Lepsza ocena sytuacji oraz większy optymizm respondentów z gmin,

gdzie są CUS w zakresie finansów jest więc uzasadniony. Warto jednak zwrócić uwagę na znaczne dysproporcje między rodzajami gmin. Miasta powiatowe mają zupełnie inną sytuację finansową, niż mniejsze gminy, przy czym zarówno więcej inwestują w politykę społeczną, którą realizują relatywnie niższym kosztem w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Na dodatek miasta na prawach powiatu, w których są CUS wykazują się jeszcze lepszą sytuacją finansową w tym zakresie. Zupełnie inną sytuacja wygląda w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie poziom optymizmu spada wraz z wielkością gminy a wzrasta obciążenie wydatkami na politykę społeczną.

4.2. Źródła finansowania CUS i usług społecznych

W badaniu szczególny nacisk położono na identyfikację barier związanych z finansowaniem działalności CUS i usług społecznych. W tym aspekcie należy rozróżnić finansowanie działalności jednostki organizacyjnej, tzn. bieżących kosztów działalności i wynagrodzeń, od finansowania prowadzonych działań i usług społecznych. Gminy, które otrzymały środki z projektów na utworzenie CUS, finansowały wynagrodzenia nowych stanowisk i całą procedurę przekształcenia z budżetu projektu. W tym zakresie projekty miały być impulsem zachęcającym władze gmin do przekształcenia ośrodka pomocy i finansowania usług społecznych. Powstały też CUS, które nie skorzystały ze środków na ten cel przeznaczonych, a decyzja o ich powstaniu została podjęta z inicjatywy samych władz gminy. Modele finansowania były różne dla tych dwóch przypadków, ale nie oznacza to, że gminy, które nie skorzystały ze środków na tworzenie CUS, nie korzystały ze środków innych programów, przeznaczonych na rozwój usług społecznych.

W tabeli 6 przedstawiono opinie respondentów w zakresie oceny stanu finansowego gminy, potencjału gminy do samodzielnego finansowania usług oraz oceny potencjału pozyskania środków z UE. Respondenci z gmin z CUS, które utworzone były ze środków projektowych nieco lepiej oceniali stan finansowy swojej gminy. Zdecydowanie lepiej też oceniali potencjał gminy w zakresie pozyskiwania środków z

UE. Nie było jednak większych różnic w opiniach dotyczących potencjału samodzielnego finansowania usług społecznych.

Tabela 6. Ocena stanu finansowego gminy w CUS projektowych i powołanych ze środków własnych

Typ gminy	Słaba, raczej słaba CUS projekt UE	Ani słaba, ani dobra CUS projekt UE	Dobra, bardzo dobra CUS projekt UE	Słaba, raczej słaba CUS śr. własne	Ani słaba, ani dobra CUS śr. własne	Dobra, bardzo dobra CUS śr. własne
Stan finansowy gminy	20,00%	33,30%	46,70%	23,30%	43,30%	33,30%
Potencjał samodzielnego finansowania usług	35,20%	37,10%	27,60%	40,00%	33,30%	26,70%
Potencjał pozyskiwania środków z UE	5,70%	12,40%	81,90%	23,30%	13,30%	63,30%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI. CUS projekt N=91, CUS śr. wł. N=31

Gminy, które sfinansowały CUS z własnych środków, uzyskały zdecydowanie wyższe dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz pozyskały więcej środków z programu PO WER w przeliczeniu na 1 mieszkańca, niż gminy, które otrzymały środki projektowe. Jednak wydatki na politykę społeczną i wydatki na CUS w

przeliczeniu na 1 mieszkańca były niższe niż w gminach, które uczestniczyły w dedykowanym programie. Oznacza to, że gminy, które uczestniczyły w projektach, więcej zainwestowały w lokalną politykę społeczną, mimo relatywnie mniejszych środków.

Tabela 7. Dochody gminy, środki z PO WER, wydatki na politykę społeczną i wydatki na CUS w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w PLN) w gminach, które utworzyły CUS ze środków projektowych i własnych

Zmienna	CUS środki projektowe	CUS środki własne
Dochód gminy na 1 mieszk.	8525,5	9361,5
Środki z PO WER na 1 mieszk.	287,6	391,6
Wydatki na PS na 1 mieszk.	608,8	572,2
Wydatki na CUS na 1 mieszk.	192,5	173,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.
N=91 (CUS projekt); N=31 (CUS śr. wł.)

Analiza wypowiedzi rozmówców z badań jakościowych dostarcza ważnego kontekstu dla powyższych wyników. Przedstawiciele CUS, niezależnie od rodzaju gminy i województwa, wskazywali na podobne problemy oraz strategie radzenia sobie z trudnościami finansowymi. Przede wszystkim, rozmówcy byli zgodni co do tego, że opieranie działalności CUS na środkach pochodzących z funduszy europejskich i programów rządowych nie gwarantuje stabilności i ciągłości działania. Środki z projektów były dla wielu gmin ważnym impulsem do zmiany kierunku działania w gminie i przekształcenia OPS w CUS i uruchomienia nowych usług społecznych, ale nie gwarantuje, że kierunek ten będzie podtrzymany:



„Projekty mogą pomóc, mogą pomóc, no bo trochę odciążą gminę, ale. (...) Ale nie, nigdy nie będą kołem. Nigdy nie będą kołem, bo one się kończą. I niektóre gminy złapały się w pułapkę, że koniec, chociażby Milanówek, że koniec projektu i koniec usług.” (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Przede wszystkim, środki projektowe były ważną kartą przetargową w niektórych gminach i pomogły przekonać władze samorządowej do inwestycji w usługi:

„Tak więc to jest dla wójarza. Dla radnych to jednak ważne. Są pieniądze i my musimy mieć tego świadomość, że żeby przekonać. (...) Pozyskać środki na przekształcenie, żeby nie zacząć. Nie zacząć od niczego z własnych, ale żeby pozyskać środki. Pieniądze są dobrym impulsem do takiej zmiany i takim przemawiają dobrze do radnych przede wszystkim.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

Rozmówcy podkreślali, że decyzja o utworzeniu CUS obliuguje obecne i przyszłe władze gminy do podtrzymania inwestycji. Warto jednak zaznaczyć, że rozmówcy wskazywali raczej na sytuacje dobrych stosunków z wójarzami, którzy również byli przekonani do pomysłu inwestycji:

„No, my mamy o tyle dobrze, że ta pani wójt, o której wspomniałam na początku, ona jest wieloletnim wójarzem gminy, więc te pieniądze zawsze są zabezpieczone.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

Nie wszyscy rozmówcy byli jednak pewni, że władze gminy zapewnią środki w sytuacji, kiedy ich zwyczajnie zabraknie. Na przykład, w jednym z badanych CUS dyrektorka wskazywała, że po przekształceniu ośrodka została bez gwarancji, że gmina utrzyma poziom finansowania:

„(...) my musimy pozyskiwać środki finansowe, bo jeżeli nie ma systemu, nie mamy innego wyjścia. I w tym momencie podejmując taką decyzję, my to wiemy po prostu, że to po prostu się wiąże z pozyskiwaniem środków finansowych z programów



rządowych, resortowych, ze środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, korzystania z premii społecznej i wszystkiego innego, co się napatoczy, że tak powiem, żeby rozwijać usługi społeczne.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

Rozmówczyni w swojej wypowiedzi wskazała na istotny problem, który stwarza model finansowania usług społecznych finansowanych ze źródeł zewnętrznych. W takim modelu dyrekcja i kadry CUS muszą się „wyspecjalizować” w zakresie skutecznego pozyskiwania środków i nastawić na model niestabilnej pracy. W tej formule, znacząco podnoszą się koszty funkcjonowania CUS. Zarówno te placówki, które skorzystały z programu na utworzenie CUS, jak i te, które nie skorzystały, pozyskiwały środki z rządowych i unijnych programów na realizacji usług społecznych, co rodziło szereg obciążeń administracyjnych związanych z ich zarządzaniem. Przede wszystkim, różne programy mnożą obowiązki przygotowania analiz związanych z zapotrzebowaniem na usługę, czy prowadzenia rozległym dokumentacji na potrzeby kontroli:

„(...) bo na przykład korzystamy z programu Opieka 75+, gdzie tak naprawdę robimy tylko zapotrzebowanie. Oczywiście wcześniej sobie to wszystko analizujemy, sprawdzamy, liczymy. To nie jest tak, że to jest jakaś pusta kwota, bo to później musi się zgadzać. Ale robimy zapotrzebowanie i później tylko rozliczamy to na bieżąco, robimy sprawozdanie. Tak więc dużo łatwiej. (...) Ale już mieliśmy 2 czy 3 kontrole jeszcze bardzo, bardzo szczegółowo to jest kontrolowane, że czasem już ręce opadają i się nie chce pozyskiwać tych środków.” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

„Bo powiem panu, że ja mam taką jedną szafę u siebie w biurze, gdzie mam wszystkie wnioski i każdą teczkę na różny program. Z czego mam sfinansowane, to u mnie skarbniczka często zastanawia się, czy ja to ogarniam. Bo powiem panu to jest wszędzie to czy CUS czy OPS. Od wynagrodzeń pracowników socjalnych, pracowników klubu dziecięcego po seniorów, opaski bezpieczeństwa, osoby z niepełnosprawnością.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)



Obciążenia administracyjne z pracy projektowej są o tyle dotkliwe, że wymagają postępowania zgodnie z odmienną logiką proceduralną, niż ta obowiązująca dla zadań z zakresu pomocy społecznej. To powoduje, że w CUS, które w dalszym ciągu są odpowiedzialne za realizację pomocy społecznej, muszą funkcjonować stanowiska wymagające rozliczania w tych dwóch odmiennych porządkach proceduralnych, co znacząco podnosi koszty administracyjne pokrywane przede wszystkim ze środków własnych gmin. Problem ten zauważyli również przedstawiciele OWES. Jedna z rozmówczyń zwróciła przy tym uwagę, że koszty przygotowania wniosków i rozliczania pracy są podobne dla wszystkich gmin, co stwarza większy problem dla mniejszych i mniej majątnych gmin

„CUS y, które są takie mniejsze i nie mają takich osób, które tam piszą wnioski i mają w tym doświadczenie, no to miały duży problem. Także gdyby była jakaś taka pula dedykowana do CUS ów ze środków jakichś rządowych.” (TIDI_OWES_6)

Jeszcze inny problem wynikający z finansowania opartego na programach związany jest z brakiem stabilności źródeł. Programy są ograniczone czasowo, co powoduje niepewność związaną z finansowaniem:

„To jest głupiego robota. Ale chodzi o to, że my rokrocznie. Listopad. Nowe wnioski. Dobrze, że listopad już teraz jest, bo kiedyś był styczeń na nowy Rok to zanim oni rozpatrzyli, myśmy w czerwcu podpisali umowę. Ale dalej tak będzie i dopiero od kwietnia. Na początku finansowaliśmy z własnych środków, nie wiedząc, ile dostaniemy. I cały czas jest niepewność. Program się za pół roku kończy i następny.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

Przedstawiciele ROPS również podkreślali problem kontynuowaniem usług społecznych w gminach po ustaniu finansowania ze środków europejskich:

„No i one borykają się o to z takim problemem, że po uruchomieniu pilotażowym usług skala tych usług, później, już po zaprzestaniu tego finansowania, nie była



utrzymana na tym samym poziomie, bo rzeczywiście oczekiwania rozbudzone mieszkańców co do skali działania Centrum Usług Społecznych były takie, że gmina już później zaprzestanie finansowania nie miała takich możliwości finansowych, nie było woli w tych gminach, żeby akurat na ten cel te środki na podobnym poziomie przekazywać. Więc to na pewno jest wyzwanie i to będzie ogromne wyzwanie, myślę dla większości tych centrum usług społecznych, które właśnie powstają w formule projektowej.” (TIDI_ROPS_1)

Projektowe finansowanie rodzi przede wszystkim problem utrzymania kadr oraz zapewnienia ciągłości świadczenia usług, które powinny być realizowane z uczestnikiem „długofalowo”, jak np. wsparcie terapeutyczne czy fizjoterapia. W pierwszym przypadku koszty utworzenia nowych stanowisk, tj. KIPUS, OSL czy OUS w CUS „projektowych”, choć poniesione były ze środków programu, to ich utrzymanie przeniesione jest na finanse gmin. Brak ciągłości finansowania kadr to dodatkowa obawa dyrektorów CUS:

„No nam się jakby w CUS-sie jest o wiele większa jakby kadra, bo OPS to OPS, ale dochodzą właśnie organizatorzy społeczności lokalnej KIPUS em i organizator usług społecznych. Czyli to są dodatkowe etaty dla gminy. Jest to mega obciążenie i ja bym wołała i tego bym sobie życzyła i tak bym chciała, chociaż myślę, że to nie jest możliwe, żeby to było finansowane właśnie, jeśli chodzi o gminę, bo projekt się skończy i co? I właśnie tego się dyrektorzy boją, że jak się skończy finansowanie, to ja nie dostanę pieniędzy, bo gmina po prostu ich nie ma fizycznie.” (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

Brak kontynuacji finansowania stanowisk utworzonych na potrzeby CUS oznacza wystąpienie zjawiska „kosztów utopionych” i ryzyko zwiększenia kosztów w przyszłości. Osoby zatrudnione na nowo powstałych stanowiskach przeszły bowiem przez szereg szkoleń, poniosły koszty związane z nauką i wdrożeniem się w nowe obowiązki, a także nawiązały współpracę i kontakty ze środowiskiem lokalnym. Zatrudnienie nowych osób na tych stanowisk wymagać będzie większych nakładów,



niż pierwotnie poniesione w projekcie. W niektórych gminach nie udało utrzymać się ciągłości zatrudnienia:

„Na tą chwilę nie mamy zatrudnionych jakby osób na wszystkich stanowiskach, które. O których mówi ustawa o CUS ach. (...) (wynika to) Z braku środków, bo u nas też decyduje o zatrudnieniu pan Wójt i takiego pozwolenia nie ma, więc brak środków.” (TIDI_CUS_12, gmina wiejska)

Przedstawiciele urzędów wojewódzkich oraz OWES również dostrzegli problem finansowania kadr. Jedna z rozmówczyń z urzędu wojewódzkiego zwróciła przy tym uwagę na problem z wysokością wynagrodzeń kadr. W sytuacji, kiedy gminy same finansują działalność CUS, istnieje ryzyko braku atrakcyjnych wynagrodzeń:

„No bo jeśli oferują określone pieniądze, bo tak sobie wymyślili, że za najniższą krajową, to zatrudnią, dajmy na to, takiego organizatora, no to później się okazuje, że to nie jest w stanie zatrudnić taki wójt, no ale. No to to jest też kwestia tego, jak jaką prezentują władze, no podejdzie do tego, jak bardzo są w stanie swoje środki finansowe mające do dyspozycji po prostu skierować też. Rozwijanie usług, mimo wszystko kosztuje tak rozwijanie, tak więc nie da się tego zrobić bezkosztowo. Nie da się tego zrobić na bazie wyłącznie tych pracowników, dajmy na to, kilku zatrudnionych w ośrodku, no to to musi się wiązać z jakąś zmianą i wzmocnieniem kadrowym tego CUS u, tej jednostki i także finansowym, bo tak określili specjaliści, no na przykład w takich miejscowościach podwarszawskich są trudni do zrekrutowania, no bo jakby może mają jakby inne możliwości po prostu wykonywania pracy. Mając takie kwalifikacje, mogą zatrudnić się gdzie indziej.” (TIDI_UW_7)

Finansowanie ze środków projektowych wpływało również istotnie na katalog usług społecznych, na jaki decydowały się CUS. Środki projektowe mają swoje ograniczenia i nie mogą być wykorzystane na realizację pomysłów, które chcieliby wdrożyć przedstawiciele CUS. To rodzi potrzebę selekcji usług i wymaga „ważenia potrzeb”:





„Przez to, że środki są ograniczone, no to jakoś czasami staramy się wyważyć, gdzie jest większa potrzeba, gdzie mniejsza, ale na pewno w tych takich kluczowych obszarach dobrze by było, gdybyśmy byli bardziej dotowani. No ale oczywiście, tak jak mówię, no, staramy się pozyskiwać te środki zewnętrzne i tutaj tych środków własnych, no, gospodarujemy tym, co mamy.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

Rozmówczyni w przytoczonej wypowiedzi zwróciła uwagę na to, że rodzaj źródła dofinansowania ma wpływ na to, jaka oferta usług będzie dostępna. Oznacza to, że decyzje o usługach nie są dyktowane jedynie przesłankami wynikającymi z diagnozy potrzeb, a są efektem decyzji o charakterze strategicznym. Potwierdzali to również inni rozmówcy, wskazując między innymi na powiązanie finansowania określonych usług z zobowiązaniami politycznymi władarzy:

„Ale gmina też nie jest workiem bez dna. Też myślę, że wiele mają istotnych wydatków w planach, potrzebach, które gmina też już tak szeroki obszar działania na takim terytorium, (...), ale też rozumiemy nieraz brak możliwości ich zrealizowania w kontekście czy zobowiązań wyborczych, które gdzieś tam trzeba też, no po prostu rozumiemy też sytuację gminy.” (TIDI_CUS_15, gmina miejska)

Podobnego zdania był jeden z przedstawicieli ROPS-u. Z jego obserwacji wynika, że środki projektowe zawężają grupy docelowe, co powoduje, że usługi trafiają nie do tych grup, do których powinny. Przyczyną tego zjawiska są przyjęte mechanizmy i procedury unijne. Ustanie finansowania z kolei powoduje, że oferta ogranicza się do usług, których wykonanie nie generuje znaczących kosztów, albo sprowadza ofertę do zadań z zakresu pomocy społecznej:

„Niestety środki projektowe mają tą wadę, że są jakby zawężają opcje grup docelowych. To znaczy, że z jednej strony projekt pozwala na pewne na rozwój pewnych usług, ale tylko dla wyszczególnionych grup docelowych w sposób bardzo sztywny, często trochę taki z punktu widzenia jakby idei CUS u bezsensowny. (...) Natomiast CUS y, które przestają mieć finansowanie z projektu, no, borykają się





niewątpliwie z dużym problemem, skąd pozyskiwać finanse na realizację tych zadań. Wiele z nich zaczyna ograniczać ilość świadczonych usług i rezygnuje z usług kupowanych na zewnątrz na rzecz realizowanych samodzielnie, takich, które nie generują dużych kosztów. Oczywiście nie da się uniknąć, więc wiadomo, że gmina musi na realizację programu usług przewidzieć środki. Natomiast niewątpliwie są to środki zazwyczaj mniejsze niż w okresie finansowania projektowego. Natomiast znam przypadki, gdzie gminy bardzo mocno obciąży finansowanie i tak naprawdę centra usług społecznych w bardzo niewielkim stopniu realizują usługi społeczne, skupiając się w dalszym ciągu na zadaniach pomocowych. I takie CUS y, które tak naprawdę zmieniły tylko szyld.” (TIDI_ROPS_11)

4.3. Propozycje kierunku zmiany modeli finansowania CUS

Poza diagnozą barier w zakresie finansowania, istotnym elementem rozmów z przedstawicielami instytucji pomocowych było poznanie ich propozycji na usprawnienie tego obszaru. Szczególnie często wśród przedstawicieli ROPS-ów i OWES-ów pojawiały się opinie dotyczące potrzeby rozwiązań systemowych w zakresie przekształcania OPS-ów w CUS, a nie doraźnych, jak finansowanie ze środków projektowych:

„Cały czas mi się wydaje, że tutaj brak jakiegoś takiego pomysłu systemowego na to finansowanie tego procesu przekształcania, bo gminy same z siebie to no to dzień za dniem funkcjonują i tak dalej, i tak dalej, no a żeby po prostu to zadziało się jakiś moment taki, który spowodowałby ten taki pozytywny jakby zamęt do tego, żeby zacząć. No musi być jakiś impuls od włodarzy, od władzy wynikający, bo inaczej to słabo będzie.” (TIDI_OWES_6)

Jak wcześniej wskazano, oparcie na środkach projektowych wprowadza ryzyko braku ciągłości oferty usług oraz zatrudnienia. W celu redukcji negatywnych skutków badani reprezentanci CUS wskazywali niekiedy na potrzebę wprowadzenia odpłatności za pobieranie usług. Model ten rodzi jednak innego rodzaju problemy,





takie jak np. konieczność negocjowania z władzami gminy:

„Wiem, że w przyszłym już pani skarbnik też się martwi o to, jak to będzie, z czego to będzie finansowane, skąd te pieniążki się wezmą. Dlatego już rozmawialiśmy z radnymi, że będzie trzeba usiąść nad uchwałą rady Gminy i zastanowić się na temat tego, za co będziemy brać pieniądze, za jakie usługi i czy jakieś drobne podwyżki w tych odpłatności...” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)

Rozmówcy podkreślali, że środki zewnętrzne zapewniają dyrektorowi i pracownikom większą niezależność w zakresie decydowania o usługach, niż w sytuacji, kiedy środki pochodzą od władz lokalnych, z których trzeba się „tłumaczyć” przed radą gminy. Najlepszym rozwiązaniem byłyby środki pochodzące z budżetu państwa:

„Wydaje mi się, że jeszcze, gdyby było wiadomo środki własne z budżetu miasta, Ale to też trzeba bardzo udowadniać później na sesjach, że na to to faktycznie jest potrzeba i niech to tak będzie i tak dalej. Ale fajnie byłoby na przykład też, żeby było takie finansowanie z budżetu państwa...” (TIDI_CUS_16, gmina miejska)

Rozmówcy zaproponowali także modele finansowania ze środków krajowych, który przypominał sposób w jaki dotowana jest pomoc społeczna, tj. dotacje celowe. Wysokość dotacji celowych z budżetu państwa mogłaby być określana np. na podstawie liczby ludności danej gminy i być przekazywana na realizację usług społecznych:

„Ale jeżeli na przykład powiedzmy byłoby właśnie finansowanie z budżetu państwa. Tylko teraz kwestia tego. Wie pan co, czy ewentualnie jakiś. Na przykład, nie wiem, współczynnik, nie wiem, algorytm co do wielkości mieszkańców w danym mieście i to wtedy jakąś dotację celową, żeby szło na te działania społeczne, a decyzja to już w zależności od specyfiki danej gminy, a jeszcze ewentualnie dodatkowo, żeby punktować taką aktywność gmin.” (TIDI_CUS_16, gmina miejska)



„Chociaż na przykład w 80%, tak jak mamy zadania zlecone z budżetu państwa, żebyśmy mogli otrzymywać każdy samorząd w Polsce dofinansowanie do realizacji usług społecznych, czyli ze środków rządowych.” (TIDI_ROPS_6)

Niezależnie od reprezentowanej instytucji badani wskazywali, że największych trudności finansowych w zakresie tworzenia CUS i realizacji usług doświadczają małe jednostki samorządowe. Jednym z rozwiązań przewidzianych ustawowo jest możliwość zawierania porozumień międzygminnych w zakresie realizacji usług społecznych. Takie współtworzone centrum mogłoby zoptymalizować koszty prowadzenia działalności instytucji:

„Więc to będzie powodowało, że zwłaszcza w mniejszych gminach popyt na takie usługi będzie rósł przy mimo wszystko spadających przychodach i sposobach finansowania, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy mówimy o jakichś małych gminach, gdzie rzeczywiście te budżety są mocno pospinane i wiadomo, wzrost wynagrodzeń, wzrost świadczeń, wzrost dodatkowych rzeczy będzie tutaj pewnie jakimś wyzwaniem dla tych, dla tych organizacji, może pewnym rozwiązaniem już tak szukając może trochę dalej byłaby jakaś centralizacja i centrum usług społecznych obejmujących więcej niż jedną gminę, na zasadzie jakiejś współpracy, w postaci jakichś porozumień, nie wiem, powiatowych, czy nawet kilku powiatowych, które pozwoliłyby sobie w jakiś sposób zoptymalizować.” (TIDI_OWES_13)

Z drugiej strony badani dostrzegają pewne istotne trudności w zakresie finansowania współtworzonego CUS związane z obowiązującymi regulacjami prawnymi, a także komunikacją między gminami, czy kontrolowaniem wydatków:

„A kwestia zawierania porozumień między gminami na pewno jest, wiąże się z dużą obawą gmin, bo oprócz tego, że nie do końca wiedzą, jak to finansować, w jaki sposób to zrobić, no bo nikt jeszcze tego nie zrobił i trzeba by było przetrzeć szlaki, to dodatkowo myślę, że jest dużo obaw co do tego, czy mieszkańcy na pewno będą równo traktowani, jeśli ten CUS międzygminny będzie leżał na terenie innej gminy.



Czy będzie tak, że to finansowanie. Czy nie będzie jakichś problemów z finansowaniem, z kontrolą, zwłaszcza tych finansów. Bo myślę, że no skoro nikt tego wcześniej nie robił, to po prostu jeszcze brak jest doświadczeń w tym zakresie. No i jest bardzo dużo obaw, bardzo dużo takich znaków zapytania.” (TIDI_ROPS_2)

Proces transformacji ośrodka pomocy społecznej w CUS jawił się w opiniach badanych jako moment najtrudniejszy i często najbardziej kosztowny. Z drugiej strony – przy zapewnieniu odpowiedniego finansowania – postrzegany był jako etap eksploracji i testowania pewnych rozwiązań. Środki projektowe przy powoływaniu CUS stają się więc istotnym motywatorem innowacji w zakresie lokalnie realizowanych usług społecznych. Mogą także stanowić argument w dyskusji, czy utworzyć w danej gminie CUS. Nie zapewniają jednak one całkowitego pokrycia kosztów działalności centrum – szczególnie wynagrodzeń kadr, przez co powinny one -zdaniem badanych – stanowić raczej uzupełnienie stabilniejszych form finansowania, a nie ich źródłem:

„Na pewno kluczowe w tym przekształcaniu były jednak środki zewnętrzne, ponieważ one są bardzo ważnym bodźcem dla wielu samorządów, żeby podjąć to wyzwanie. No bo jednak wiąże się to z pewnymi inwestycjami. Wymóg nowych usług, które ustawa jakby tutaj wprowadza, no, jakby, no, potrzeba finansowania zewnętrznego jest takim kluczowym na początku, takim impulsem, który tych nieprzekonanych, że tak powiem, zachęca do tego, żeby się podjąć, bo są też takie ośrodki, które się oczywiście same przekształcają, bez środków zewnętrznych, natomiast to są zazwyczaj takie ośrodki, które i tak już trochę działają, jak CUS y.” (TIDI_ROPS_3)

4.4. Wnioski i rekomendacje

Analiza sytuacji finansowej gmin w kontekście powstawania CUS i realizowania usług społecznych wskazuje na kilka istotnych problemów. Przede wszystkim badania potwierdzają argumenty pojawiające się w dyskusji o CUS, że dofinansowanie ze środków europejskich nie jest właściwą formą finansowania i nie



pozwała zachować ciągłości działania CUS oraz świadczenia usług społecznych na zadowalającym poziomie. Środki z programów przeznaczonych na utworzenie CUS spełniły swoją rolę – zachęciły samorządy do zainwestowania w rozwój usług społecznych, w tym do utworzenia nowych stanowisk, przygotowania diagnoz i stworzenia programów usług itd. Docelowo to gminy miały stopniowo przejmować ciężar prowadzenia centrów i finansować usługi społeczne. Część gmin podołała temu zadaniu, chociaż wymaga to przychylności ze strony władz gminy i dobrych relacji między kadrą kierowniczą CUS a włodarzami. W niektórych gminach efektem przesunięcia ciężaru finansowania na gminę było ograniczenie oferty usług społecznych. Gminy nadal korzystają także ze środków z programów rządowych i europejskich, starając się utrzymać ciągłość finansowania usług, chociaż przysparza to znacznych trudności. Koszt „projektowego” modelu finansowania usług jest bowiem wysoki – wymaga zatrudnienia specjalistów do pisania wniosków i rozliczania projektów, co podnosi koszty administracyjne. Dodatkowo logika proceduralna projektów wymaga innych działań niż rozliczanie realizacji zadań zleconych w zakresie pomocy społecznej. Powoduje to niekiedy sytuację, w której w jednej jednostce istnieją dwa zespoły lub stanowiska odpowiedzialne wyłącznie za administrowanie i rozliczanie różnych źródeł finansowania.

Środki projektowe nie zapewniają także stabilności zatrudnienia zespołów realizujących usługi społeczne. Opieranie się w znacznym stopniu na projektach może wiązać się z ryzykiem rozwiązania zespołów wraz z końcem okresu finansowania. Jest to tzw. koszt utopiony i wiąże się z utratą kadry, w której przeszkolenie zainwestowano środki i czas. Ponadto w warunkach wysokiej konkurencji o pracownika (w większych gminach) i niskiego poziomu płac w obszarze pomocy społecznej pozyskanie nowych pracowników może oznaczać konieczność poniesienia większych nakładów niż te, które poniesiono w momencie tworzenia CUS. Problemu tego nie rozwiązuje również przygotowanie modelu opartego na finansowaniu CUS ze środków gminy. Władze gmin są zobowiązane zatrudnić określoną liczbę pracowników socjalnych – 1 pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców i 50 rodzin korzystających z pomocy społecznej. Niektóre gminy,

zwłaszcza mniejsze, mają problemy z realizacją tego postulatu, co oznacza, że finansowanie etatów na innych stanowiskach w obszarze pomocy staje się nierealne. Z kolei w dużych gminach wysokość zarobków w sektorze publicznym nie może konkurować z płacami w sektorze prywatnym, co rodzi problem rekrutacji odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów.

Ostatni wniosek wskazuje na znaczące zróżnicowanie gmin pod względem możliwości tworzenia i utrzymania CUS oraz zapewnienia ciągłości finansowania usług. Gminy, w których utworzono CUS, są bardziej majątne, skuteczniejsze w pozyskiwaniu środków europejskich, a także chętniej inwestują w politykę społeczną. Ponadto widać tu znaczne zróżnicowanie między rodzajami gmin – miasta na prawach powiatu mają zdecydowanie lepszą sytuację, a ich reprezentanci są bardziej optymistyczni, jeżeli chodzi o finansowanie CUS, niż przedstawiciele mniejszych gmin, w szczególności miejsko-wiejskich i wiejskich. Obecnie dominujący model finansowania usług społecznych, oparty na projektach, jedynie pogłębia istniejące nierówności. Koszty pracy administracyjnej związanej z obsługą projektu są bowiem podobne we wszystkich gminach. Przewagę mają więc te, które dysponują wyspecjalizowaną kadrą zdolną do obsługi projektów. Brak takiej kadry może być efektem niechęci lokalnych władz do inwestowania w politykę społeczną gminy.

Rozwiązania projektowe są także problematyczne, jeżeli chodzi o zapewnienie ciągłości usług społecznych dla beneficjentów. Niektóre z usług, jak np. wsparcie fizjoterapeutyczne czy terapia, są kosztowne i wymagają długofalowego uczestnictwa. Proponowanym rozwiązaniem zmiany sposobu finansowania usług jest system dotacji, podobny do tego, który funkcjonuje w przypadku zadań z zakresu pomocy społecznej. Zarówno środki projektowe, jak i gminne, nie gwarantują, że usługi będą finansowane w tej formie. System dotacyjny mógłby zredukować tę niepewność i wprowadzić sposób rozliczania podobny do tego, który obecnie funkcjonuje w systemie pomocy społecznej w odniesieniu do świadczeń. W ten sposób ograniczono by również koszty administracyjne prowadzenia usług społecznych i zadań z zakresu pomocy społecznej w jednej placówce.



Na koniec warto zaznaczyć, że osoby, które wzięły udział w badaniu, trafnie oceniły szanse gmin związane z finansowaniem CUS – w gminach z CUS nastroje dotyczące możliwości finansowania były bardziej pozytywne niż w gminach, w których CUS nie funkcjonowały. Można zatem uznać, że przedstawiciele OPS, którzy nie widzą szansy na utworzenie CUS w swojej gminie z uwagi na ograniczenia finansowe, realnie oceniają sytuację. Należy więc przyjąć ten argument jako uzasadniony, a nie wynikający m.in. z braku zainteresowania inicjatywą usług społecznych czy motywacji do działania.



Rozdział 5. Wyzwania kadrowe i organizacja nowych funkcji zawodowych w Centrum Usług Społecznych

W rozdziale omówiono wyzwania związane tworzeniem Centrów Usług Społecznych w kontekście zapewnienia odpowiednio wykwalifikowanych kadr. Problematyka rozdziału obejmuje kwestie związane z dostępnością pracowników, ich kwalifikacjami, systemem szkoleń oraz barierami wynikającymi z przekształcania struktury OPS w CUS.

5.1. Ograniczenia kadrowe jako bariera tworzenia CUS

Jednym z najczęściej wskazywanych problemów związanych z tworzeniem Centrum Usług Społecznych była dostępność i poziom kompetencji kadr. Wynikały one z braku dostępności pracowników spełniających ustawowe wymogi, jak i szerszych problemów związanych z pozyskiwaniem oraz utrzymaniem kadr w systemie pomocy społecznej. Analiza wyników ilościowych pokazuje, że znaczenie tej bariery było oceniane odmiennie przez gminy, które zdecydowały się na utworzenie CUS oraz przez te, które pozostały przy modelu OPS (tab.1).

Tabela 1. Powody nieutworzenia CUS w gminie i bariery w tworzeniu CUS: ograniczone możliwości kadrowe/brak odpowiednich pracowników i trudności ze spełnieniem wymogów kadrowych

Typ gminy	Powody, dla których nie zdecydowano się na CUS w gminie – OPS	Bariery w tworzeniu CUS – CUS
m. powiat.	29,4%	75,0%
miejska	34,3%	76,5%
miejsko-wiejska	31,0%	53,8%
wiejska	21,9%	60,0%
Ogółem	23,6%	61,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=385 (OPS), N=122 (CUS)

Ograniczone możliwości kadrowe były znacznie częściej wskazywane jako rzeczywista bariera napotkana podczas tworzenia CUS przez funkcjonujące już centra (61,5%) niż jako deklarowany powód rezygnacji z utworzenia CUS przez gminy pozostające przy OPS (23,6%). Oznacza to, że doświadczenie wdrażania reformy prowadziło do znacznie wyższej oceny znaczenia problemów kadrowych niż przewidywania formułowane przez gminy, które nie zdecydowały się na zmianę modelu organizacyjnego.

Znaczące różnice występowały również pomiędzy różnymi typami gmin. W gminach miejskich oraz miastach na prawach powiatu odsetek wskazań dotyczących problemów kadrowych wśród OPS wyniósł odpowiednio 34,3% i 29,4%, podczas gdy wśród funkcjonujących CUS było to aż 76,5% i 75,0%. Wskazuje to, że nawet jednostki dysponujące relatywnie większym potencjałem organizacyjnym napotykały istotne trudności w zapewnieniu wymaganej kadry.

Najmniejsze różnice pomiędzy obiema grupami wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich, gdzie problemy kadrowe wskazało 31,0% OPS oraz 53,8% CUS. Nadal była to jednak różnica przekraczająca dwadzieścia punktów procentowych. Z kolei w gminach wiejskich jedynie 21,9% jednostek bez CUS uznało kwestie kadrowe za powód nieutworzenia centrum, podczas gdy wśród istniejących CUS odsetek ten wyniósł 60,0%. Oznacza to, że również na obszarach wiejskich problemy kadrowe okazywały się znacznie bardziej dotkliwe po rozpoczęciu procesu wdrażania niż na etapie podejmowania decyzji o jego podjęciu.

Interpretując powyższe wyniki należy zwrócić uwagę na różnice w potencjale kadrowym badanych jednostek. Gminy, w których utworzono CUS, dysponowały średnio niemal dwukrotnie większą liczbą pracowników socjalnych niż gminy funkcjonujące wyłącznie w modelu OPS. Średnia liczba etatów pracowników socjalnych wyniosła 23,2 w CUS wobec 11,3 w OPS.

Tabela 2. Średnia liczba etatów pracowników socjalnych w CUS i OPS według rodzajów gmin

Typ gminy	CUS	OPS
m. powiat.	179,7	90,9
miejska	18,8	10,6
miejsko-wiejska	8,6	5,3
wiejska	4,6	3,5
Ogółem	23,2	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za 2024 rok.

Różnica ta była szczególnie widoczna w miastach na prawach powiatu, gdzie średnia liczba pracowników socjalnych wynosiła 179,7 w jednostkach posiadających CUS oraz 90,9 w jednostkach funkcjonujących jako OPS. Podobna zależność występowała również w pozostałych typach gmin. W gminach miejskich było to odpowiednio 18,8 i 10,6 etatu, w miejsko-wiejskich 8,6 i 5,3, natomiast w wiejskich 4,6 i 3,5. Wyniki te sugerują, że tworzenie CUS częściej podejmowały jednostki posiadające relatywnie większe zasoby kadrowe.

Problemy kadrowe nie ograniczają się wyłącznie do etapu tworzenia Centrum Usług Społecznych. Są one również widoczne podczas opracowywania programów usług społecznych oraz innych dokumentów strategicznych. Brak zasobów kadrowych jako jedną z głównych barier wskazało 28,7% przedstawicieli CUS oraz 17,4% przedstawicieli OPS. Wynik ten sugeruje, że ograniczenia kadrowe wpływają nie tylko na decyzję o utworzeniu CUS, ale również na późniejsze planowanie i rozwój usług społecznych.

Tabela 3. Działalność OSL i programy usług społecznych w gminie a bariery kadrowe

Pytanie	CUS	OPS
Z jakich powodów w Pana/i gminie nie prowadzi się działań OSL? – bariery kadrowe	4,1%	21,3%
Jakie są Pani/Pana zdaniem najważniejsze wyzwania związane z organizowaniem społeczności lokalnej w Pana/i gminie? – bariery kadrowe	19,7%	5,8%
Z jakimi barierami lub wyzwaniami zetknęła/ zetknął się Pani/Pan przy opracowywaniu programu usług społecznych/ strategii lub planu usług społecznych? – bariery kadrowe	28,7%	17,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CAWI OPS N=385, CUS N=122

Problemy kadrowe są więc widoczne również na kolejnych etapach funkcjonowania CUS i nie sprowadzają się wyłącznie do momentu utworzenia nowej struktury. Analiza danych jakościowych wskazuje, że rozmówcy postrzegali problemy kadrowe jako zjawisko wykraczające poza samą reformę CUS i odnoszące się do szerszego kryzysu zatrudnienia w pomocy społecznej. W wywiadach zwracano uwagę zarówno na malejące zainteresowanie zawodem pracownika socjalnego, jak i na niedobór kandydatów spełniających wymogi przewidziane dla nowych stanowisk tworzonych w ramach CUS.

„Ja myślę, że problem ogólnie mamy nie tylko w CUS i nie tylko dotyczący specjalistów typowo tych od usług społecznych, ale ogólnie mamy problem z pracownikami pomocy społecznej tego typu, że coraz mniej młodych ludzi chce kończyć pracę socjalną. Uczelnie zamykają ten kierunek. Brakuje nam pracowników socjalnych (...)” (TIDI_CUS_7, gmina miejska)

W części wywiadów podkreślano również problem rotacji pracowników oraz ograniczoną możliwość elastycznego przesuwania kadr między stanowiskami. Respondenci zwracali uwagę, że wymogi formalne oraz różnice w warunkach



zatrudnienia utrudniają reagowanie na przejściowe braki kadrowe.

„Ludzie mogą przychodzić, odchodzić, mają swoje plany osobiste, mogą migrować (...). Jeżeli nie będzie tych zapisów, które nam pozwolą przynajmniej mieć te pół roku na to, że zatrudnimy nową osobę i ją szkolimy (...), to wtedy jak najbardziej nawet dyrektor ma możliwość oddelegować pracownika socjalnego na stanowisko KIPUS.” (TIDI_CUS_13, gmina miejska)

Znaczenie miały również kwestie finansowe. Przedstawiciele administracji wojewódzkiej wskazywali, że część problemów z pozyskiwaniem specjalistów wynika z poziomu oferowanych wynagrodzeń oraz ograniczonej gotowości samorządów do finansowania nowych stanowisk.

„Jeśli oferują określone pieniądze (...), to później się okazuje, że nie jest w stanie zatrudnić taki wójt.” (TIDI_UW_7)

Szczególnie wyraźnie problem ten dostrzegano w mniejszych gminach, gdzie liczba potencjalnych kandydatów jest ograniczona, a obowiązek utrzymania określonych stanowisk budzi obawy związane z możliwością spełnienia wymogów kontrolnych.

„Tak, ogromne [problemy z pozyskaniem kadry]. (...) Myślę też, że te małe gminy tego się mogą obawiać, że skąd ja wezmę tych ludzi.” (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

Problemy kadrowe związane z funkcjonowaniem CUS nie sprowadzają się wyłącznie do liczby dostępnych pracowników. Równie istotne są kwestie rotacji personelu, ograniczonej możliwości zastępowania pracowników na wymaganych stanowiskach, konkurencyjności wynagrodzeń oraz dostępności kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje. W praktyce oznacza to, że nawet samorządy dostrzegają potencjalne korzyści płynące z utworzenia CUS mogą postrzegać wymogi kadrowe jako istotne ryzyko organizacyjne. Szczególnie dotyczy to mniejszych gmin, które

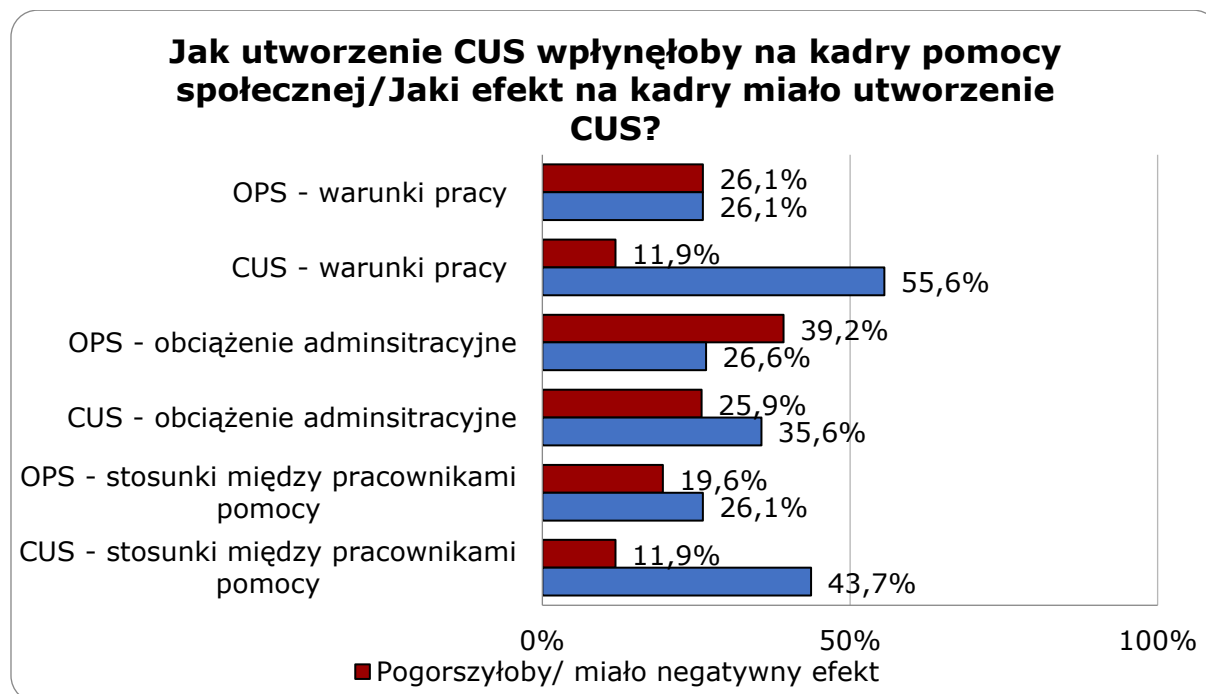


dysponują ograniczonym lokalnym rynkiem pracy i mniejszymi możliwościami finansowymi.

5.2. Wpływ utworzenia CUS na sytuację pracowników

W debacie na temat CUS jednym z powtarzających się argumentów dotyczy oporu pracowników OPS przed przekształceniem, uzasadnianym, m.in. wzrostem obciążenia zadaniami administracyjnymi. Wyniki badania ilościowego wskazują, że przedstawiciele Ośrodków Pomocy Społecznej i Centrum Usług Społecznych odmiennie oceniają potencjalny lub rzeczywisty wpływ utworzenia CUS na sytuację kadry pomocy społecznej. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do warunków pracy pracowników, poziomu ich obciążenia administracyjnego oraz relacji panujących pomiędzy członkami zespołów.

Wykres 1. Zmiana w warunkach pracy według przedstawicieli OPS i CUS



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CAWI OPS N=385, CUS N=122

Przedstawiciele OPS byli wyraźnie podzieleni w kwestii przewidywanych skutków przekształcenia ośrodka w CUS. Na poprawę warunków pracy kadr wskazało 26,1% respondentów, natomiast identyczny odsetek (26,1%) spodziewał się ich pogorszenia. Podobny poziom niepewności wystąpił również w odniesieniu do stosunków między pracownikami – poprawy oczekiwało 26,1% badanych, a pogorszenia 19,6%. Najbardziej sceptyczne oceny dotyczyły poziomu obciążenia administracyjnego. Aż 39,2% przedstawicieli OPS przewidywało jego wzrost, podczas gdy jedynie 26,6% spodziewało się poprawy sytuacji.

Oceny przedstawicieli funkcjonujących już CUS były wyraźnie bardziej pozytywne. Ponad połowa respondentów (55,6%) wskazała, że utworzenie CUS przyczyniło się do poprawy warunków pracy kadr pomocy społecznej, podczas gdy jedynie 11,9% było przeciwnego zdania. Również w przypadku stosunków między pracownikami dominowały oceny pozytywne – poprawę wskazało 43,7% respondentów, przy 11,9% oceniających zmiany negatywnie. Najbardziej zróżnicowane opinie dotyczyły poziomu obciążenia administracyjnego. Chociaż 35,6% respondentów uznało, że sytuacja uległa poprawie, to jednocześnie 25,9% wskazało na pogorszenie. Wyniki te sugerują, że doświadczenia raportowane przez przedstawicieli kierownictwa funkcjonujących CUS są na ogół bardziej pozytywne niż oczekiwania dotyczące skutków wdrożenia tego modelu formułowane przez przedstawicieli OPS.

Analiza wyników według typu gminy (tab. 4) pokazuje jednak, że przewidywane skutki utworzenia CUS nie były oceniane jednolicie przez przedstawicieli OPS.

Tabela 4. Zmiana w warunkach pracy według przedstawicieli OPS według typu gminy

Typ gminy	Warunki pracy poprawa	Warunki pracy pogorszenie	Obciążenie administracyjne poprawa	Obciążenie administracyjne pogorszenie	Stosunki między pracownikami pomocy poprawa	Stosunki między pracownikami pomocy pogorszenie
m. powiat.	21,2%	21,2%	18,2%	30,3%	21,2%	12,1%
miejska	39,1%	17,4%	34,8%	21,7%	43,5%	4,3%
Miejsko-wiejska	20,0%	30,0%	30,0%	50,0%	18,0%	26,0%
wiejska	28,0%	28,0%	25,8%	40,9%	28,0%	22,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, OPS N=385, CUS N=122

Pogorszenia warunków pracy najczęściej obawiali się respondenci z gmin miejsko-wiejskich, spośród których 30% przewidywało negatywne konsekwencje zmian. Z kolei najbardziej optymistyczni byli przedstawiciele gmin miejskich. W tej grupie 39,1% respondentów spodziewało się poprawy warunków pracy, podczas gdy przeciwnego zdania było 17,4%. Jeszcze wyraźniejsze różnice dotyczyły poziomu obciążenia administracyjnego. Wzrostu obciążenia najczęściej obawiali się przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich (50%) oraz wiejskich (40,9%). Jednocześnie respondenci z gmin miejskich częściej niż pozostali zakładali możliwość poprawy sytuacji w tym zakresie (34,8%). W odniesieniu do relacji między pracownikami najbardziej optymistyczne były gminy miejskie oraz wiejskie. Poprawy stosunków między pracownikami spodziewało się odpowiednio 43,5% oraz 28% respondentów reprezentujących te jednostki.

W przypadku funkcjonujących już CUS oceny były zdecydowanie bardziej pozytywne (tab. 5).

Tabela 5. Zmiana w warunkach pracy według przedstawicieli CUS według typu gminy

Typ gminy	Warunki i pracy poprawa	Warunki pracy pogorszenie	Obciążenie administracyjne poprawa	Obciążenie administracyjne pogorszenie	Stosunki między pracownikami pomocy poprawa	Stosunki między pracownikami pomocy pogorszenie
m. powiat.	35,3%	17,6%	23,5%	17,6%	35,3%	17,6%
miejska	41,2%	29,4%	23,5%	47,1%	23,5%	23,5%
miejsko-wiejska	65,5%	3,6%	43,6%	25,5%	40,0%	12,7%
wiejska	56,5%	13,0%	34,8%	21,7%	58,7%	4,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, OPS N=385, CUS N=122

Przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich i wiejskich najczęściej wskazywali, że utworzenie CUS przyczyniło się do poprawy warunków pracy kadr. Opinię taką wyraziło odpowiednio 65,5% i 56,5% respondentów. Jednocześnie odsetek wskazujących na pogorszenie był w tych grupach relatywnie niski i wyniósł odpowiednio 3,6% oraz 13%.

Najbardziej krytyczne oceny odnotowano wśród przedstawicieli gmin miejskich. Pogorszenie warunków pracy wskazało 29,4% respondentów reprezentujących tę grupę, jednak również tutaj odsetek oceniających zmiany pozytywnie był wyższy i wyniósł 41,2%. Bardziej zróżnicowane opinie prezentowali również respondenci z miast powiatowych.

W kwestii obciążenia administracyjnego szczególnie wyróżniały się gminy miejskie.



Niemal połowa respondentów reprezentujących tę kategorię (47,1%) wskazała na wzrost obciążenia administracyjnego, podczas gdy poprawę odnotowało jedynie 23,5%. Odmienny obraz wyłania się z odpowiedzi przedstawicieli gmin miejsko-wiejskich. W tej grupie 43,6% respondentów wskazało na zmniejszenie obciążenia administracyjnego, a 25,5% na jego wzrost.

Najbardziej pozytywne oceny dotyczyły zmian relacji między pracownikami. W gminach wiejskich poprawę stosunków między pracownikami wskazało aż 58,7% respondentów, przy zaledwie 4,3% wskazań negatywnych. Podobnie było w gminach miejsko-wiejskich, gdzie poprawę odnotowało 40% respondentów, a pogorszenie 12,7%.

Z badania ilościowego wynika więc, że przedstawiciele OPS w większym stopniu obawiają się pogorszenia warunków pracy i stosunków między pracownikami po przekształceniu w CUS, niż w wyniku z deklaracji respondentów CUS. Nie oznacza to jednak, że obawy reprezentantów OPS są nieuzasadnione. Odpowiedzi na to pytanie dostarczają analizy materiału jakościowego. Część rozmówców z CUS pozytywnie oceniała zmiany, które wynikały przede wszystkim z większego rozdzielenia zadań związanych ze świadczeniami i usługami społecznymi. Pozwalało to na bardziej przejrzysty podział obowiązków oraz specjalizację poszczególnych pracowników:

„Świadczenia zostały rozdzielone od usług, czyli powstały działy, które zajmują się typowo usługami. (...) był pracownik socjalny, był przypisany typowo do tego działu i zajmował się tymi usługami.” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

Istotnym elementem procesu zmian była również gotowość części pracowników do podejmowania nowych ról zawodowych. Z wypowiedzi respondentów wynika, że w wielu przypadkach reorganizacja była dobrze przyjmowana przez osoby poszukujące nowych wyzwań zawodowych:





„Część osób właśnie tak jak ja, która gdzieś tam po jakiejś zmianie w życiu (...) potrzebowała też zmiany w pracy, więc z dużą przyjemnością objęłam nowe stanowisko. (...) Są osoby, które lubią coś nowego, lubią podejmować wyzwania.”
(TIDI_CUS_7, gmina miejska)

Jednocześnie badania jakościowe pokazują, że pozytywne efekty reorganizacji nie występowały w każdej jednostce w jednakowym stopniu. Szczególnie w mniejszych gminach pojawiały się wątpliwości dotyczące zasadności tworzenia wszystkich nowych stanowisk przewidzianych przez Ustawę. W niektórych przypadkach wskazywano, że skala realizowanych zadań nie uzasadnia pełnego rozdzielenia funkcji:

„Ja nie widzę potrzeby w tak małej gminie (...) aby było oddzielne stanowisko dla organizatora usług społecznych. (...) Nie ma tyle pracy, żeby to oddzielać w tak małych gminach.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

Problem ten był dodatkowo wzmacniany przez ograniczone zasoby kadrowe dostępne w części jednostek samorządowych. Jak wskazywali przedstawiciele ROPS, tworzenie nowych funkcji często oznaczało konieczność przesuwania pracowników już wykonujących inne zadania:

„Zabieranie jeszcze pracownika socjalnego, który w OPS ma swoją funkcję na koordynatora indywidualnych planów, no to jest problem.” (TIDI_ROPS_0)

Podsumowując, wyniki badań wskazują, że doświadczenia raportowane przez przedstawicieli kierownictwa funkcjonujących CUS są wyraźnie bardziej pozytywne niż oczekiwania formułowane przez przedstawicieli OPS. Dotyczy to przede wszystkim warunków pracy oraz relacji między pracownikami. Jednocześnie wyniki pokazują, że skutki wdrożenia CUS nie są oceniane jednakowo we wszystkich typach gmin. Najbardziej zróżnicowane opinie dotyczą wpływu reformy na poziom obciążenia administracyjnego pracowników, który pozostaje obszarem budzącym



zarówno pozytywne, jak i negatywne oceny respondentów oraz rozmówców. Czynnikiem różnicującym jest rodzaj gminy – wiejskie i miejsko-wiejskiej gminy są w tym zakresie bardziej sceptyczne, niż miasta na prawach powiatu czy gminy miejskiej.

5.3. Wymagania wobec nowych funkcji zawodowych jako bariera wdrażania CUS

Wyniki badania wskazują, że ocena wymagań kwalifikacyjnych przewidzianych dla poszczególnych stanowisk w Centrum Usług Społecznych jest zróżnicowana.

Wymagania dotyczące stanowiska dyrektora Centrum Usług Społecznych oceniano jako najmniej wymagające (wyk. 2) – jedynie 15,6% respondentów podziela opinię, że wymagania te są zbyt wysokie. Oznacza to, że wymagania przewidziane dla dyrektora są najczęściej oceniane jako adekwatne i nie stanowią istotnej bariery rekrutacyjnej. Podobne tendencje widoczne są we wszystkich typach gmin. Nawet w gminach wiejskich, które relatywnie częściej wskazywały na trudności kadrowe, odsetek respondentów uznających wymagania za nadmierne wyniósł 26,1%.

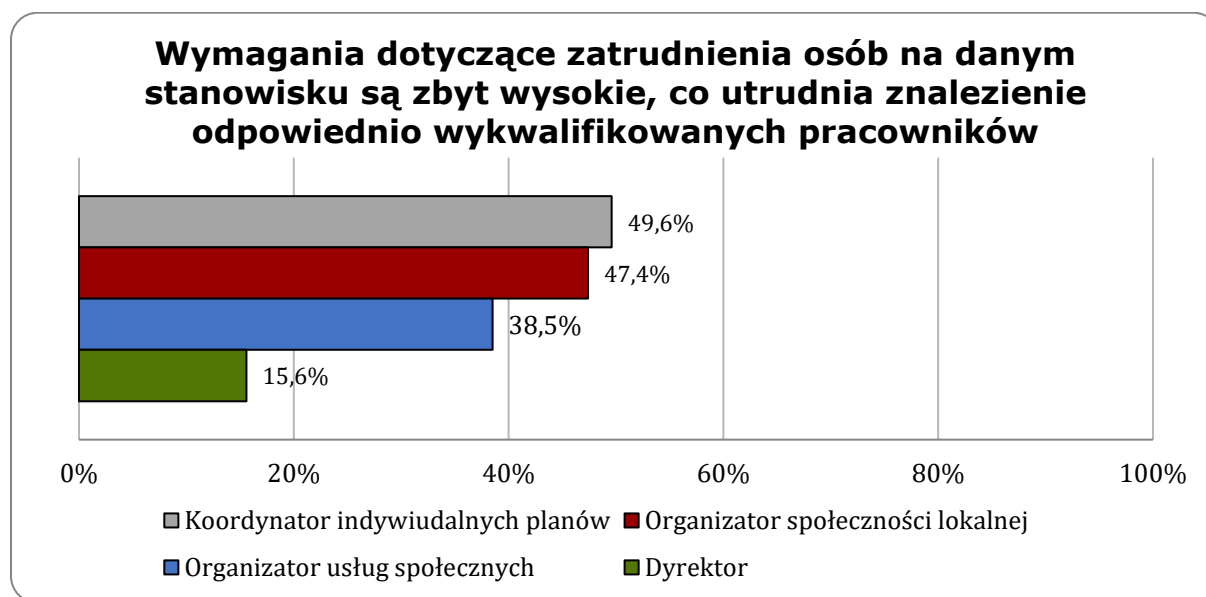
W przypadku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych niemal połowa respondentów (49,6%) uznała wymagania wobec tego stanowiska za zbyt wysokie. W tym przypadku szczególnie widoczne są różnice między typami gmin. Na największe trudności wskazywali przedstawiciele gmin wiejskich, spośród których aż 60,9% uznało wymagania za nadmierne. Podobne opinie wyrażali respondenci z gmin miejsko-wiejskich (49,1%) oraz miejskich (41,2%). Wyniki te sugerują, że właśnie w przypadku tego stanowiska wymagania kwalifikacyjne są najczęściej postrzegane jako istotna przeszkoda w znalezieniu odpowiednich kandydatów.

Podobnie oceniane jest stanowisko organizatora społeczności lokalnej. Ogółem 47,4% respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że wymagania kwalifikacyjne są

zbyt wysokie. Również w tym przypadku problem najczęściej dostrzegają przedstawiciele gmin wiejskich (54,3%), a następnie miejsko-wiejskich (47,3%) i miejskich (41,2%). W miastach powiatowych opinie pozostają bardziej podzielone, a odsetki odpowiedzi pozytywnych i negatywnych są zbliżone.

W przypadku organizatora usług społecznych 38,5% respondentów uważa wymagania na tym stanowisku za wygórowane. Najczęściej na nadmierne wymagania wskazywali przedstawiciele gmin wiejskich (41,3%) oraz miejsko-wiejskich (40%), natomiast relatywnie najrzadziej problem ten dostrzegali respondenci z miast powiatowych (29,4%).

Wykres 2. Jak ocenia Pan/Pani wymagania dotyczące zatrudnienia w CUS wobec poszczególnych stanowisk?



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, CUS N=122

Wyniki ilościowe wskazują zatem, że największe trudności nie dotyczą stanowiska dyrektora Centrum Usług Społecznych, lecz funkcji wprowadzonych przez Ustawę wraz z nowym modelem organizacji usług społecznych. Szczególnie dotyczy to stanowisk koordynatora indywidualnych planów usług społecznych oraz organizatora społeczności lokalnej, gdzie wymagania kwalifikacyjne są częściej postrzegane jako



bariera niż jako adekwatny mechanizm zapewniania jakości pracy.

Materiał jakościowy pozwala lepiej zrozumieć przyczyny tych ocen. W odniesieniu do stanowiska dyrektora respondenci stosunkowo rzadko postulowali daleko idące zmiany wymagań kwalifikacyjnych. Podkreślano raczej potrzebę zachowania wymogu doświadczenia zawodowego, uznając go za istotny element przygotowania do pełnienia funkcji kierowniczej:

„Może to dwuletnie doświadczenie, ale na pewno doświadczenie musi zostać, bo jednak to jest ogrom też pracy i wiedzy. (...) Myślę, że doświadczenie jest potrzebne. Tutaj dyrektora bym chyba tak zostawiła.” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)

W przypadku stanowiska dyrektora część respondentów zwracała natomiast uwagę na kwestie formalnoprawne związane ze sposobem zatrudniania. Przedstawiciele administracji wskazywali, że planowane zmiany legislacyjne mogą częściowo rozwiązać część dotychczasowych wątpliwości dotyczących statusu tej funkcji:

„Wiem, że jest zmiana planowana Ustawy (...) i tutaj już właśnie ma być ta zmiana wprowadzona, że będzie zatrudniany dyrektor CUS. Czyli to jest bardzo pozytywna zmiana dla mnie.” (TIDI_UW_5)

Znacznie więcej uwag dotyczyło stanowiska koordynatora indywidualnych planów usług społecznych. Respondenci podkreślali, że wymóg posiadania kwalifikacji pracownika socjalnego znacząco ogranicza pulę potencjalnych kandydatów. Problem ten jest szczególnie widoczny w sytuacji niedoboru absolwentów kierunków związanych z pracą socjalną oraz ograniczonego zainteresowania pracą w sektorze pomocy społecznej:

„Dalej nie rozumiem, dlaczego my się cały czas skupiamy na tym, że to musi być pracownik socjalny. (...) Znowu się ograniczamy. (...) Studenci tego nie wybierają,



ponieważ jest to zawód tak opłacalny, że nie chcą pracować w pomocy społecznej.”
(TIDI_CUS_10, gmina miejska)

Podobne problemy wskazywano w odniesieniu do organizatora społeczności lokalnej. Zdaniem respondentów połączenie wymogu określonego wykształcenia, doświadczenia oraz specjalizacji zawodowej znacząco ogranicza liczbę osób mogących objąć to stanowisko. Szczególnie trudne jest to w mniejszych jednostkach samorządowych, gdzie lokalny rynek pracy nie zapewnia odpowiedniej liczby kandydatów spełniających wszystkie formalne kryteria:

„To bardzo ogranicza, bo nie ma po prostu ludzi, którzy mają jedno i drugie. (...) Nie rozumiem tego zapisu w ogóle.” (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

5.4. Rozwiązania wspierające funkcjonowanie nowych funkcji zawodowych

Skuteczność wdrażania nowych zawodów zależy nie tylko od wymagań określonych przez Ustawę, ale również od dostępności rozwiązań organizacyjnych wspierających funkcjonowanie CUS. Wypowiedzi respondentów pokazują, że w praktyce szczególne znaczenie mają trzy elementy: możliwość elastycznej organizacji pracy, dostęp do szkoleń oraz wsparcie instytucjonalne zapewniane przez podmioty regionalne i lokalne.

Jednym z najczęściej pojawiających się postulatów było zwiększenie elastyczności w zakresie organizacji stanowisk pracy i podziału obowiązków. Część respondentów wskazywała, że w mniejszych gminach pełne rozdzielenie wszystkich funkcji przewidzianych przez Ustawę nie zawsze jest uzasadnione skalą realizowanych działań. W takich sytuacjach korzystne może być umożliwienie łączenia części obowiązków lub większa swoboda w powierzaniu określonych zadań pracownikom posiadającym odpowiednie kompetencje.

„Myślę, że to powinno być. U mnie akurat to działa. Nie ma takiego przyzwolenia Ustawowego wprost, ale u mnie pracownik socjalny jest organizatorem usług społecznych i to działa. (...) Myślę, że dyrektora z organizatorem usług społecznych mogłoby być rozszerzone, że organizatorem usług społecznych mógłby być jakiś inny pracownik administracyjny.” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)

Rozmówcy zwracali również uwagę na trudności związane z systemem szkoleń wymaganych do objęcia niektórych funkcji. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której pracodawca nie może zatrudnić kandydata bez odpowiednich kwalifikacji, a jednocześnie kandydat nie ma możliwości ich zdobycia przed zatrudnieniem:

„Problem pojawia się dlatego, że jeszcze na rynku prywatnym po prostu nie można tych szkoleń zrobić. (...) Najpierw muszę go zatrudnić. Więc to jest takie błędne koło.” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)

Problemem było też wprowadzenie okresu przejściowego umożliwiającego uzupełnienie części kwalifikacji już po zatrudnieniu pracownika. W opinii respondentów problem nie polegał wyłącznie na wysokich wymaganiach formalnych, lecz również na sposobie ich realizacji. W przypadku części stanowisk wymagane szkolenia lub certyfikaty można uzyskać dopiero po podjęciu pracy albo są one dostępne jedynie w ograniczonej liczbie terminów organizowanych przez uprawnione instytucje. Powoduje to sytuację, w której pracodawca nie może zatrudnić kandydata bez wymaganych kwalifikacji, a kandydat nie ma realnej możliwości ich zdobycia przed zatrudnieniem.

W wywiadach wielokrotnie proponowano rozwiązanie polegające na dopuszczeniu czasowego okresu przejściowego, w trakcie którego nowo zatrudniony pracownik mógłby uzupełnić brakujące kwalifikacje. Zdaniem respondentów pozwoliłoby to zwiększyć pulę potencjalnych kandydatów bez rezygnacji z docelowych standardów kompetencyjnych wymaganych dla poszczególnych stanowisk.



„Może czas przejściowy, żeby w ciągu na przykład pół roku albo rok od zatrudnienia. (...) A żeby zgłosić kogoś do szkolenia, to najpierw muszę go zatrudnić. Więc to jest takie błędne koło. Nie mogę kogoś zatrudnić, bo nie.” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)

Podobne stanowisko prezentowali przedstawiciele instytucji regionalnych odpowiedzialnych za wspieranie wdrażania CUS. Wskazywali oni, że możliwość uzyskania wymaganych kwalifikacji w ciągu kilku miesięcy od zatrudnienia mogłaby ograniczyć część problemów rekrutacyjnych zgłaszanych przez samorządy.

„Zaproponowanie (...) okresu przejściowego dla zatrudnienia takiej osoby, aby mogła ona zdobyć tę kwalifikację do sześciu miesięcy od zatrudnienia na danym stanowisku, byłoby dobrym rozwiązaniem.” (TIDI_ROPS_1)

W części wywiadów podkreślano również, że brak takiego rozwiązania może w przyszłości pogłębiać problemy kadrowe. Dotyczy to zwłaszcza stanowisk wymagających specjalistycznych szkoleń, dla których liczba potencjalnych kandydatów jest już obecnie ograniczona.

„Można, trzeba przejść szkolenie, ale można je w pewnym okresie dorobić (...) i się zatrudnić, bo to jest w perspektywie problem z kadrą ogromny, bo po prostu nie będzie tej kadry i nie będzie kogo zatrudnić.” (TIDI_CUS_14, gmina miejska)

W przeciwieństwie do postulatów dotyczących obniżania wymagań kwalifikacyjnych, propozycja wprowadzenia okresu przejściowego nie oznacza rezygnacji z oczekiwanych kompetencji. Jej celem jest raczej zwiększenie elastyczności procesu rekrutacji oraz dostosowanie go do realiów lokalnych rynków pracy. W tym sensie stanowi ona próbę pogodzenia potrzeby utrzymania jakości usług społecznych z ograniczoną dostępnością odpowiednio przygotowanych kandydatów.

Istotną rolę we wspieraniu kadr CUS odgrywają również instytucje regionalne. Szczególnie często wskazywano na znaczenie szkoleń, spotkań sieciujących oraz



wymiany doświadczeń organizowanych przez ROPS. Działania te pozwalają nie tylko uzupełniać kompetencje pracowników, ale również tworzyć przestrzeń do wymiany praktycznych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem CUS.

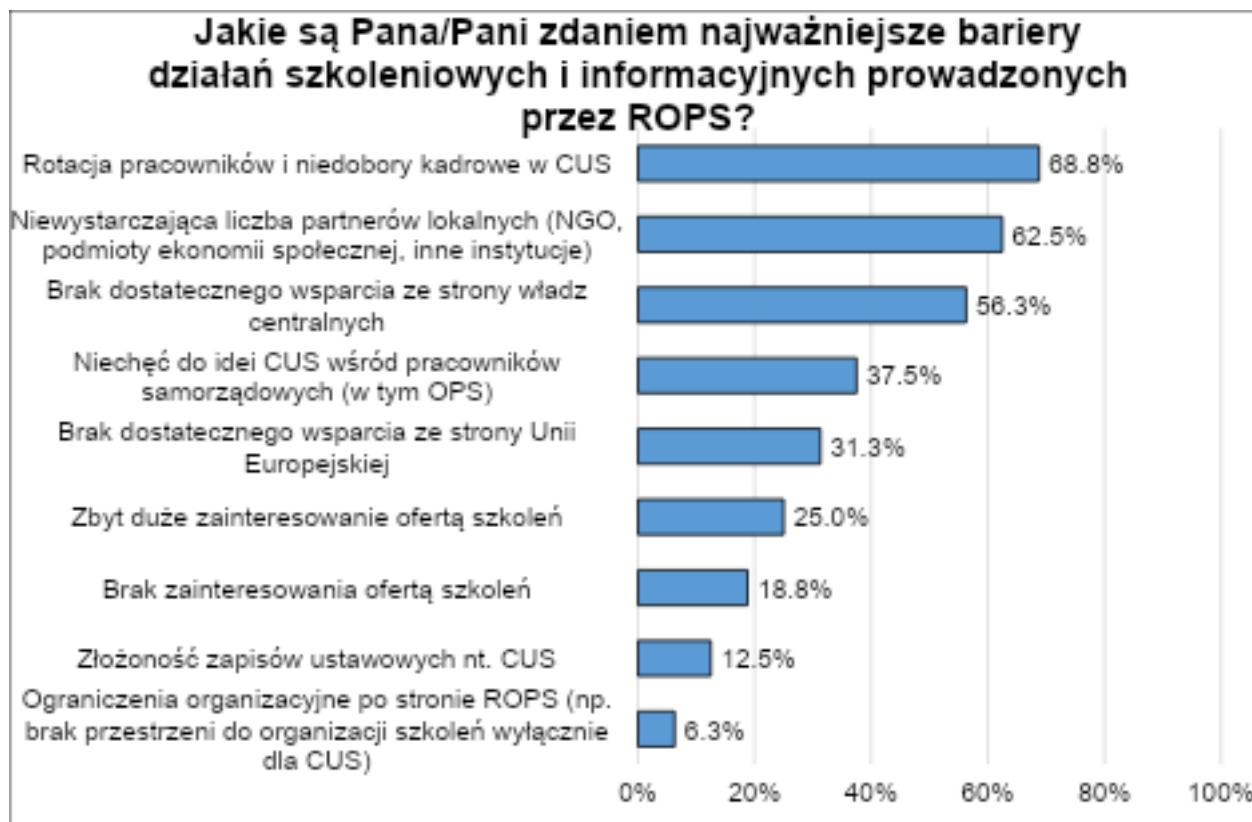
„Dużym takim wsparciem dla nas jest Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, bo on organizuje dużo bezpłatnych szkoleń. (...) Są szkolenia, są darmowe szkolenia, CUS mają pierwszeństwo.” (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

Znaczenie wsparcia instytucjonalnego wykracza jednak poza samą organizację szkoleń. Część respondentów podkreślała, że funkcjonujące CUS mogą liczyć na pomoc wielu podmiotów zaangażowanych w rozwój lokalnej polityki społecznej, co ogranicza poczucie osamotnienia w procesie wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych.

„Jesteśmy wspierani i przez włodarzy, i przez ROPS, i przez Urząd Marszałkowski. Także nie wiem, kto miałby jeszcze nam się zaopiekować, bo czuję się zaopiekowany.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

Przedstawiciele ROPS dostrzegali jednak szereg barier związanych z prowadzonymi działaniami szkoleniowymi (wyk. 3). Do najczęstszych należały niedobory kadrowe i rotacje pracowników, które powodowały, że nie można było zrealizować cyklu szkoleń, który zapewniłby satysfakcjonujący poziom kompetencji wśród pracowników. W dalszej kolejności barierę stanowił brak partnerów, którzy mogliby realizować szkolenia, a także brak wsparcia ze strony władz centralnych. Niechęć do idei CUS była przeszkodą dla 1/3 respondentów, podobnie jak brak wsparcia ze strony UE.

Wykres 3. Bariery prowadzonych działań szkoleniowych wg. przedstawicieli ROPS



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=16

Rozmowy z przedstawicielami ROPS wskazały, że zasadniczą barierą dla szkoleń był przede wszystkim brak środków lub niewystarczające środki, nieadekwatne do znacznych potrzeb, które mają gminy.

Wyniki badań jakościowych wskazują, że skuteczne funkcjonowanie nowych funkcji zawodowych zależy nie tylko od formalnych regulacji prawnych, ale również od dostępności mechanizmów wsparcia organizacyjnego. Szczególne znaczenie mają możliwość elastycznego organizowania pracy, odpowiednio zaprojektowany system szkoleń oraz aktywne wsparcie instytucji regionalnych. Doświadczenia badanych CUS pokazują, że rozwiązania te pozwalają ograniczać część problemów kadrowych zidentyfikowanych na etapie tworzenia i rozwoju Centrum Usług Społecznych.

5.5. Podsumowanie i rekomendacje

Wyniki badań wskazują, że kwestie kadrowe należą do najważniejszych wyzwań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem Centrum Usług Społecznych. Dotyczą one zarówno ogólnej dostępności pracowników pomocy społecznej, jak i możliwości pozyskania osób spełniających wymagania przewidziane dla nowych funkcji zawodowych. Co istotne, problemy te były częściej wskazywane przez przedstawicieli funkcjonujących już CUS niż przez gminy pozostające przy modelu OPS, co sugeruje, że rzeczywista skala trudności ujawnia się przede wszystkim na etapie wdrażania reformy. Jednocześnie tworzenie CUS częściej podejmowały jednostki dysponujące większym potencjałem kadrowym, co pokazuje, że nawet relatywnie dobrze wyposażone organizacyjnie samorządy napotykały trudności związane z zapewnieniem odpowiedniej obsady stanowisk.

Wnioski z badań nie dają jasnej odpowiedzi na pytanie o to, czy przekształcenie OPS w CUS oznacza pogorszenie warunków pracy i stosunków między pracownikami czy wręcz przeciwnie, prowadzi do poprawy tej sytuacji. Przedstawiciele OPS są w tym zakresie bardziej sceptyczni w swoich przewidywaniach, niż przedstawiciele CUS oceniający zmiany, które już zaszły. Należy jednak pamiętać, że badanie objęło głównie kadry kierownicze CUS i OPS, w związku z czym trafność oceny warunków pracy, stosunków czy poziomu obciążenia nie jest adekwatna. Z materiału można jednak wnioskować o tym, że występują różnice między gminami w zakresie spodziewanych efektów utworzenia CUS na kadry. Zupełnie inną sytuacją mają miasta na prawach powiatu, a zupełnie inną gminy mniejsze, miejsko-wiejskie i wiejskiej. W tych pierwszych problem kadrowy mogą wynikać z konkurencji o pracownika, czy znacznie szerszego zakresu zadań do realizacji, podczas gdy w tych drugich warunki to ograniczona dostępność specjalistów, brak środków i zwiększone obciążenie administracyjne na 1 pracownika.

Materiał badawczy nie potwierdza też tezy, że wszystkie rozwiązania kadrowe przewidziane przez Ustawę są postrzegane jako nadmiernie restrykcyjne. Najmniej

kontrowersji budzą wymagania dotyczące stanowiska dyrektora CUS. Większość respondentów uznaje je za adekwatne do zakresu odpowiedzialności związanej z kierowaniem jednostką. Znacznie więcej zastrzeżeń dotyczy natomiast stanowisk organizatora usług społecznych, koordynatora indywidualnych planów usług społecznych oraz organizatora społeczności lokalnej. W przypadku tych funkcji respondenci częściej wskazywali, że połączenie wymogów dotyczących wykształcenia, doświadczenia oraz specjalistycznych kwalifikacji utrudnia znalezienie odpowiednich kandydatów, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Odnosząc się do pytania o sposób zatrudniania dyrektora CUS, zgromadzony materiał wskazuje, że sam fakt powoływania dyrektora przez organ wykonawczy gminy nie był jednym z dominujących problemów wskazywanych przez respondentów. W badaniach jakościowych pojawiały się natomiast głosy wskazujące, że planowane zmiany prowadzące do zatrudniania dyrektora na zasadach analogicznych do innych kierowników jednostek organizacyjnych mogą uporządkować sytuację formalnoprawną i ograniczyć część dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych. Nie ma jednak podstaw do uznania tego zagadnienia za jedną z głównych barier tworzenia CUS.

Znacznie silniejsze potwierdzenie znajduje natomiast teza, że obowiązek zapewnienia określonych stanowisk oraz spełnienia przypisanych im wymogów kwalifikacyjnych może zniechęcać część gmin do tworzenia CUS. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych jednostek samorządowych, które funkcjonują na ograniczonych rynkach pracy i mają trudności z pozyskaniem specjalistów posiadających wymagane kompetencje. W takich warunkach każda dłuższa nieobecność lub odejście pracownika może prowadzić do problemów organizacyjnych związanych z utrzymaniem wymaganej obsady kadrowej.

Jednocześnie zgromadzony materiał wskazuje, że krytyczne oceny wymagań kwalifikacyjnych współwystępują z postulatami zwiększenia elastyczności sposobu ich realizacji. Respondenci nie kwestionowali samej potrzeby posiadania odpowiednich kompetencji przez osoby zatrudniane na nowych stanowiskach.

Wskazywali natomiast na trudności związane z dostępnością kandydatów oraz organizacją procesu zdobywania wymaganych kwalifikacji. W tym kontekście pojawiały się propozycje umożliwienia uzupełniania części kwalifikacji już po zatrudnieniu pracownika oraz wprowadzenia okresów przejściowych pozwalających na odbycie wymaganych szkoleń. W opinii badanych rozwiązania tego typu mogłyby ograniczyć trudności rekrutacyjne bez rezygnacji z oczekiwanych standardów kompetencyjnych.

Część opisywanych trudności może być ograniczana poprzez odpowiednio zaprojektowane mechanizmy wsparcia. Respondenci szczególnie często wskazywali na potrzebę większej elastyczności organizacyjnej, możliwości czasowego uzupełniania kwalifikacji po zatrudnieniu, rozwoju systemu szkoleń oraz dalszego wsparcia ze strony ROPS i innych instytucji regionalnych. Oznacza to, że bariery kadrowe nie mają charakteru wyłącznie regulacyjnego. W dużym stopniu są one związane z sytuacją rynku pracy w pomocy społecznej oraz dostępnością instrumentów pozwalających samorządom skutecznie pozyskiwać i rozwijać potrzebne kadry.

Podsumowując, zgromadzony materiał pozwala stwierdzić, że wymogi kadrowe przewidziane przez Ustawę stanowią istotne wyzwanie organizacyjne dla części gmin i mogą wpływać na decyzje dotyczące tworzenia CUS. Problem ten nie wynika jednak wyłącznie z konstrukcji samych przepisów. W znacznej mierze odzwierciedla on szersze trudności kadrowe występujące w całym systemie pomocy społecznej, które reforma CUS uwidacznia i częściowo wzmacnia poprzez wprowadzenie nowych specjalistycznych funkcji zawodowych. Rekomenduje się wzmocnienie systemowych mechanizmów wspierających pozyskiwanie, przygotowanie i utrzymanie kadr dla nowych funkcji zawodowych w CUS. Priorytetem powinno być zwiększenie elastyczności ścieżek spełniania wymogów kwalifikacyjnych, w tym umożliwienie czasowego uzupełniania kwalifikacji po zatrudnieniu, zapewnienie większej dostępności wymaganych szkoleń oraz rozwój wsparcia instytucji regionalnych. Ewentualne zmiany w samych wymogach kompetencyjnych powinny



wynikać z analizy ich praktycznej wykonalności w różnych typach gmin.



Rozdział 6. Diagnozowanie potrzeb i programy usług społecznych

Przeprowadzone badanie pozwala na wgląd w sytuację diagnozowania potrzeb mieszkańców przez jednostki pomocowe (CUS, OPS) oraz samorząd gminny. Dotyczy to w szczególności programów usług społecznych (dalej również „PUS”), powstających na mocy autonomicznych decyzji rad gminy. Zgodnie z Ustawą (art. 4 i 5), dokumenty te zawierają opis potrzeb występujących w danej społeczności lokalnej, a także określają katalog usług przysługujących w oparciu o przeprowadzoną diagnozę. Poniżej w szczegółowy sposób odniesiono się do kwestii diagnozowania potrzeb w optyce analizy ilościowej, wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji oraz fokusów.

6.1. Perspektywa JST (CUS, OPS)

6.1.1. Diagnozowanie potrzeb i wdrażanie programów usług społecznych

Z badań jakościowych (TIDI CUS) wynika, że jednym z fundamentów funkcjonowania CUS jest diagnozowanie lokalnych potrzeb i angażowanie mieszkańców w proces współtworzenia usług społecznych. Jeden z rozmówców zaznaczył, że początkowo mieszkańcy często nie wierzyli w możliwość wpływu na ofertę usług, jednak stopniowo, wraz z wdrażaniem konkretnych działań, rosło poczucie sprawczości i współodpowiedzialności za lokalne inicjatywy.

Wskazywano na m.in. potrzebę bardziej praktycznego, partnerskiego i długofalowego wsparcia we wdrażaniu oraz rozwijaniu usług społecznych. Zwracano uwagę, że samo przekazywanie formalnych wytycznych czy organizowanie standardowych szkoleń nie zawsze odpowiada na realne potrzeby jednostek samorządowych. Szczególnie istotne okazywało się wsparcie eksperckie o charakterze mentoringowym, oparte na bezpośrednim kontakcie, możliwości

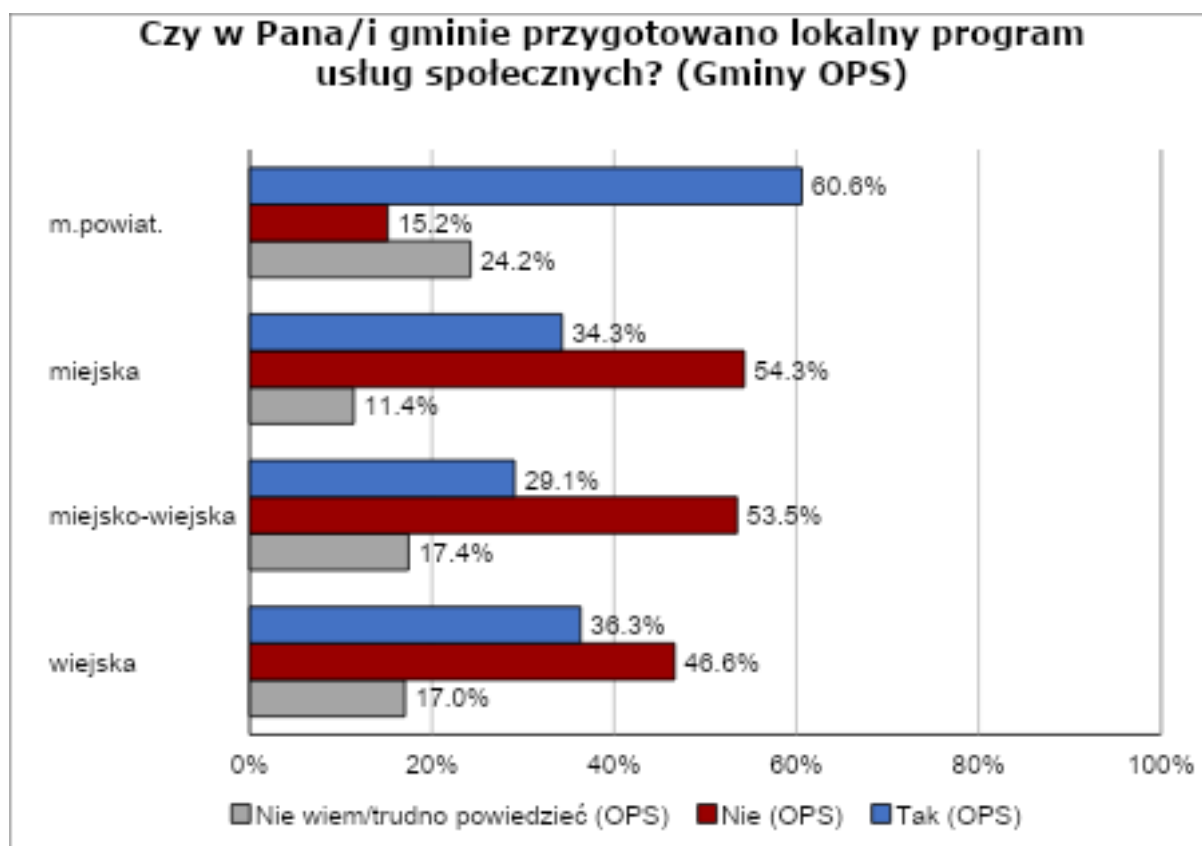


konsultacji konkretnych problemów oraz wspólnym poszukiwaniu rozwiązań dostosowanych do lokalnego kontekstu. Część działań – zwłaszcza diagnozy potrzeb społecznych – powinna być realizowana przez podmioty zewnętrzne. Rolą wsparcia eksperckiego powinno być raczej przygotowanie JST do skutecznego zlecenia i koordynowania takich procesów niż całkowite przenoszenie odpowiedzialności za ich realizację na pracowników instytucji lokalnych.

„Przydałby się ktoś (...) kto byłby takim ekspertem, takim mentorem, potrafiłby tak po prostu fajnie porozmawiać. Kolejna próba, która była, to jakaś firma zajmująca się badaniami, generalnie diagnozami potrzeb społecznych. Ona też wygrała w ROPS-ie i miała nas nauczyć, jak robić diagnozę potrzeb społecznych. (...) my sami nie będziemy robić diagnozy, bo jesteśmy za duzi na to, (...) też to nie o to chodzi, żeby samemu sobie w [nazwa miasta] zrobić diagnozę (...) Lepiej, żeby to robiła firma zewnętrzna. (...) nauczcie nas, jak my mamy napisać dobrze opis postępowania, tak i wy róbcie nam jedno spotkanie tutaj, takie właśnie ze wszystkimi interesariuszami, żeby po prostu (...) pokazać, porozmawiać o tym, żeby też zrobić taki element edukacyjny.” (TIDI_CUS_13, gmina miejska)

Wywiady jakościowe wskazują, że diagnoza potrzeb stanowi jeden z kluczowych elementów funkcjonowania Centrów. Dane ilościowe uzupełniają ten obraz o informacje nt. faktycznie realizowanych programach usług społecznych – które poza funkcją planistyczną są ważnym ustawowym instrumentem diagnozy lokalnych potrzeb. Uzyskane dane wskazują, że przeważająca część gmin z CUS przygotowała tego typu dokument (od 89,1% w gminach wiejskich do 100% w MNP). Niepokoi jednak stosunkowo wysoki odsetek deklarowanego braku PUS w przypadku gmin wiejskich – łącznie prawie co dziesiąty respondent nie wskazał, żeby w ich JST wdrożono program, mimo obecności CUS (zob. tab. 2 w Aneksie).



Wykres 1. Obecność programu usług społecznych w gminach z OPS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=502.

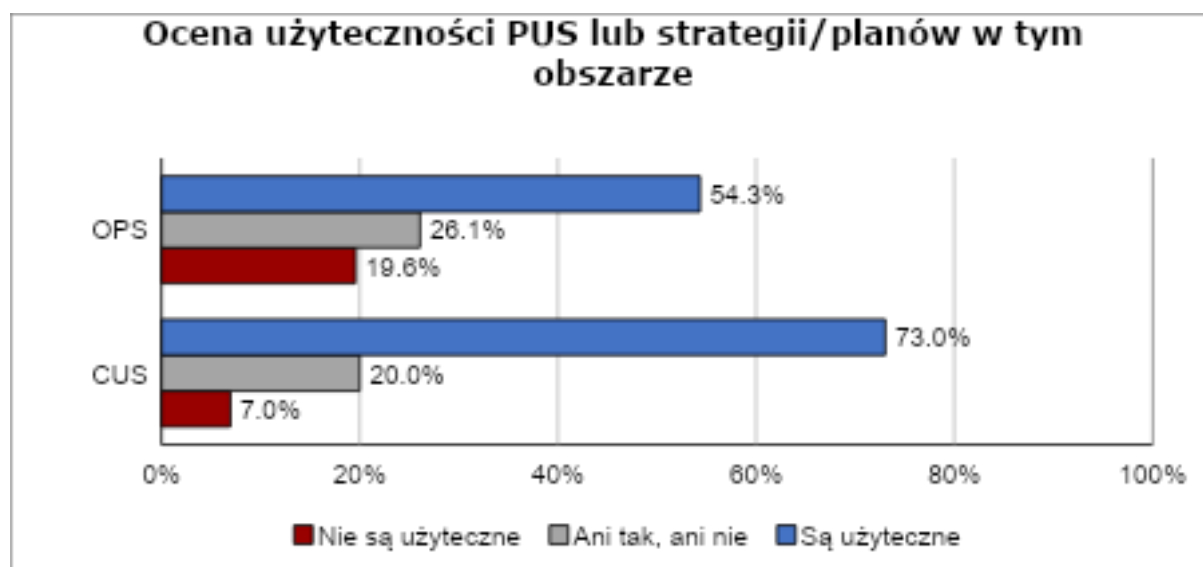
W odniesieniu do gmin, w których funkcjonuje OPS, sytuacja programów usług społecznych – jako dokumentów fakultatywnych – wygląda zgoła inaczej. Widoczne jest duże zróżnicowanie w zakresie ich przygotowywania w zależności od typu gminy. Zdecydowanymi liderami wdrażania PUS poza formułą Centrum Usług Społecznych są miasta na prawach powiatu. Ponad połowa respondentów z MNP, w których funkcjonuje Ośrodek Pomocy Społecznej, wskazało na obecność programu w ich samorządzie (zob. wykres 1). Na drugim biegunie znajdują się gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, które tylko nieznacznie różnią się w tym aspekcie – wśród tych typów gmin występowanie PUS oscyluje w przedziale 29–36%. Wyniki te korespondują z danymi dotyczącymi dynamiki powstawania centrów, które dotychczas powstawały raczej poza największymi ośrodkami miejskimi. W świetle uzyskanych danych duże miasta, które nie zdecydowały się na utworzenie CUS, nie

zamykają się więc kategorycznie na pewne elementy reformy. Zamiast tego przyjmują jej elementy selektywnie, na przykład w formie programu usług społecznych. Nie musi się to wszakże wiązać się ze zmianą formuły organizacyjnej gminnej instytucji pomocowej.

6.1.2. Użyteczność programów usług społecznych

Poza kwestią wdrożenia PUS, istotne pozostaje także postrzeganie użyteczności tego instrumentu, gdy został już on wdrożony przez samorząd.

Wykres 2. Ocena użyteczności obowiązującego programu usług społecznych w gminach z OPS i z CUS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=253.

W świetle badań ilościowych ocena użyteczności programów jest generalnie wysoka, a lepsze zdanie na ich temat wyrażane jest w gminach, które wdrożyły centrum usług społecznych. Blisko trzy czwarte reprezentantów tego typu gmin wskazało, że programy te są użyteczne, a wyraźnie negatywny stosunek do PUS wyraziło jedynie kilka procent gmin (zob. wykres 2). Do kwestii użyteczności programów z relatywnie większą rezerwą odnoszą się przedstawiciele OPS; wśród nich 54,3% uznało, że programy są użyteczne, a aż 19,6% wskazało, że nie są. Najbardziej sceptyczni



wobec programów ponownie okazali się przedstawiciele gmin wiejskich z OPS, co wyraźnie kontrastuje z gminami posiadającymi już CUS, w których żaden z 41 ankietowanych nie wskazał podobnie negatywnych odpowiedzi (zob. tab. 4 w Aneksie – 78% z nich uważa za to, że PUS są użyteczne). Interesującą zbieżność wykazały odpowiedzi reprezentantów gmin miejsko-wiejskich, w których niezależnie od obecności lub nieobecności CUS programy oceniane są w zbliżony sposób (odpowiednio 68% i 65% wskazań „są użyteczne” wśród gmin z OPS i z CUS). Natomiast wśród gmin miejskich i MNP z Centrami Usług Społecznych opinia o programach jest wyraźnie niż w miastach z Ośrodkami Pomocy Społecznej.

Zastany obraz nie jest więc jednorodny, choć wciąż zaobserwować można bardziej pozytywną recepcję omawianego instrumentu wśród gmin posiadających CUS. Nie jest to zaskakujące, z uwagi na istotne znaczenie PUS w ramach zaproponowanej w 2019 r. reformy systemowej. Programy lub strategie realizowane poza formułą CUS muszą więc funkcjonować niejako obok najodpowiedniejszej struktury przewidzianej w celu realizacji PUS przez ustawodawcę, co potencjalnie zmniejsza ich użyteczność w oczach pracowników OPS – niezależnie od typu gminy.

6.1.3. Bariery wdrożenia PUS

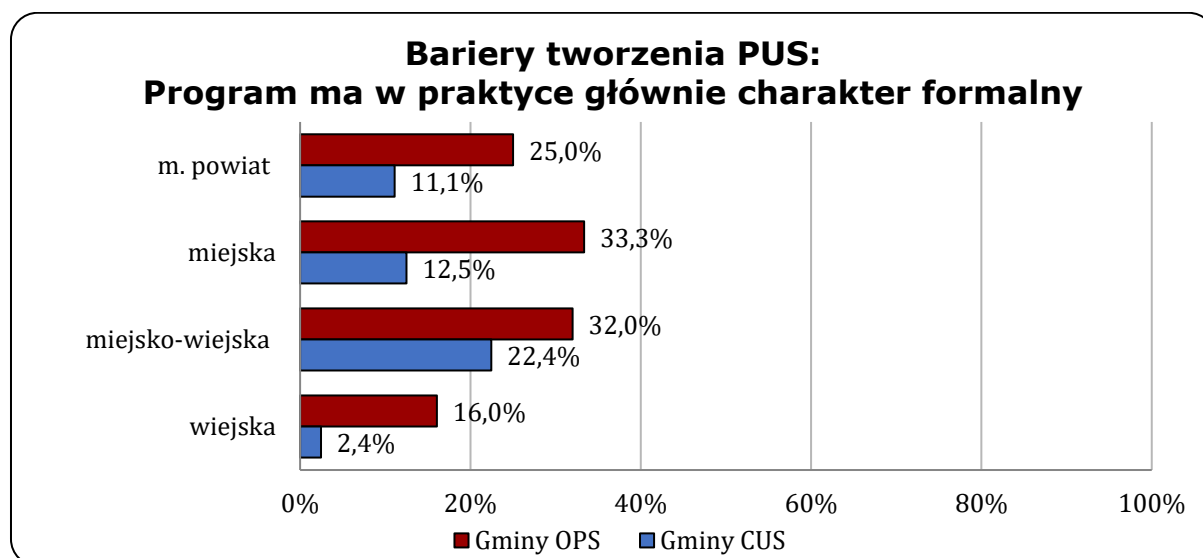
Część ilościowa badania pomogła w dodatkowej identyfikacji wiodących barier wdrożenia programów usług społecznych, a także powodów, dla których samorządy w ogóle nie zdecydowały się na ich implementację. Wśród barier już wdrożonych PUS respondenci z ośrodków pomocy społecznej i centrów usług społecznych zgodnie wskazywali na braki kadrowe (46,4% OPS, 32,2% CUS), ograniczenia finansowe (40,6% OPS, 36,5% CUS), brak czasu (43,5% OPS, 45,2% CUS) i niewystarczające zaangażowanie innych jednostek lub partnerów lokalnych w proces (30,4% OPS, 35,6% CUS; zob. tab. 4 i 5 w Aneksie). Za mniej istotne uznali trudności w zbieraniu i analizie danych, w tym tych potrzebnych do diagnozy (23,9% OPS, 21,7% CUS). Raczej nieistotne okazały się przy tym bariery natury formalnej i wymagań w odniesieniu do struktury programu, które wskazało tylko 8,7%



respondentów z gmin z OPS i 11,3% gmin z CUS. Warto przy tym odnotować, że około 23% z uwzględnionych w badaniu gmin w ogóle nie doświadczyło, zgodnie z deklaracjami respondentów, istotnych barier we wdrażaniu przyjętych w gminach PUS.

W ilościowym zestawieniu uwzględniającym typ gmin jasno zarysowują się różnice w odniesieniu do konkretnych deklarowanych barier, które utrudniły wdrożenie istniejącego programu. Największe z nich dotyczą zasobów kadrowych, które w świetle danych ilościowych są dużo mniej istotne w miastach na prawach powiatu (10%) i gminach wiejskich posiadających CUS (16%), niż w analogicznych jednostkach samorządowych, w których nadal funkcjonuje OPS (odpowiednio 55% w MNP z OPS i 38,3% w gminach wiejskich z OPS). Podobnie o ile wymagania formalne co do zasady nie były często wskazywane jako istotna bariera wdrożenia PUS, były one stosunkowo istotniejsze w gminach miejskich i miejsko-wiejskich z OPS (wskazywał na to co piąty respondent z OPS).

Wykres 3. Trudność w przełożeniu zapisów na fakty jako bariera tworzenia programów usług społecznych.

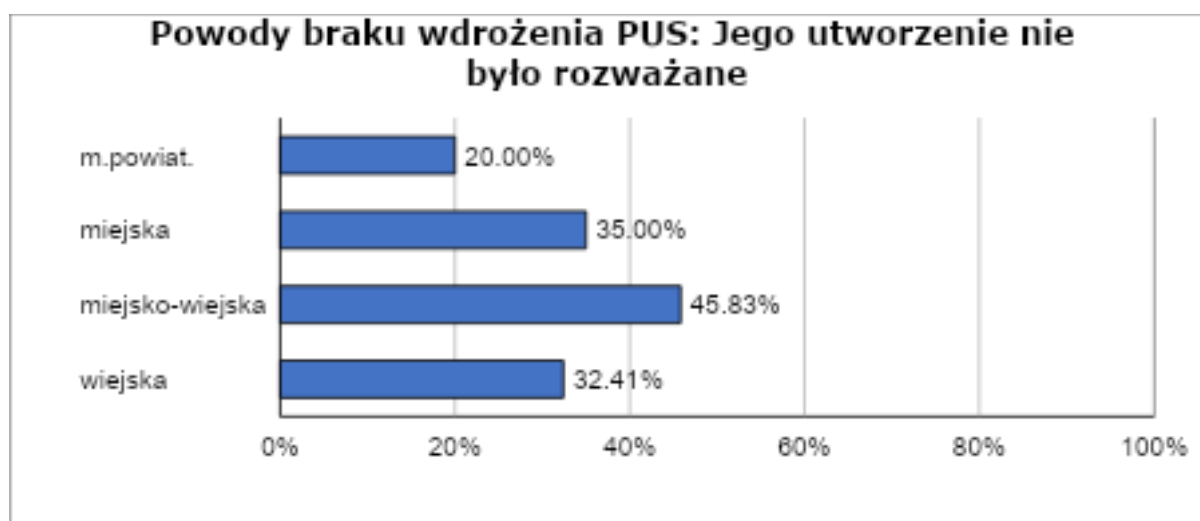


Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=125.

Ważne różnice widoczne są także w odniesieniu do trudności w przekładaniu zapisów na działania, czyli obaw, że program będzie miał wyłącznie charakter formalny. Na tę barierę wskazało ponad 30% gmin miejskich i miejsko-wiejskich, a także 16% gmin wiejskich, w których wciąż funkcjonuje OPS. Wyraźnie kontrastują z tym odpowiedzi respondentów z gmin wdrażających CUS: 12,5% w gminach miejskich, 22,4% w miejsko-wiejskich i jedynie 2,4% w gminach wiejskich (wykres 3). Wskazuje to na potencjalnie bardziej pozytywny odbiór programów w ramach centrów usług społecznych, gdzie postrzega się go w mniejszym stopniu jako czystą formalność. Ponownie potwierdza to dotychczasową rolę integracji programów z ideą centrum usług społecznych na poziomie gmin dla ich efektywnego wdrażania.

Z kolei brak programu – dotyczący przede wszystkim gmin posiadających ośrodki pomocy społecznej – wiązał się najczęściej z brakiem intencji jego utworzenia (35,9%), brakiem wystarczających zasobów kadrowych (33,7%), czy po prostu brakiem potrzeb posiadania tego typu dokumentu (26,5%) i ograniczeniami finansowymi (21,5%). Co dziesiąty ankietowany wskazał na niewystarczające zaangażowanie jednostek gminnych lub partnerów lokalnych.

Wykres 4. Brak zainteresowania wdrożeniem programu usług społecznych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=181 (odpowiedzi “Nie” na pytanie o wdrożenie PUS).

W świetle danych ilościowych stosunkowo najczęściej programy nie były w ogóle rozważane w gminach miejsko-wiejskich (45,8%), miejskich (35%) i wiejskich (32,4%), co wskazuje na potrzebę dalszych działań informacyjnych właśnie w tej grupie gmin (zob. też wykres 4). Jednocześnie ponownie za raczej nieistotne respondenci uznali formalne wymagania dotyczące treści, bez dużego zróżnicowania w tym zakresie w odniesieniu do typu reprezentowanej gminy (tylko ok. 6% wskazań, zob. tab. 6 w Aneksie).

6.1.4. Proces zamawiania usług społecznych

Obecne procedury zamawiania usług społecznych według rozmówców (TIDI CUS) często nie są dostosowane do specyfiki lokalnych usług. Utrudniają one także elastyczne reagowanie na potrzeby mieszkańców. Negatywnie oceniano stosowanie przepisów prawa zamówień publicznych do usług społecznych – wskazując na ich nadmierny formalizm, wydłużanie procedur oraz koncentrację na kryterium ceny kosztem jakości usług i znajomości lokalnych potrzeb.

„(...) narzucanie zawsze jest problematyczne, dlatego że różnie te środowiska funkcjonują. U nas my się przyczyniliśmy do powstania tych spółdzielni, więc to naprawdę bardzo dobrze działa.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

„Uważam, że usługi społeczne powinny być wyłączone z PZP. (...) Lokalnie szukamy specjalistów, wiemy jakie są stawki (...) czy to organizacje pozarządowe (...) czy można by było z wolnej ręki, to naprawdę to by bardzo przyspieszyło proces tego przekształcenia i rzeczywiście dopasowania usług do potrzeb mieszkańców.” (TIDI_CUS_2, gmina miejsko-wiejska)

Realizacja usług społecznych była przedmiotem także jakościowych badań fokusowych.

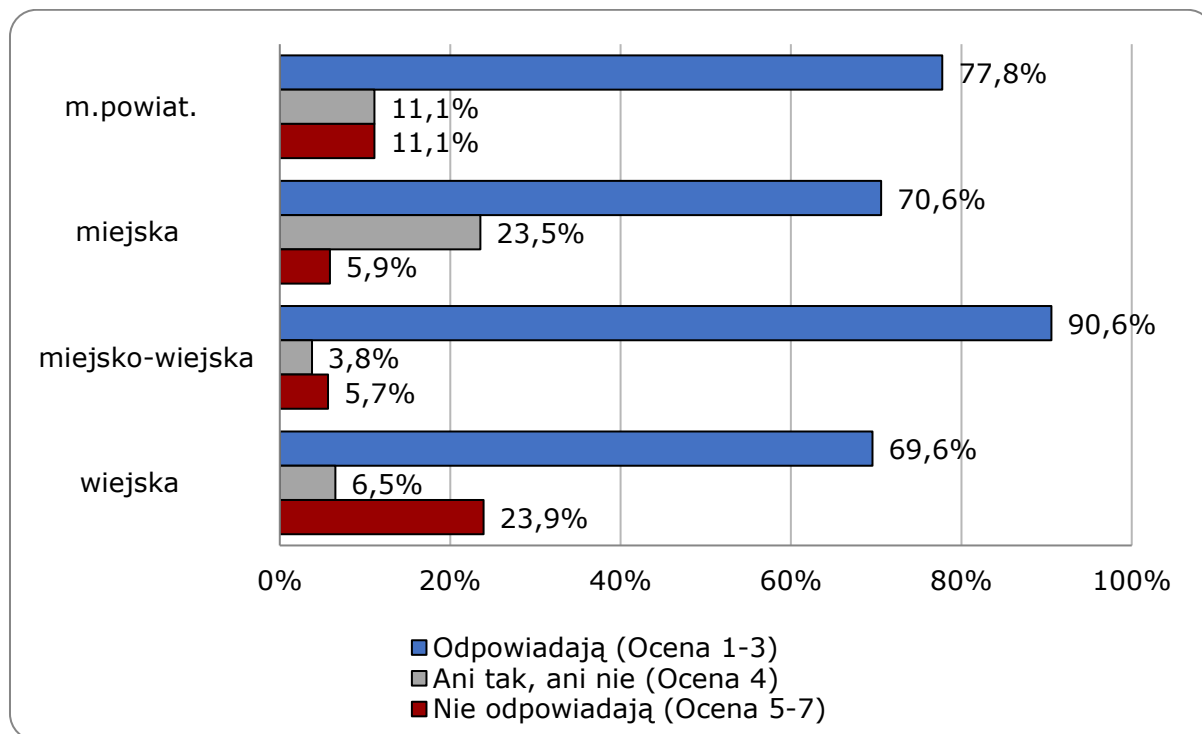


6.1.5. Zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych

W świetle części ilościowej badania należy wskazać, że respondenci reprezentujący gminy posiadające Centra Usług Społecznych deklarują, że oferta usług społecznych kierowana do odbiorców pomocy społecznej w gminie odpowiada na potrzeby beneficjentów (zob. wykres 5). Niezależnie od typu gminy, opinię tę podziela zdecydowana większość badanych. W świetle danych zarysowują się jednak istotne różnice. O ile aż 90% reprezentantów gmin miejsko-wiejskich i 77% miast na prawach powiatu zgadza się, że usługi odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom, w gminach miejskich i wiejskich opinię tę podziela około 70% przedstawicieli JST. Ponadto, w gminach wiejskich z CUS aż co czwarty respondent (ok. 24%) uważa, że usługi społeczne oferowane przez centrum nie odpowiadają na potrzeby mieszkańców (w gminach miejsko-wiejskich jest to jedynie 5,7%, a w miejskich 5,9%). Ta bardziej pesymistyczna ocena wskazuje na potrzebę pogłębionego zbadania specyfiki gmin wiejskich w kontekście dostosowania oferty usług do potrzeb ich mieszkańców, a także uczula na różnice w tym względzie między Centrami reprezentującymi różne typy jednostek samorządowych.



Wykres 5. Ocena zaspokojenia potrzeb odbiorców pomocy społecznej w gminach posiadających CUS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=125.

Wyniki badań jakościowych (TIDI CUS) potwierdzają powyższe rozważania. Według wszystkich przedstawicieli biorących udział w badaniu oferta usług społecznych realizowanych przez CUS ma charakter szeroki, zintegrowany i wykraczający poza tradycyjnie rozumianą pomoc społeczną (jednak uzależniony od otrzymywanego finansowania). CUS-y rozwijają zarówno usługi środowiskowe i sąsiedzkie, jak i wsparcie specjalistyczne czy działania z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej. Wszyscy przedstawiciele wspominali o potrzebie dostosowania oferty do lokalnych potrzeb i charakteru społeczności.

Realizacja usług społecznych w gminach w ramach fokusów opisywana była jako proces stopniowego odchodzenia od selektywnego modelu pomocy społecznej na rzecz bardziej uniwersalnego systemu wsparcia, adresowanego do szerszej społeczności lokalnej. Widoczne było rozróżnienie pomiędzy tradycyjną działalnością

ośrodków pomocy społecznej, skoncentrowaną na osobach spełniających ustawowe kryteria pomocy społecznej, a działalnością centrów usług społecznych, których zadaniem staje się organizowanie wsparcia dostępnego również dla osób, które nie wpisują się w kategorię beneficjentów pomocy społecznej. Usługi społeczne przedstawiano jako budowanie lokalnego systemu wsparcia odpowiadającego na zróżnicowane potrzeby mieszkańców, także o charakterze profilaktycznym, opiekuńczym czy integracyjnym. Zwracano uwagę, że zmiana ta prowadzi do poszerzenia grona odbiorców usług oraz redefinicji samej roli instytucji samorządowych.

„I tak troszeczkę ja to widzę tak widzimy to w Olsztynie, że Ośrodek Pomocy Społecznej to zadania typowe dla pomocy społecznej i ta pomoc środowiskowa. Natomiast Centrum Usług [Społecznych] to już dla wszystkich, bez względu na to, czy kwalifikują się do pomocy społecznej, czy nie.” (FGI warmińsko-mazurskie)

Jednocześnie z wypowiedzi uczestników wynikało, że mimo deklarowanego uniwersalnego charakteru usług społecznych, w praktyce wsparcie kierowane było przede wszystkim do określonych grup społecznych. Szczególną uwagę poświęcano osobom starszym, które z uwagi na postępującą utratę samodzielności, zakończenie aktywności zawodowej czy doświadczanie samotności wymagały zarówno wsparcia opiekuńczego, jak i działań sprzyjających aktywizacji oraz integracji społecznej. Podkreślano również znaczenie organizowania usług dla rodzin z dziećmi, w tym rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnościami. W tym obszarze wskazywano na działania obejmujące wsparcie informacyjne, konsultacyjne oraz pomoc w diagnozowaniu potrzeb związanych z niepełnosprawnością. Wypowiedzi respondentów sugerowały zatem, że choć idea CUS opierała się na tworzeniu systemu usług dostępnych dla całej społeczności lokalnej, to rzeczywistymi beneficjentami działań pozostawały przede wszystkim grupy uznawane za szczególnie wymagające wsparcia ze względu na sytuację życiową, zdrowotną lub społeczną.



„Więc usługi czy większość usług, które realizujemy, jest skierowana do tych adresatów, o których już mówiłem tutaj, czyli są to mieszkańcy miasta, którzy, no, są głównie w wieku, który odbiera im już powoli samodzielność lub na przykład z uwagi na zakończenie aktywności zawodowej wymagają zagospodarowania czasu, czy to jakaś tam samotność, czy coś innego powoduje, że nie mają jakby rozrywek.” (Triada łódzkie)

„Organizujemy tutaj wsparcie dla rodzin z dziećmi, z niepełnosprawnymi, z dziećmi niepełnosprawnymi na zasadzie współpracy, konsultacji, diagnozy, diagnozy dla potrzeby stopnia niepełnosprawności.” (Triada opolskie)

W sposobie organizowania usług społecznych widoczny był model oparty na współpracy wielu podmiotów funkcjonujących w obrębie lokalnego systemu wsparcia. Znajdowało to odzwierciedlenie zarówno w praktyce działania gmin, jak i w rozwiązaniach ustawowych. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o Centrach Usług Społecznych, wykonawcami usług mogą być nie tylko jednostki organizacyjne gminy, lecz również organizacje pozarządowe, podmioty wyłaniane w trybie zamówień publicznych czy podmioty wykonujące działalność leczniczą. Konstrukcja ta poszerza katalog instytucji odpowiedzialnych za realizację usług społecznych i zakłada współodpowiedzialność sektora publicznego, obywatelskiego oraz podmiotów wyznaniowych. Jednocześnie art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umożliwia włączanie do systemu wsparcia również podmiotów kościelnych, spółdzielni socjalnych czy organizacji działających non profit. W praktyce prowadzi to do tworzenia lokalnych sieci współpracy, w których zadania opiekuńcze, specjalistyczne i wspierające realizowane są przez podmioty o odmiennym charakterze organizacyjnym i doświadczeniu instytucjonalnym.

Usługi społeczne opisywano jako silnie zróżnicowane i obejmujące zarówno wsparcie codziennego funkcjonowania, jak i działania wyspecjalizowane, kierowane do osób wymagających intensywniejszej pomocy. Szczególne miejsce zajmowały usługi opiekuńcze i specjalistyczne, opieka wytchnieniowa, asystencja osobista



osób z niepełnosprawnościami, wsparcie osób w kryzysie bezdomności czy funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy. Zwracano uwagę, że realizacja tych usług opiera się na współpracy z organizacjami posiadającymi doświadczenie w pracy z określonymi grupami mieszkańców. W konsekwencji lokalny system usług społecznych nie ogranicza się do działań administracji samorządowej, lecz funkcjonuje jako układ zależności między instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami kościelnymi. Widoczna była także tendencja do powierzania części usług podmiotom zewnętrznym, przy jednoczesnym zachowaniu przez gminę funkcji organizacyjnej i koordynacyjnej.

„Usługi specjalistyczne, usługi opiekuńcze. Realizujemy wspólnie z PCK i z PKPS-em. Natomiast opiekę wytchnieniową i asystenta osoby niepełnosprawnej z Fundacją Inicjatyw Społecznych Źródło. [...] Do tego z Caritasem realizujemy obsługę Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi od wielu, wielu lat. Z Towarzystwem Pomocy Brata Alberta realizujemy pomoc na rzecz osób w kryzysie bezdomności. [...] Mamy też na terenie miasta trzy dzienne domy pomocy. Z tego jeden dom jest gminny i prowadzi go Dom Pomocy Społecznej, natomiast dwa prowadzą organizacje pozarządowe. Jedna organizacja pozarządowa, drugi dom prowadzi parafia Kościoła Katolickiego.” (FGI kujawsko-pomorskie)

W refleksji nad organizacją usług społecznych w fokusach pojawiała się również kwestia niewystarczających zasobów lokalnych oraz potrzeby poszerzania współpracy ponad granice pojedynczej gminy. Zwłaszcza, że część potrzeb mieszkańców, szczególnie związanych z ochroną zdrowia i usługami specjalistycznymi, wymaga współdziałania między samorządami. Oznacza to dostrzeganie ograniczeń lokalnych instytucji oraz konieczność budowania szerszych sieci współpracy obejmujących sąsiednie jednostki samorządowe. W takim ujęciu realizacja usług społecznych a staje się obszarem współpracy terytorialnej, wynikającej z konieczności zapewnienia mieszkańcom dostępu do bardziej

wyspecjalizowanych form wsparcia.

„Była też mowa o współpracy z gminami sąsiednimi. Nie ukrywam, że no, próbujemy nawiązać współpracę, na przykład w dziedzinie opieki zdrowotnej.” (FGI Łódzkie)

6.1.6. Argumenty za i przeciw poszczególnym rozwiązaniom

Uczestników fokusów poproszono o odniesienie się do wskazanych stwierdzeń. Poniżej zaprezentowano stwierdzenia wraz z ocenami badanych. Należy podkreślić, że dyskusje nad poniższymi stwierdzeniami miały różną dynamikę. W pierwszym stwierdzeniu dyskusja oscylowała wokół szerokości zakresu usług i w jakim stopniu CUSy są zobowiązane go realizować. Bardziej rozbudowane rozmowy dotyczyły oferty pobytu całodobowego oraz progu 40% przekazywanych usług organizacjom non-profit. W pozostałych kwestiach panowała zgodność wypowiedzi, a zdania różniły się jedynie pomiędzy grupami fokusowymi.

Zakres usług, który nowopowstałe CUS-y są zobowiązane realizować jest zbyt szeroki i powinien zostać zredukowany.

W trakcie wywiadów fokusowych uczestnicy zostali poproszeni o ocenę stwierdzenia, które odnosiło się do wymogu określonego w art. 10 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych, zgodnie z którym nowo utworzone CUS powinno realizować usługi społeczne należące do co najmniej dwóch obszarów wskazanych w art. 2 ustawy. Warto jednak zauważyć, że dyskusja nie koncentrowała się bezpośrednio na ocenie tego obowiązku. Uczestnicy badania odnosili się do kwestii zakresu usług realizowanych przez CUS oraz sposobu konstruowania oferty usługowej. W nielicznych wypowiedziach podkreślano, że oferta centrum powinna być przede wszystkim rezultatem diagnozy lokalnych potrzeb, a nie konsekwencją ogólnie określonych wymogów formalnych. Zwrócono również uwagę, że konieczność równoczesnego rozwijania usług w dwóch obszarach może ograniczać możliwości koncentracji na wybranych działaniach odpowiadających specyfice danej



gminy, w tym na wdrażaniu nowych lub innowacyjnych rozwiązań.

„Moim zdaniem CUS ma realizować wszystko co wyjdzie w diagnozie, a nie być zobowiązanym do dwóch obszarów jednego czy pięciu, To nie tak działa. To powinno wynikać z diagnozy. My jesteśmy wykonawcą woli narodu.” (Triada opolskie)

„Ja też nadmieniałem może wcześniej w moich wypowiedziach sytuację, że chcielibyśmy właśnie rozwinąć jakieś coś innowacyjnego na terenie gminy. Dlatego ten zakres tych usług dwóch obszarów [...] to już jest mocno bym powiedział, no jest już trudny do wykonania na obecną chwilę.” (Triada łódzkie)

CUS-y powinny móc prowadzić w ramach swojej struktury organizacyjnej placówki zapewniające pobyt całodobowy.

W dyskusji dotyczącej możliwości prowadzenia placówek całodobowych przez CUS pojawia się napięcie pomiędzy potrzebą integracji usług a obawą przed nadmiernym przeciążeniem organizacyjnym. Rozszerzenie kompetencji postrzegane jest z jednej strony jako szansa na większą spójność systemu wsparcia, z drugiej zaś jako ryzyko kumulowania odpowiedzialności przekraczającej możliwości kadrowe i finansowe instytucji. Szczególnie wyraźne są obawy związane z potencjalnym wykorzystywaniem zmian organizacyjnych do ograniczania kosztów funkcjonowania samorządów, co mogłoby prowadzić do osłabienia jakości zarządzania i nadmiernego obciążenia struktur CUS.

„Jeśli ten CUS miałby wchłonąć DPS, to on by spowodował tak naprawdę obciążenie kadry zarządzającej. [...] Ja się obawiam tego, że jeśli te struktury całodobowe będą mogły być przypisane do CUS, to samorzady będą szukać tu oszczędności. I to jest ryzyko, bo może ten wielbłąd ciągnąć, ciągnąć, ale do czasu, że tak powiem.” (FGI warmińsko-mazurskie)



Równolegle obecna jest perspektywa wskazująca, że brak możliwości prowadzenia określonych form pobytu całodobowego pozostaje nieadekwatny wobec praktyki funkcjonowania części Ośrodków Pomocy Społecznej, które potencjalnie mogłyby się przekształcić w CUS. Wskazuje się na istnienie rozwiązań pośrednich, które już obecnie wymagają organizowania opieki całodobowej lub okresowej, mimo formalnych ograniczeń ustawowych. Postulowana zmiana prawa interpretowana jest jako dostosowanie regulacji do realiów funkcjonowania systemu pomocy społecznej.

„Jak najbardziej tak. I to jest zmiana, na którą my czekamy, ponieważ w strukturze Ośrodka Pomocy Społecznej prowadzimy mieszkania treningowej wspomagane. Mamy też dom dziennego pobytu z miejscami całodobowym i okresowego pobytu, więc to są takie placówki, gdzie często są klasyfikowane właśnie jako ten pobyt całodobowy [...]. Więc tu jak najbardziej myślę, że powinno być powinna być ta możliwość i wiem, że duża część OPS-ów na tą zmianę czeka.” (FGI opolskie)

CUS-y powinny mieć możliwość łączenia organizacyjnego z innymi jednostkami szerzej niż aktualnie dopuszcza to ustawa.

W odniesieniu do możliwości dalszego łączenia organizacyjnego CUS z innymi jednostkami dostrzegalna jest ostrożność wobec zbyt szybkiego rozszerzania modelu instytucjonalnego. Podkreślana jest potrzeba stabilizacji i oceny obecnych rozwiązań przed wprowadzaniem kolejnych zmian strukturalnych. Takie stanowisko wskazuje na doświadczenie funkcjonowania w warunkach reform administracyjnych, które wymagają czasu na wdrożenie i ocenę skutków praktycznych.

„Ja bym była ostrożna z czymś takim [...]. Na razie, na tą chwilę ciężko jest coś powiedzieć, żeby się łączyć jeszcze z innymi jednostkami szerzej niż to dopuszcza w tej chwili ustawa. Na razie spróbujmy realizować to na takim etapie jak jest, a zawsze możemy wnioskować o zmianę do tutaj do państwa, żeby to się zmieniło, jeżeli będzie to czymś uzasadnione i podyktowane. Więc ja na tą chwilę nie widzę takiej potrzeby.” (FGI kujawsko-pomorskie)

Dyrektor CUS powinien być wyłaniany w drodze konkursu i zatrudniany na umowę o pracę, zamiast być powoływanym przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

W sposobie postrzegania procedury wyboru dyrektora CUS ujawniają się dwa odmienne modele rozumienia legitymizacji kierownictwa instytucji publicznej. Z jednej strony podkreślana jest wartość znajomości lokalnego środowiska oraz społecznego zaufania, które trudno ocenić wyłącznie na podstawie formalnej procedury konkursowej. W tym ujęciu znaczenie przypisywane jest relacjom społecznym, reputacji oraz zakorzenieniu w lokalnym układzie instytucjonalnym.

„Wydaje mi się, że konkurs, gdzie nigdy nie mamy tutaj pewności, jak to wyjdzie po naborze właśnie takiej nowej osoby, która będzie miała świetne dokumenty, a nie będzie miała tej takiej dobrej opinii w środowisku lokalnym, wśród mieszkańców, wśród radnych, wśród samorządowców, no to to może być taka niepewna sprawa. Więc ja bym obstawała tutaj, żeby jednak to było powołanie.” (FGI podlaskie)

Z drugiej strony akcentowana jest potrzeba stabilizacji zatrudnienia oraz ograniczenia zależności dyrektora od bieżących decyzji politycznych. Konkurs i umowa o pracę interpretowane są jako rozwiązania wzmacniające autonomię zarządzania oraz umożliwiające długofalowe planowanie działań instytucji. W tym podejściu profesjonalizacja zarządzania wiązana jest z trwałością stosunku pracy i możliwością realizacji własnej koncepcji funkcjonowania CUS.

„Oczywiście konkurs i umowa o pracę, bo to co tutaj zostało wskazane, to większa stabilizacja. Powołanie jest wygodniejsze pewnie dla wójta, burmistrza, prezydenta, natomiast no jest taką takim specyficznym nawiązaniem stosunku pracy, no bo może być taka osoba odwołana z dnia na dzień i to jest na pewno minus, jeżeli chodzi o stabilizację i planowanie pracy przez dyrektora takiej jednostki. Także no na pewno konkurs i zatrudnienie na umowę o pracę daje takiej osobie większą, szerszą



możliwość realizacji swoich celów, które zakłada i przedstawia wizji pracy w czasie konkursu.” (FGI kujawsko-pomorskie)

Należy podkreślić, że w wywiadach grupowych nie zarejestrowano różnicy zdań między włodarzami a przedstawicielami instytucji CUS/OPS. Dyskusje były wewnętrznie spójne i ograniczały się co najwyżej do wskazania, że obie formy wyłaniania dyrektorów mają swoje wady i zalety.

Prawo powinno określać, że 40% usług społecznych musi być zlecanych do świadczenia organizacjom non-profit, organizacjom pozarządowym i podmiotom ekonomii społecznej.

W odniesieniu do obligatoryjnego poziomu zlecania usług organizacjom pozarządowym dostrzegalne jest pozytywne nastawienie wobec współpracy międzysektorowej, jednak przy jednoczesnym podkreślaniu ograniczeń wynikających z lokalnego potencjału instytucjonalnego. Współpraca z organizacjami społecznymi postrzegana jest jako pożądany kierunek rozwoju usług społecznych, lecz jej skuteczność uzależniana jest od dostępności odpowiednio przygotowanych podmiotów oraz wcześniejszego budowania relacji partnerskich. Sztywne wskaźniki ustawowe postrzegane są jako rozwiązanie nieuwzględniające lokalnych warunków organizacyjnych. Podkreślona zostaje także konieczność rozwijania kompetencji organizacji pozarządowych, co pokazuje, że współpraca między samorządem a trzecim sektorem wymaga procesu wzajemnego uczenia się i budowania zdolności instytucjonalnej.

„Jeżeli mogę, uważam, że to jak najbardziej kierunek jest fajny i wskazany. Niemniej określenie tego zerojedynkowo w ustawie może więcej zepsuć niż naprawić, Bo wiem też z perspektywy naszej gminy my część usług tutaj realizują nam podmioty NGO-sy. Niemniej, żeby zlecić 40 procent usług, to myślę, że część NGO-sów musimy sobie najpierw wykształcić, nauczyć i zacząć z nimi współpracować, żeby móc ten poziom 40% usług społecznych zlecać na zewnątrz. Nie każda gmina ma





zasób NGO-sów i podmiotów tego typu taki duży, żeby móc zlecać 40 procent usług na zewnątrz.” (FGI opolskie)

„40% zlecanych to jest dosyć dużo. U nas głównie organizacje pozarządowe, są to organizacje sportowe, mniej jest tych organizacji typowo pomocowych. No, byłoby to bardzo trudne.” (FGI warmińsko-mazurskie)

Prawo zamówień publicznych powinno uwzględniać szczególne wyjątki, które ułatwiłyby zamawianie usług społecznych.

W refleksji nad funkcjonowaniem prawa zamówień publicznych widoczne jest przekonanie, że obecne procedury są niedostosowane do specyfiki usług społecznych. Krytyka koncentruje się wokół nadmiernej formalizacji oraz technicznego charakteru przepisów, które utrudniają elastyczne reagowanie na potrzeby lokalnych społeczności. Szczególne znaczenie przypisywane jest relacyjności usług społecznych, trudnej do uchwycenia w ramach standardowych kryteriów administracyjnych.

„Musi być prościej [...]. Ja jako organizator społeczności lokalnej czy osoba, która odpowiada za wdrażanie nowych usług społecznych, to ja się po prostu zakopuję w przepisach prawa zamówień publicznych. Na przykład robimy dożywianie dzieci i prawo zamówień publicznych narzuca na mnie pewne obowiązki. Ja wiem, że to mogę zarzucić, że ma być taka i taka temperatura, ale nie dość, że ogranicza mi to możliwość takiego tu jestem, tu zmieniam, to jeszcze nie mogę wspierać organizacje, które rzeczywiście realizują różne usługi lokalnie, fajnie, jesteśmy transparentni i w ogóle jakby cena gra rolę, jakość gra rolę. Ale w usługach społecznych kluczowe jest to, że my się znamy. To jest pewien standard jakości. W ogóle prawo zamówień publicznych jest bardzo techniczny, 2+2 równa się 4, a w usługach społecznych nie zawsze to ma przełożenie na jakość.” (FGI warmińsko-mazurskie)

Pojawia się również przekonanie, że procedury przetargowe mogą prowadzić do





wyboru podmiotów niespełniających oczekiwań jakościowych, mimo formalnego spełnienia kryteriów. Wskazuje to na konflikt pomiędzy logiką konkurencyjności ekonomicznej a logiką jakości relacji i doświadczenia w świadczeniu usług społecznych.

„Wyjęte spod prawa zamówień publicznych. Dlatego zamawiając niektóre usługi przez zamówienia publiczne wyłania nam się firma kogucik, która będzie realizować te usługi źle, a jednocześnie biorąc pod uwagę zamówienia publiczne i to, że musimy wybrać osobę z najlepszą ofertą. Jesteśmy zobowiązani do wybrania firmy, która, no wiemy, że te usługi nie będzie świadczyć profesjonalnie.” (FGI opolskie)

6.1.7. CUS i rozszerzenie oferty usług społecznych a praca, zakres obowiązków i odpowiedzialność organów gminy

W świetle badań fokusowych utworzenie CUS oraz rozszerzenie oferty usług społecznych realizowanych na poziomie gminy wiązane było z koniecznością redefinicji relacji pomiędzy instytucją realizującą usługi a organami gminnymi odpowiedzialnymi za nadzór i kontrolę działań publicznych. Widoczne było pojawienie się zwiększonej ostrożności ze strony rady gminy, wynikającej z niepewności dotyczącej konsekwencji organizacyjnych i finansowych wprowadzanych zmian. Funkcjonowanie nowej struktury wymagało nie tylko bieżącego uzasadniania podejmowanych działań, lecz także stałego monitorowania zgodności funkcjonowania instytucji z oczekiwaniami władz lokalnych. Rozszerzenie zakresu usług społecznych było postrzegane jako proces podlegający intensywnej ocenie pod kątem wpływu na budżet gminy oraz lokalny porządek instytucjonalny. W efekcie zwiększeniu ulegało poczucie odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie jednostki, a codzienna praca odbywała się w warunkach wzmożonej kontroli i konieczności ciągłego uzasadniania zasadności podejmowanych działań.

„U nas teraz Centrum jest szczególnie brane pod uwagę, ale w sposób taki negatywny. Radni skrupulatnie sprawdzają, jak to przekształcenie wpływa na budżet,





na wszystko, na całe środowisko tutaj gminy. Z takim wielkim obawą. Nie wiem, jak to nazwać, z takim brakiem zaufania do tego. Więc ciągle musimy tutaj stać na pogotowiu i pilnować tego wszystkiego, żeby to funkcjonowało prawidłowo. No taki czujemy, taki oddech takiej trochę niepewności, obawy.” (FGI podlaskie)

Jednocześnie wskazywano na sytuacje, w których rozszerzenie oferty usług społecznych nie prowadziło do istotnych napięć pomiędzy instytucją a organami gminnymi. W takich przypadkach relacje z radnymi opierały się na przekonaniu o wspólnej odpowiedzialności za zabezpieczenie potrzeb mieszkańców, co sprzyjało większej akceptacji dla działań wykraczających poza dotychczasowe schematy funkcjonowania pomocy społecznej. Akcentowano ciągłość realizowanych działań oraz utrzymanie dotychczasowego celu pracy instytucji, mimo formalnego rozszerzenia kompetencji i zmiany organizacyjnej. W takim ujęciu utworzenie CUS prowadziło do stopniowego dostosowywania praktyk działania do nowych warunków instytucjonalnych.

„Jakby my mamy taką współpracę z radnymi, że oni rozumieją, że coś wychodzi poza jakieś oczywistości po to, żeby zabezpieczyć naszego mieszkańca. Wydaje mi się, że radni w ogóle działają na rzecz swoich mieszkańców. [...] Jeśli chodzi o pracowników, też pracowników OPS u czy urzędu gminy, to też chyba się nic nie zmieniło poza nazwą. Robimy swoje, może trochę inaczej.” (FGI warmińsko-mazurskie)

Pojawiały się również opinie wskazujące, że utworzenie CUS oraz rozszerzenie katalogu usług społecznych nie zawsze prowadziło do istotnych zmian w relacjach z organami gminy ani w codziennym funkcjonowaniu instytucji. Zakres realizowanych działań oraz charakter współpracy z władzami samorządowymi mógł pozostać w dużej mierze zbliżone do wcześniejszych praktyk funkcjonowania jednostki.

„Wydaje mi się, że u nas to akurat nie miało większego wpływu.” (Triada łódzkie)





6.1.8. Koordynacja usług społecznych – praktyka, trudności, możliwości usprawnień

Według wypowiedzi (TIDI CUS) początki budowania współpracy między instytucjami były trudne i często wiązały się z nieufnością, oporem pomiędzy podmiotami działającymi lokalnie. Z czasem jednak współpraca stopniowo się poprawiała. Stało się to dzięki regularnym kontaktom, wymianie informacji i mniej formalnym relacjom. Ważną rolę odgrywało także tworzenie wspólnych baz i systemów informacji o usługach, które miały zwiększać wiedzę o dostępnej ofercie oraz ułatwiać mieszkańcom do niej dostęp.

6.1.9. Model odpłatności za usługi – stosowanie i warunki wprowadzania

W badaniach jakościowych (TIDI CUS) pracownicy CUS-ów podkreślali, że bezpłatne usługi zwiększają dostępność wsparcia, z drugiej jednak wskazywali, że całkowity brak odpłatności może obniżać poczucie odpowiedzialności za korzystanie z usług. W części CUS pojawiały się więc próby wprowadzania symbolicznych opłat, które miały zwiększać zaangażowanie mieszkańców i ograniczać problem nieobecności czy rezygnacji bez uprzedzenia.

„(...) na początku, jak się przekształciliśmy i (...) otrzymaliśmy te środki z zewnątrz unijne to [usługi] były bezpłatne. No i zauważyliśmy jeden podstawowy (...) mankament tego, że ludzie, którzy otrzymują wszystko bezpłatnie, nie szanowali tego, co otrzymywali. (...) Bardzo dużo było nieobecności i zero odpowiedzialności (...) dopiero z chwilą, kiedy wprowadziliśmy symboliczną odpłatność, bo 10%, uważam, że to jest symboliczna, (...) ten problem przestał istnieć (...) ludzie bardzo tego pilnują. Nawet jeżeli mają zapłacić 14 zł, to będą tego pilnować.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)





„U nas są, że tak powiem, usługi w większości nieodpłatne. Natomiast ja jestem jak najbardziej za tym, żeby wprowadzić odpłatność, tylko że organizacyjnie (...)mamy taką trudność, bo większość naszych tych projektów jest finansowana z Unii Europejskiej i tam, (...) jest to problematyczne, (...) wprowadzanie tej odpłatności. Więc trochę rozpieszczamy naszych mieszkańców, ale ja jestem jak najbardziej za tym, żeby wprowadzać, żeby te usługi były częściowo odpłatne.” (TIDI_CUS_2, gmina miejsko-wiejska)

6.2. Perspektywa ROPS

6.2.1. Konsekwencje poszerzenia oferty usług społecznych w miejscach powstania CUS

W badaniach jakościowych (TIDI_ROPS_) rozmówcy wskazywali, że poszerzanie oferty usług w CUS wynika zarówno z wymogów formalnych, jak i z diagnoz lokalnych potrzeb. Jednocześnie podkreślali widoczną zmianę w odbiorze instytucji (CUS) i zwiększenie dostępności usług.

„To są usługi, których wcześniej nie było. Także co niektórzy jakby odkrywają na nowo pomoc społeczną, a teraz Centrum Usług Społecznych. Także same pozytywne tutaj informacje do nas docierają.” (TIDI_ROPS_8)

„Przekształcenie się Ośrodka Pomocy Społecznej w Centrum Usług Społecznych wiąże się z wprowadzeniem dwóch dodatkowych zrealizowanych dotychczas usług.” (TIDI_ROPS_1)

„Już w pierwszym roku przekształcenia OPS w CUS widać, że mieszkańcy zaczynają mieć inne podejście do samej instytucji.” (TIDI_ROPS_2)



6.2.2. Ocena stopnia sformalizowania procesu tworzenia programów usług społecznych

W świetle badań jakościowych (TIDI_ROPS_) proces tworzenia programów usług społecznych jest postrzegany dwójako: z jednej strony formalizacja pomaga uporządkować działania i nadać im jasne ramy, z drugiej – bywa nadmiernie obciążająca i mało elastyczna, zwłaszcza dla mniejszych jednostek. Kluczowe znaczenie przypisuje się diagnozie jako fundamentowi programu, przy jednoczesnym postulatcie ograniczenia liczby dokumentów i zwiększenia decyzyjności na poziomie lokalnym.

„Przynajmniej mi bardzo ułatwia, jeśli w ustawie jest sformalizowane i wypunktowane, w jaki sposób, co ma zawierać taki program, w jaki sposób on powinien być przygotowany, przez kogo przyjęty, dlatego że wtedy nie ma żadnych wątpliwości (...).” (TIDI_ROPS_2)

„(...) uważam, że dobrze zrobiony program powinien opierać się na dobrze zrobionej diagnozie. Oczywiście CUS może funkcjonować bez programu usług społecznych, ale nie znam takiego.” (TIDI_ROPS_10)

„Minusem [jest] ten cały proces, bo my tak de facto nie uczestniczymy w tym, ale często gdzieś słyszymy właśnie też, że jednak jest to dość wymagający i pracochłonny, a często w ośrodkach mniejszych te zasoby kadrowe są niewielkie. (...) No i prostota, czyli te dokumenty. Powinniśmy dążyć do tego, żeby one były proste, były w minimalnej wersji, czyli nie tworzyć dokumentów do dokumentów, strategii do strategii.” (TIDI_ROPS_0)

6.2.3. Oferta wsparcia ROPS dla CUS-ów, PES-ów i innych instytucji

Według wypowiedzi rozmówców ROPS oferują CUS, PES oraz innym instytucjom wsparcie przede wszystkim w pięciu obszarach:



1. obowiązkowe i uzupełniające szkolenia dla kadr (zarządzanie CUS, organizowanie społeczności lokalnej, koordynacja indywidualnych planów);
2. doradztwo eksperckie – w tym wsparcie prawne w procedurze przekształcenia OPS w CUS oraz konsultowanie dokumentów i rozwiązywanie problemów w trakcie działania,
3. wsparcie diagnostyczno-planistyczne (diagnozy zasobów i potrzeb, przygotowanie lokalnych planów rozwoju usług społecznych oraz LPDI);
4. sieciowanie i wymiana doświadczeń poprzez fora, grupy robocze oraz wizyty studyjne (krajowe i zagraniczne);
5. działania wzmacniające współpracę z podmiotami ekonomii społecznej, m.in. doradztwo i szkolenia dotyczące zlecania zadań, klauzul społecznych oraz narzędzi rozwoju ekonomii społecznej.

Rozmówcy podkreślali jednocześnie, że poza szkoleniami ważna jest kwestia wsparcia doradczego (metodyka pracy, towarzyszenie we wdrożeniu). Z kolei jako barierę wskazywali ograniczoną wiedzę decydentów lokalnych i uwarunkowania uchwałodawcze w gminach.

6.2.4. Potrzeba działań doradczych dla gmin

Przedstawiciele ROPS podkreślali, że sama oferta szkoleniowa nie jest wystarczająca. Niezbędne jest jej uzupełnienie o działania bardziej praktyczne, interaktywne i dostosowane do zróżnicowanego poziomu wiedzy oraz zaawansowania poszczególnych gmin. Uczestnicy badania podkreślali wagę wizyt studyjnych, które pozwalają na bezpośrednie poznanie funkcjonujących rozwiązań, konfrontację teorii z praktyką oraz wymianę doświadczeń między jednostkami. Tego rodzaju działania umożliwiają obserwację efektów wdrożenia CUS oraz otwartą dyskusję o sukcesach i trudnościach. Wskazywano również, że działania doradcze odgrywają rolę wyrównywania poziomu wiedzy i kompetencji wśród gmin, które nie





zawsze mają równy dostęp do szkoleń czy innych form wsparcia.

„-W takim razie według Pani potrzebne są działania doradcze dla gmin, które są zainteresowane utworzeniem CUS-ów?

-Zdecydowanie, zdecydowanie usługi doradcze plus wizyty studyjne, bo wizyty studyjne tak na dobrą sprawę mają jeszcze szerszy i lepszy odbiór, bo jednak gdzieś można tak autentycznie faktycznie poznać po prostu, jak to funkcjonuje. My też organizowaliśmy w ubiegłym roku właśnie wizyty studyjne, gdzie też można powiedzieć, że też zainspirowały czy działające właśnie podmioty ekonomii społecznej, czy Centra Usług Społecznych pokazują, dają możliwości, (...) ta wymiana kontaktów, no to jest taki (...) namacalny dowód, że tak na dobrą sprawę coś się udało (...) jak najbardziej ta edukacja, właśnie te usługi doradcze są niezbędne, bo nie wszyscy uczestniczą jednakowo we wszystkich szkoleniach (...).”
(TIDI_ROPS_0)

6.3. Perspektywa OWES

6.3.1. Koordynacja usług społecznych i jej ocena w kontekście CUS

Według przedstawicieli OWES-ów (TIDI OWES) koordynacja usług społecznych w CUS polega na integracji lokalnego systemu wsparcia i zapewnieniu mieszkańcom łatwego dostępu do usług w formule „jednego okienka”. Kluczowe jest rozpoznanie lokalnych zasobów, unikanie dublowania działań oraz współpraca międzysektorowa. Pojawiły się również głosy, że koordynacja oznacza w większym stopniu „zlecenie” i zarządzanie usługami niż wykonywanie wszystkich działań samodzielnie.

„(...) audytowanie tych grup (...) wrażliwych, które te potrzeby jakoś tak bardziej zaawansowane mają (...) budowanie takiego partnerstwa wokół lokalnego systemu usług, czyli też myślenie w kategoriach i potrzeb społeczności lokalnej i zasobów społeczności lokalnej, czyli właśnie tego, co już jest, albo gdzie są potencjały, które





można lepiej wykorzystać (...) też myślenie w kategoriach systemu korzyści, nie tylko z perspektywy korzyści mieszkańca czy korzyści samorządu, ale również korzyści tych partnerów.” (TIDI_OWES_14)

„Koordynacja to jest dla mnie (...) forma zarządzania, ale polegającego na tym, że nie biorę wszystkiego na siebie (...). Jeżeli mają koordynować usługi społeczne, to powinny zbierać w sobie potrzeby. Tak, zapotrzebowanie na te usługi, powinny szukać możliwości ich realizacji i co jest możliwe zlecać na zewnątrz, a samemu tylko tak naprawdę pilnować tak, żeby te usługi były mieszkańcom zapewnione i żeby były odpowiednio realizowane, rozliczane. Dla mnie to jest koordynacja.”
(TIDI_OWES_10)

„Zajęcie się kompleksowo wieloma aspektami usług społecznych w jednym miejscu i właściwe jej zorganizowanie w sposób usprawniające świadczenie usług.”
(TIDI_OWES_9)

Jednocześnie realizację tej funkcji utrudniają bariery: niedostateczna wiedza o dostępnych usługach, słaba współpraca instytucjonalna oraz ograniczenia kadrowe czy niedostateczna diagnoza wynikająca z chęci pozyskania środków zewnętrznych i podejmowania współpracy z podmiotami, które nie będą odpowiadać na rzeczywiste potrzeby potencjalnych beneficjentów.

„(...) niestety, ale w przypadku właśnie tych motywatorów dotyczących jednak środków finansowych, czyli pozyskania środków zewnętrznych na to, żeby utworzyć Centrum Usług Społecznych, tam niestety w dużej mierze właśnie odbywa się to nie tak, jak powinno, czyli bardzo często wchodzi firma zewnętrzna, która pomaga na przykład napisać projekt na takie centrum w zamian za realizację usług społecznych. (...) wtedy nawet ta diagnoza lokalna, ona w ogóle już pewnie nie wygląda tak, jak rzeczywiście powinna wyglądać. I ja jestem pełna wątpliwości, czy ona na pewno odpowiada na realne potrzeby lokalne.” (TIDI_OWES_5)



Kolejnym istotnym wyzwaniem są powtarzające się w wypowiedziach ograniczenia kadrowe i kompetencyjne. Podkreśla się potrzebę posiadania nie tylko wykwalifikowanych pracowników, ale także osób o kompetencjach miękkich, menedżerskich, zdolnych do zarządzania procesami, finansami i jakością usług. To na co również się wskazuje to przez niskie zasoby kadrowe utkwienie pracowników w systemie biurokratycznym, skoncentrowanym na dokumentacji i pismach.

Istotnym problemem w funkcjonowaniu CUS-ów może być również stopniowe przyzwyczajanie mieszkańców poszczególnych gmin do taniej lub darmowej dostępności usług w ramach trwających projektów. W koordynacji usług społecznych CUS ważne byłoby więc oszacowanie, które usługi są rzeczywiście potrzebne społeczności lokalnej, a które bardziej zbędne.

„(...) w tych CUS-ach, które dostały dofinansowanie przede wszystkim z programu pilotażowego, można było zauważyć (...), że potem są większe bariery, jeżeli chodzi o wprowadzenie odpłatności za usługi. Mieszkańcy przyzwyczajają się, że wszystko jest dostępne. Nie chcę mówić, że wybrzydzą. (...) Ale potem się okazuje, że gdzieś część tych usług po prostu albo nie jest realizowana, bo mieszkańcy nie chcą z nich korzystać albo po zakończeniu jest takie poczucie, że były przecież te usługi.”
(TIDI_OWES_10)

6.3.2. Rola OWES w procesie koordynacji usług społecznych

Według wypowiedzi uczestników badania OWES-y angażują się w proces koordynacji usług głównie poprzez działania animacyjne i edukacyjne. Organizują one spotkania, inicjują dialog między samorządami a organizacjami pozarządowymi, upowszechniają wiedzę o usługach społecznych oraz wspierają rozwój potencjalnych usługodawców. Odgrywają rolę „łącznika”, pomagając identyfikować lokalne potrzeby i dostępnych wykonawców usług, a także wspierając tworzenie partnerstw i rozwój podmiotów ekonomii społecznej zdolnych do realizacji zadań zleczanych przez CUS.

„(...) my jako OWES tworzymy miejsca pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. I tak jak mówiłam, jeżeli te podmioty, które mają w ramach CUS-u realizować jakieś zadanie, ale nie mają na utworzenie, na wzmocnienie swojego potencjału, czyli na zatrudnienie kadry. No to praktycznie z nami tylko te działania animacyjne. My możemy się spotkać, możemy przekazać, jakie podmioty u nas powstały, czym się zajmują. I możemy się spotkać i dyskutować, czy jakiś podmiot byłby im potrzebny do realizacji zadania i spróbować taki podmiot utworzyć.”
(TIDI_OWES_3)

Ich udział bywa również widoczny na etapie diagnozy potrzeb oraz tworzenia programu usług. Dzieje się to poprzez dostarczanie wiedzy o lokalnym rynku usług, potencjale organizacji oraz możliwościach rozwoju nowych inicjatyw. W niektórych przypadkach OWES-y wspierają także proces przygotowania podmiotów do świadczenia usług oraz ich profesjonalizację.

„Też często to my łączymy te nitki, czyli to my zapoznajemy samorządy z podmiotami, pomagamy nawiązywać partnerstwa (...) animatorzy, doradcy kluczowi, też doradcy biznesowi, przygotowujemy te podmioty do ekonomizacji, mogą u nas dostać dotacje na tworzenie i potem utrzymanie miejsc pracy, zostać przedsiębiorstwem społecznym i realizować usługi społeczne. (...) mamy pieniądze na to, żeby dać je na utworzenie miejsc pracy i żeby (...) ten podmiot miał realne wsparcie do rozpoczęcia czy do kontynuowania takiej działalności.”
(TIDI_OWES_10)

Współpraca z CUS nie ma jednak jasno określonego charakteru. Zależy ona od otwartości samorządów i brakuje systemowych mechanizmów włączania OWES w proces koordynacji usług społecznych.

„(...) Praktycznie na każdym etapie mamy coś, co są do zaoferowania, bo na etapie diagnozy zrobiliśmy diagnozę, pomagaliśmy w tworzeniu programu, pomagaliśmy w tych konsultacjach społecznych, pomagaliśmy w ankietowaniu (...) No to jest kwestia



chęci tej współpracy, chęci w ogóle OPS-u, władarzy jednostek samorządowych do tego, żeby podjąć się tych działań.” (TIDI_OWES_6)

„(...) jako tako to chyba nie prowadzimy żadnej roli. Ewentualnie służymy pomocą w połączeniu tych środowisk. Bo nie mamy przypisanej (...) roli w usługach społecznych, w ramach Ośrodka Wsparcia Pomocy Społecznej. Aczkolwiek jesteśmy zapraszani na takie spotkania, które mają na celu połączenie tych dwóch środowisk, no bo one są odrębnymi środowiskami i wiadomo, że jednostki samorządu terytorialnego troszeczkę inaczej funkcjonują niż organizacje pozarządowe. Są inne oczekiwania, oczekiwania jednych i drugich i trzeba jakoś je troszeczkę zazębić, żeby można było znaleźć dobre rozwiązanie.” (TIDI_OWES_6)

6.4. Perspektywa Urzędów Wojewódzkich (UW)

6.4.1. Realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej a przekształcanie OPS w CUS według UW

W ocenie niektórych respondentów (TIDI UW) przekształcenie OPS w CUS nie przyniosło dotychczas istotnych zmian w realizacji tradycyjnych zadań pomocy społecznej, zwłaszcza świadczeń finansowych, które nadal funkcjonują na dotychczasowych zasadach.

„-Czy w ogóle przekształcenie OPS w CUS-y wpłynęło na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej? Mówię o świadczeniach finansowych, usługach opiekuńczych? Jeżeli tak, to w jaki sposób?

-Na chwilę obecną nie widzimy takich zmian.” (TIDI_UW_13)

„(...), jeżeli mamy takie przekształcenie OPS-u, w praktyce świadczenia finansowe zostają jak na (...) dotychczasowych zasadach.” (TIDI_UW_9)





Zmiany są bardziej widoczne w obszarze organizacyjnym oraz w potencjale rozszerzenia oferty usługowej. W tym przypadku oceny rozmówców są bardzo pozytywne. Przede wszystkim dobrze oceniana jest zmiana podejścia do klienta – możliwość bardziej kompleksowego podejścia dostosowanego do rzeczywistych potrzeb.

„(...) zmiana na pewno jest na lepsze, bo osoby, które przychodzą ze sprawami, z wnioskami, ze swoimi różnymi tam problemami do CUS-u, to są kompleksowo załatwieni (...). Zdecydowanie nie zauważyliśmy, żeby to było jakoś gorzej realizowane. (...) Ja uważam, że CUS jest właśnie jeszcze szerszą pomocą dla mieszkańców czy społeczności lokalnej, czy tych indywidualnych osób. I właśnie nawet powiedziałabym, że no dla mnie kojarzy się, i po tych kontrolach, z których moje dziewczyny wracają, co kontrolują, to stwierdzają, że jednak (...) ta oferta jest lepsza.” (TIDI_UW_14)

„(...), jeżeli idea jest taka, że ma być to ułatwienie dla klienta, który ma mieć usługi skoncentrowane w jednym miejscu. (...) No to to wydaje się to łatwiejsze i bardziej takie dostępne dla niego. Także pod tym względem jak najbardziej. Myślę, że powinna ta zmiana być dla klienta odczuwalna.” (TIDI_UW_2)

W niektórych przypadkach wskazuje się na poprawę infrastruktury i warunków pracy, wynikającą z realizacji projektów związanych z tworzeniem CUS. Jednocześnie brak wyraźnych zmian systemowych sugeruje, że transformacja ma charakter ewolucyjny i w wielu miejscach pozostaje na wczesnym etapie.

„(...) zdecydowanie (...) przekształcenie OPS w CUS-y może mieć realne przełożenie (...) małe gminy natomiast bardziej skorzystały moim zdaniem na razie w odniesieniu do samej infrastruktury, bo jeżeli (...) w projekcie był zapis, że pierwszy etap realizacji tego projektu obejmie remont (...) budynku, no bo nie mieli się, gdzie mieścić, to bardzo to korzystnie wpłynie na tą jednostkę w aspekcie (...) dopasowania w ogóle do jakiegoś komfortu dla pracowników.” (TIDI_UW_0)





6.4.2. Tworzenie CUS-ów międzygminnych

W przypadku tworzenia CUS-ów międzygminnych przedstawiciele Urzędów Wojewódzkich z jednej strony oceniają ten pomysł i możliwość pozytywnie. Dotyczy to zwłaszcza kontekstu małych gmin, które nie byłyby w stanie samodzielnie prowadzić CUS-u. Wskazywano także na potencjał w zwiększeniu dostępności usług dzięki takiemu rozwiązaniu.

„(...) wydaje mi się to niezbyt możliwe, aby któreś gminy podjęły się tego. No bo jednak nawet jeżeli się zdecydują, dzisiaj taka instytucja będzie działała przez okres. Później zmieniają się władze. Każda gmina jednak ma oddzielne finanse oddzielnych obywateli. No i pojawi się problem z dogadaniem kto za co odpowiada i tak dalej.”
(TIDI_UW_13)

„Mało która gmina zdecyduje się albo nie chce (...) mógłby być problem z odpowiedzialnością w tym zakresie [kompetencji] (...).” (TIDI_UW_10)

Rozmówcy wskazali jednak na szereg barier instytucjonalnych oraz o charakterze politycznym – gminy niechętnie rezygnują z części swoich kompetencji, a współpraca między nimi może napotykać na problemy związane z odpowiedzialnością, finansami (każda gmina ma oddzielne finanse mieszkańców), dysproporcją. Jeden z rozmówców wskazał, że współpraca międzygminna w tym aspekcie byłaby tylko możliwa w przypadku symbiozy małych gmin z większą jednostką miejską.

„(...) jak patrzę ogólnie na gminy, które u nas czasami blisko siebie są położone, bardzo małe gminy, to ja już teraz w ogóle się zastanawiam, w jaki sposób one są w stanie udźwignąć ten ciężar prowadzenia samodzielnie Ośrodka Pomocy Społecznej, bo to też jest (...) obciążone finansami. Dla mnie takie połączenie nawet tych małych gmin miało sens, ale samo połączenie małych gmin też by nic nie dało, bo one musiałyby się połączyć z jakąś większą jednostką miejską. (...) One się połączą, ale na tych w małych gminach już teraz nie ma żadnych takich ośrodków, które





oferowałyby mieszkańcom jeszcze jakieś wsparcie. Tylko tak naprawdę muszą dojeżdżać do miasta powiatowego, przynajmniej, żeby mieć jakąś usługę. I brakuje ogólnie takiej kadry, też nawet prostej, opiekuńczej, żeby zapewnić, jeżeli byśmy poszli w proste usługi opiekuńcze do tej kadry w tych małych gminach też by zabrakło. To by musiała być taka symbioza. Małe gminy w centrum. Z miastem powiatowym i sama kontrola dla mnie akurat nie byłaby problemem, bo tam i tak te warunki musiałyby być określone porozumieniem i byłoby to do zrobienia. (...) Trochę by to wyglądało jak takie Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Z tym, że realizowałyby zadania na przykład dla trzech gmin.” (TIDI_UW_8)

6.4.3. Ocena procesu przyjmowania programów usług społecznych przez gminy

Obecny nadzór nad działalnością CUS-ów i programami usług społecznych koncentruje się przede wszystkim na kontroli legalności oraz zgodności działań z obowiązującymi przepisami prawa. Uchwały dotyczące programów usług społecznych są opiniowane zarówno przez wydziały prawne, jak i komórki merytoryczne odpowiedzialne za obszar pomocy społecznej, jednak możliwości ingerencji w treść programów pod kątem ich jakości czy trafności diagnoz społecznych są ograniczone.

„(...) na chwilę obecną prowadzimy kontrole tylko w zakresie realizacji zadań z ustawy o pomocy społecznej, więc sprawdzamy tylko tą część funkcjonowania Centrów Usług Społecznych, czyli te zadania, które się odnoszą do ustawy o pomocy społecznej. Oczywiście kwalifikacje, (...) dyrektora, no i zespołu, który odpowiada za realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, więc na tym się skupiamy. Jeżeli chodzi o sprawdzanie tych programów (...) Urząd Wojewódzki nie bardzo ma narzędzia, które pozwalają sprawdzić pod innym kątem niż ich legalności i zgodności z przepisami prawa. (...) musimy zaufać w jakimś stopniu samorządom, że one dosyć rzetelnie przeprowadzają diagnozę społeczną, no bo w innym razie, (...) sami byśmy musieli sporządzić taką diagnozę społeczności lokalnej, żeby móc zarzucić, że coś





zostało źle określone, (...) niedostosowane do potrzeb lokalnych. No i tu też wymagałoby to zmiany przepisów prawa.” (TIDI_UW_13)

„(...) w każdym urzędzie wojewódzkim jest tak zwany nadzór (...) merytoryczny, czyli ten, który ja prowadzę z zakresu pomocy społecznej, usługi wsparcia rodziny. Ale proszę pamiętać o jednym, że jeżeli przyjmowane są jakieś lokalne programy uchwałą Rady, to uwaga ta uchwała jest opublikowana w Dzienniku Urzędowym i idzie do nadzoru prawnego w każdym urzędzie wojewódzkim, więc wszystko jest weryfikowane. Legalność, rzetelność i celowość.” (TIDI_UW_9)

Rozmówcy zwracali uwagę, że samorządy często mają trudności z przygotowywaniem rzetelnych diagnoz potrzeb społecznych, co może wpływać na jakość tworzonych strategii i programów. Jednocześnie podkreślano, że urzędy wojewódzkie nie dysponują obecnie odpowiednimi narzędziami ani podstawą prawną do pogłębionej oceny merytorycznej tych dokumentów. Część respondentów podkreślała również, że to samorządy i pracownicy lokalnych instytucji najlepiej znają potrzeby mieszkańców i powinni mieć dużą swobodę w projektowaniu usług społecznych.

„(...) myślę, że to pracownicy ośrodka najlepiej wiedzą, jakie potrzeby, jakie usługi należałoby skierować do mieszkańców. Na jakie usługi jest największe zapotrzebowanie. (...) pod tym kątem uważam, że powinni te programy dobierać.” (TIDI_UW_2)

„Natomiast ja uważam, że nie powinniśmy w ogóle badać go pod kątem potrzeb, ponieważ to najlepiej gmina wie, jakie mają potrzeby.” (TIDI_UW_14)

Wśród wypowiedzi znalazł się również głos, że nadmierna dowolność może prowadzić do nieprawidłowości organizacyjnych i finansowych, dlatego konieczne są wyraźne regulacje oraz utrzymanie realnego nadzoru ze strony wojewody. W efekcie zarysowuje się napięcie pomiędzy potrzebą lokalnej elastyczności i zaufania wobec





samorządów a oczekiwaniem zachowania kontroli, standardów i odpowiedzialności w realizacji usług społecznych.

„Znaczy ja myślę, że jak się daje za dużo swobody gminom, to zaczynają trochę nieprawidłowo funkcjonować (...). Spotkaliśmy się już wielokrotnie z tym, że jak nie ma czegoś określonego w ustawie czy w rozporządzeniu, to wojewoda zgodnie z ustawą o pomocy społecznej może wydać i ustawy o kontroli w administracji rządowej. (...) zaczęli robić różne rzeczy, które nie powinny mieć miejsca, nieprawidłowo finansowali. Zamknęliśmy chyba 5 czy 6 ŚDS-ów już w naszym województwie z uwagi właśnie na te nieprawidłowe funkcjonowanie. W związku z tym myślę, że za dużej dobrowolności gminom nie można dawać. Jednak to musi być uregulowane na tyle, żeby oni jednak widzieli ten oddech (...) wojewody na swoich barkach.” (TIDI_UW_14)

6.5. Podsumowanie (ułatwienia i bariery)

Zdecydowana większość gmin z Centrami Usług Społecznych pozytywnie ocenia zaspokojenie potrzeb odbiorców usług. Gminy wiejskie są przy tym stosunkowo najbardziej krytyczne wobec oferowanego przez siebie katalogu usług.

Przedstawiciele CUS, ROPS oraz OWES zgodnie podkreślali, że uśrodkowanie usług społecznych zwiększa szanse na lepiej dopasowane do potrzeb i mniej stygmatyzujące wsparcie mieszkańców. CUS postrzegane są nie tylko jako instytucje administracyjne, ale jako lokalne centra koordynujące różnorodne formy wsparcia i budujące sieci współpracy.

Programy usług społecznych są relatywnie lepiej oceniane w gminach posiadających CUS niż w tych, w których nadal funkcjonuje OPS.

Większość Centrów Usług Społecznych deklaruje wdrożenie programów usług



społecznych, choć pewne opóźnienia w tej sprawie wykazują gminy wiejskie posiadające CUS. W przypadku gmin z OPS sytuacja jest bardziej zróżnicowana; niekwestionowanymi liderami wdrażania PUS lub ich ekwiwalentów są miasta na prawach powiatu.

Najsilniej wybrzmiewającym problemem, podkreślanym przez wszystkie badane grupy był brak stabilnego finansowania. Zarówno CUS, ROPS, OWES, jak i przedstawiciele urzędów wojewódzkich podkreślały zależność rozwoju usług od finansowania projektowego oraz brak gwarancji trwałości usług po zakończeniu środków zewnętrznych. W konsekwencji rozwój usług społecznych bywa postrzegany jako nietrwały i krótkoterminowy. OWES dodatkowo zwracały uwagę, że niestabilność finansowania utrudnia budowanie lokalnego rynku usług społecznych, utrzymanie specjalistycznej kadry oraz rozwój organizacji świadczących usługi.

Badanie potwierdza również, że obecne procedury zamawiania usług społecznych są oceniane jako nadmiernie sformalizowane i niedostosowane do specyfiki tych usług.

Wpływ CUS na dostępność i jakość usług społecznych jest pozytywny. Respondenci wskazywali, że CUS przyczynia się do poszerzenia oferty usług społecznych oraz docierania do nowych grup mieszkańców, które wcześniej nie korzystały z pomocy społecznej. Szczególnie podkreślano rozwój usług aktywizacyjnych, integracyjnych, terapeutycznych oraz wspierających codzienne funkcjonowanie.

W świetle badań jakościowych idea CUS zakłada świadczenie usług dla całej społeczności lokalnej, w praktyce głównymi odbiorcami pozostają osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, rodziny z dziećmi, rodziny wychowujące dzieci z niepełnosprawnościami.

Usługi realizowane są w oparciu o współpracę samorządów, organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej oraz organizacji kościelnych. Szczególnie często wskazywano na współpracę przy usługach opiekuńczych,



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



151

asystenckich i specjalistycznych.



Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej



IPiSS
INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH

Rozdział 7. Katalog usług społecznych i jego realizacja

7.1. Zakres i rodzaj realizowanych usług społecznych w środowiskach lokalnych

Przedmiotem badawczego zainteresowania była oferta usług społecznych realizowanych w gminach. Widoczna jest wyraźna zależność pomiędzy typem gminy a zakresem oferowanych usług społecznych – im bardziej zurbanizowana jednostka, tym szersza i bardziej zróżnicowana oferta wsparcia dla mieszkańców. Miasta na prawach powiatu zdecydowanie częściej niż pozostałe typy gmin deklarowały realizację niemal wszystkich analizowanych usług. Dotyczy to zarówno usług opiekuńczych i specjalistycznych, jak i działań aktywizacyjnych czy infrastruktury wsparcia społecznego. Przykładowo placówki wsparcia dziennego funkcjonowały w 95,8% miast na prawach powiatu, podczas gdy w gminach wiejskich jedynie w 34,1%. Podobnie duże różnice widoczne są w zakresie mieszkań wspomaganych (73,6% vs. 10,4%) oraz mieszkań treningowych (86,1% vs. 11,9%).

We wszystkich typach gmin oferowano podstawowe usługi opiekuńcze i wsparcie dla seniorów. Usługi opiekuńcze dla seniorów były dostępne w ponad 80% jednostek każdego typu, osiągając najwyższy poziom w miastach na prawach powiatu (91,7%). Wysoką dostępnością charakteryzowała się także asystencja osobista dla osób z niepełnosprawnościami – od 80,7% w gminach wiejskich do 94,4% w miastach na prawach powiatu. Jednocześnie gminy wiejskie znacznie rzadziej deklarowały realizację bardziej wyspecjalizowanych lub rozwiniętych usług społecznych, takich jak poradnictwo specjalistyczne, usługi reintegracji zawodowej czy prowadzenie wolontariatu. Dla przykładu działania z zakresu aktywizacji i reintegracji zawodowej wskazało jedynie 10,7% gmin wiejskich wobec 69,4% miast na prawach powiatu.

Różnice widoczne są również w zakresie oferty integracyjnej i aktywności lokalnej. Gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu wyraźnie częściej organizowały

zajęcia kulturalne, sportowe i rekreacyjne oraz prowadziły miejsca aktywności lokalnej. W przypadku zajęć integracyjnych dla dzieci i młodzieży odsetek wskazań wynosił około 50% w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, podczas gdy na obszarach wiejskich było to jedynie 27,8%. Gminy wiejskie koncentrują się przede wszystkim na realizacji podstawowych usług opiekuńczych, natomiast większe jednostki rozwijają bardziej kompleksową i wielowymiarową ofertę usług społecznych.

Tabela 1. Usługi społeczne oferowane w badanych gminach w ostatnim roku, w podziale na typ gminy

Rodzaj usługi społecznej	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	M. powiat
Usługi sąsiedzkie	36,5%	47,9%	37,8%	66,7%
Usługi opiekuńcze dla seniorów	88,5%	90,1%	80,7%	91,7%
Opieka wytchnieniowa	84,6%	78,2%	62,2%	94,4%
Asystencja osobista dla osób z niepełnosprawnościami	90,4%	83,1%	80,7%	94,4%
Usługa transportowa dla osób o szczególnych potrzebach	30,8%	29,6%	20,4%	63,9%
Poradnictwo specjalistyczne	65,4%	64,1%	52,2%	88,9%
Poradnictwo prawne	75,0%	62,0%	56,3%	86,1%
Placówki wsparcia dziennego	57,7%	54,9%	34,1%	95,8%
Dom pomocy społecznej	28,8%	21,8%	20,0%	87,5%
Miejsca/klub aktywności lokalnej	44,2%	42,3%	24,4%	70,8%
Mieszkania wspomagane	25,0%	23,2%	10,4%	73,6%
Mieszkania treningowe	15,4%	16,9%	11,9%	86,1%
Usługi z zakresu aktywizacji i reintegracji zawodowej	34,6%	23,9%	10,7%	69,4%
Usługi z zakresu aktywizacji i reintegracji	34,6%	29,6%	12,6%	72,2%

Rodzaj usługi społecznej	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	M. powiat
społecznej				
Zajęcia integracyjne dla dzieci i młodzieży	50,0%	48,6%	27,8%	70,8%
Zajęcia dla seniorów/kluby seniora	82,7%	76,8%	62,2%	91,7%
Zajęcia kulturalne	57,7%	50,0%	45,9%	83,3%
Zajęcia sportowe	53,8%	42,3%	39,3%	80,6%
Zajęcia rekreacyjne	55,8%	43,0%	34,1%	77,8%
Psychoterapia/wsparcie psychologiczne	59,6%	60,6%	51,9%	80,6%
Terapia dla osób z uzależnieniem	42,3%	54,9%	44,1%	79,2%
Profilaktyka chorób i promocja zdrowia	40,4%	40,8%	28,5%	73,6%
Prowadzenie wolontariatu	48,1%	31,0%	13,3%	77,8%
Zajęcia/wsparcie dla kandydatów lub rodzin zastępczych, rodzin wspierających/pomocowych, rodzinnych domów dziecka	13,5%	9,2%	3,0%	81,9%
Rehabilitacja/fizjoterapia	28,8%	42,3%	21,5%	61,1%
Prowadzenie punktu doradztwa energetycznego	7,7%	13,4%	13,0%	22,2%
Działania edukacyjne w tematyce proekologicznej	28,8%	16,9%	10,0%	44,4%
Teleopieka	0,0%	2,1%	1,5%	1,4%
Złota rączka	0,0%	0,7%	0,0%	1,4%
Usługi mobilne (pielęgnacyjne, gastronomiczne)	0,0%	2,1%	0,4%	0,0%
Usługi z zakresu opieki nad dziećmi do 3 lat	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%
Inne	3,8%	0,7%	0,7%	0,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=202.

7.1.1. Sposób realizacji usług społecznych

W tabeli 7 w Aneksie szczegółowo przedstawiono sposób realizacji wybranych usług społecznych przez badane podmioty. Dominującym modelem świadczenia wsparcia jest realizowanie usług bezpośrednio przez własne placówki lub jednostki organizacyjne samorządu. Szczególnie widoczne jest to w przypadku usług sąsiedzkich, które w ten sposób realizuje 84,7% badanych jednostek, a także asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami (83,6%) oraz opieki wytchnieniowej (81,3%). Wysokie odsetki dotyczą również mieszkań wspomaganych (79,5%), zajęć dla seniorów i klubów seniora (78,1%) oraz usług opiekuńczych dla seniorów i osób niesamodzielných (77,7%). Wyniki te pokazują, że kluczowe usługi opiekuńcze i wspierające są postrzegane przede wszystkim jako zadanie realizowane bezpośrednio przez sektor publiczny.

Istotną rolę w organizacji usług społecznych odgrywa współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami ekonomii społecznej. Najczęściej do NGO i PES zlecane są usługi z zakresu aktywizacji i reintegracji zawodowej, co wskazało 49,2% respondentów, oraz aktywizacji i reintegracji społecznej (48,6%). Wysoki poziom współpracy międzysektorowej dotyczy także zajęć integracyjnych dla dzieci i młodzieży (39,4%), miejsc i klubów aktywności lokalnej (35,9%) oraz rehabilitacji i fizjoterapii (35,8%). Wyniki sugerują, że sektor społeczny pełni szczególnie ważną funkcję w działaniach aktywizacyjnych, środowiskowych i integracyjnych, gdzie kluczowe znaczenie ma elastyczność i lokalne zakorzenienie organizacji.

Znacznie mniejsze znaczenie w realizacji usług społecznych przypisywane jest podmiotom komercyjnym. Najczęściej firmy i przedsiębiorcy angażowani są w rehabilitację i fizjoterapię (30,1%), co może wynikać z wysokiego poziomu specjalizacji tych usług oraz konieczności korzystania z profesjonalnego zaplecza medycznego i technicznego. Relatywnie wysoki udział sektora komercyjnego dotyczy również psychoterapii i wsparcia psychologicznego (16,6%), profilaktyki chorób i promocji zdrowia (15,5%), poradnictwa prawnego (15,5%) oraz usług transportowych



dla osób o szczególnych potrzebach (15,3%). Pokazuje to, że sektor prywatny pełni przede wszystkim funkcję uzupełniającą w obszarach wymagających specjalistycznych kompetencji.

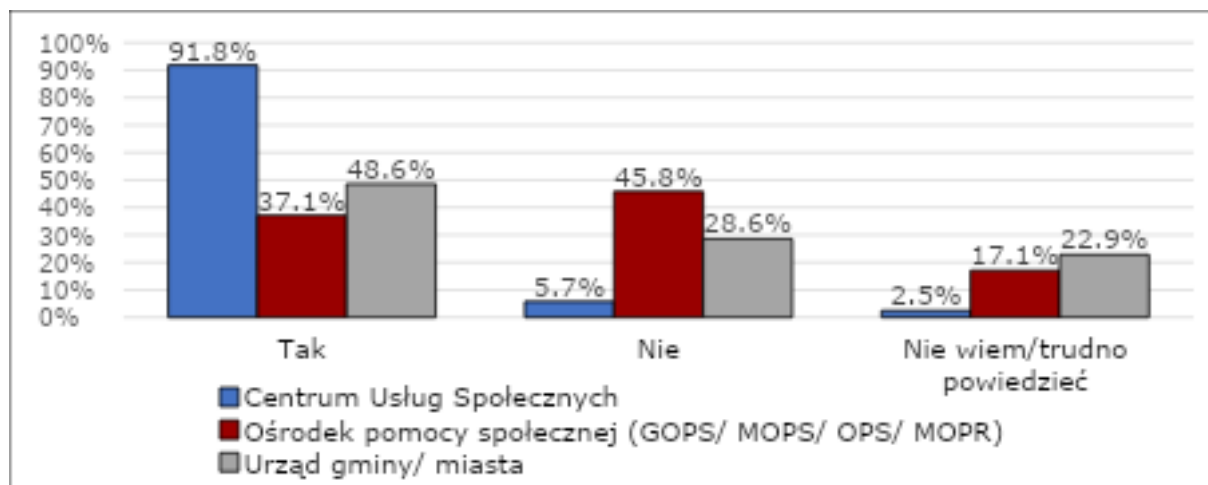
7.2. Programy usług społecznych jako element planowania realizacji usług

Widoczne są wyraźne różnice między typami instytucji w zakresie przygotowania programów usług społecznych lub analogicznych dokumentów strategicznych. Centra Usług Społecznych niemal powszechnie deklarują ich istnienie – 91,8% wskazań przy jedynie 5,7% odpowiedzi negatywnych. Oznacza to, że CUS funkcjonują w silnie sformalizowanym modelu planowania usług.

W przypadku OPS sytuacja jest odwrotna – tylko 37,1% respondentów potwierdza istnienie takich dokumentów, podczas gdy 45,8% wskazuje ich brak, a 17,1% nie ma wiedzy w tym zakresie. Urzędy gmin i miast zajmują pozycję pośrednią: 48,6% deklaruje posiadanie programu, 28,6% jego brak, a 22,9% nie potrafi udzielić jednoznacznej odpowiedzi.



Wykres 1. Opracowanie programu usług społecznych lub innego dokumentu strategicznego w podziale na typy instytucji



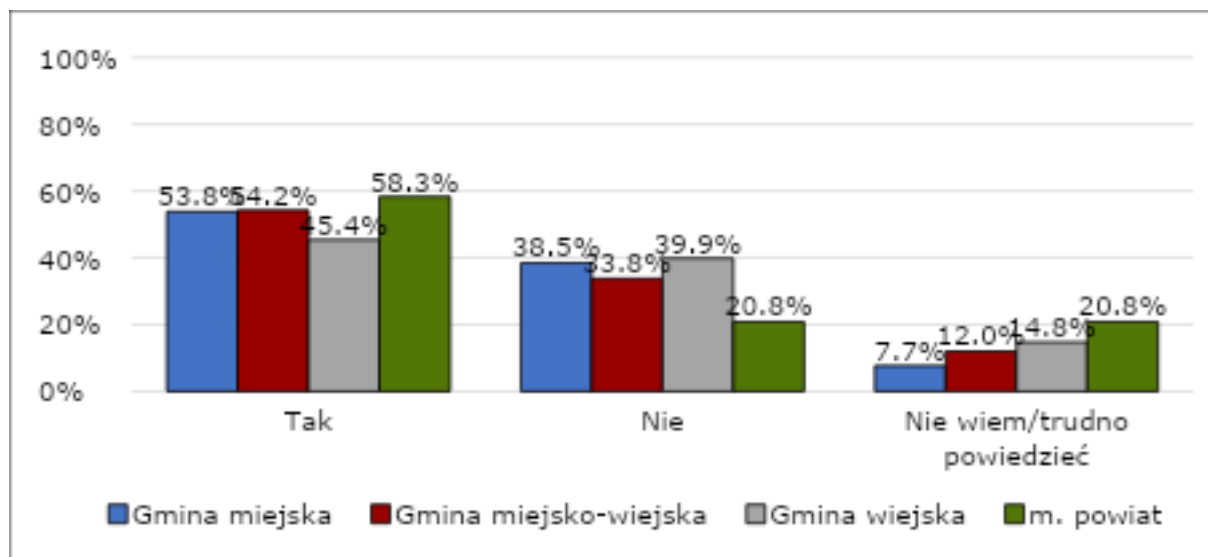
Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=537

W miastach na prawach powiatu (58,3%) oraz gminach miejskich (53,8%) relatywnie najczęściej deklaruje się istnienie programu usług społecznych lub analogicznego dokumentu strategicznego, co wskazuje na wyższy poziom formalizacji planowania usług w bardziej zurbanizowanych jednostkach. W tych typach gmin jednocześnie stosunkowo rzadziej wskazywany jest brak takich dokumentów – szczególnie w miastach na prawach powiatu (20,8%), co sugeruje bardziej ugruntowane podejście do strategicznego zarządzania usługami.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w gminach wiejskich, gdzie poziom deklaracji posiadania programów jest najniższy (45,4%), a jednocześnie relatywnie wysoki pozostaje odsetek odpowiedzi negatywnych (39,9%) oraz niepewności (14,8%). Wskazuje to na słabsze zakorzenienie formalnego planowania usług społecznych oraz większą rozproszoną wiedzę instytucjonalną w tych jednostkach.

Gminy miejsko-wiejskie zajmują pozycję pośrednią – 54,2% wskazań potwierdza istnienie dokumentów, przy 33,8% odpowiedzi negatywnych i 12,0% niepewnych, co sugeruje umiarkowany poziom formalizacji, ale nadal istotne luki w ich wdrażaniu lub rozpoznawalności.

Wykres 2. W gminie opracowano program usług społecznych lub inny dokument strategiczny, w podziale na typ gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=537

W Centrum Usług Społecznych główną barierą przy opracowywaniu programów usług społecznych jest brak czasu (45,5%), co wskazuje na silne obciążenie bieżącymi zadaniami. Istotne są także ograniczone środki finansowe (37,5%) oraz niewystarczające zaangażowanie partnerów lokalnych (34,8%). Jednocześnie relatywnie rzadziej niż w OPS wskazywano braki kadrowe (31,3%) oraz trudności związane z przekładaniem zapisów programu na działania (13,4%), co może świadczyć o lepszym zapleczu organizacyjnym tych jednostek. Natomiast w ośrodkach pomocy społecznej (OPS) dominują bariery o charakterze zasobowym – przede wszystkim braki kadrowe (46,8%), finansowe (39,7%) oraz czasowe (43,3%). Wskazuje to na przeciążenie instytucji zadaniami bieżącymi i ograniczone możliwości tworzenia dokumentów strategicznych. Jednocześnie relatywnie częściej niż w CUS pojawia się problem „formalnego” charakteru programów (21,3%), co sugeruje trudności w ich praktycznej implementacji.

Z kolei w urzędach gmin i miast struktura barier jest bardziej rozproszona – relatywnie częściej niż w pozostałych instytucjach wskazywano trudności w analizie

danych (29,4%), a także brak czasu (17,6%) i ograniczenia finansowe (23,5%). Jednocześnie wyraźnie częściej niż w OPS i CUS pojawia się brak istotnych barier (23,5%), co może wskazywać na mniejsze bezpośrednie zaangażowanie urzędów w proces tworzenia programów oraz bardziej koordynacyjny charakter ich roli.

Tabela 2. Bariery i wyzwania napotkane przy opracowaniu programu usług społecznych/strategii lub planu usług społecznych, w podziale na typy instytucji

Bariery	CUS	OPS	Urząd Gminy
Brak wystarczających zasobów kadrowych (osób do przygotowania programu)	31,30%	46,80%	11,80%
Brak czasu na przygotowanie programu (konieczność łączenia z innymi zadaniami)	45,50%	43,30%	17,60%
Trudności w zebraniu i analizie danych (diagnozy potrzeb, informacji o usługach)	21,40%	24,10%	29,40%
Niewystarczające zaangażowanie innych jednostek gminnych lub partnerów lokalnych, które mogą być wykonawcami usług	34,80%	30,50%	11,80%
Zbyt sformalizowane wymagania dotyczące treści/struktury programu	11,60%	8,50%	11,80%
Ograniczone środki finansowe	37,50%	39,70%	23,50%
Program ma w praktyce głównie charakter formalny (trudność w przekładaniu zapisów na działania)	13,40%	21,30%	11,80%
Inne bariery/wyzwania	3,60%	5%	23,50%
Nie napotkaliśmy istotnych barier	21,40%	22%	23,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=270

W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich najczęściej wskazywanym powodem braku przygotowania programów usług społecznych jest brak wystarczających zasobów kadrowych (33,3% i 36,7%), co sugeruje, że kluczową barierą pozostają

ograniczenia personalne i organizacyjne. W gminach wiejskich istotne znaczenie ma również brak czasu (23,9%) oraz ograniczenia finansowe (24,8%), co potwierdza kumulację barier zasobowych w mniejszych jednostkach.

W gminach miejskich dominującym powodem jest brak rozważania utworzenia takiego dokumentu (40,0%), przy jednoczesnym relatywnie częstym wskazywaniu braku potrzeby (25,0%) oraz ograniczeń finansowych i organizacyjnych (po 20,0%). Wskazuje to na bardziej decyzyjno-strategiczny, a nie wyłącznie zasobowy charakter rezygnacji z przygotowania programu.

Z kolei w miastach na prawach powiatu na pierwszy plan wysuwa się brak potrzeby (33,3%) oraz problemy we współpracy instytucjonalnej (26,7%), a także - w porównaniu z innymi gminami - częstsze wskazania na trudności systemowe, takie jak brak zaangażowania partnerów czy ograniczenia proceduralne. Jednocześnie rzadziej niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wskazywano brak zasobów kadrowych (33,3%), co sugeruje relatywnie lepsze zaplecze organizacyjne, ale większe znaczenie czynników systemowych i decyzyjnych.

Tabela 3. Powody, dla których w gminie nie powstał program usług społecznych/strategia lub plan usług społecznych, w podziale na typ gmin

Bariera	m. powiat.	gmina miejska	gmina miejsko- wiejska	gmina wiejska
jego utworzenie nie było rozważane	13,30%	40%	45,80%	32,10%
brak takiej potrzeby	33,30%	25%	20,80%	28,40%
brak wystarczających zasobów kadrowych (osób do przygotowania programu)	33,30%	20%	33,30%	36,70%

Bariera	m. powiat.	gmina miejsk a	gmina miejsko- wiejska	gmina wiejs ka
brak czasu na przygotowanie programu (konieczność łączenia z innymi zadaniami)	13,30%	20%	25%	23,90 %
trudności w zebraniu i analizie danych (diagnozy potrzeb, informacji o usługach)	6,70%	5%	2,10%	5,50%
niewystarczające zaangażowanie innych jednostek gminnych lub partnerów lokalnych, które mogą być wykonawcami usług	26,70%	15%	8,30%	11%
zbyt sformalizowane wymagania dotyczące treści/struktury programu	6,70%	5%	6,30%	6,40%
ograniczone środki finansowe	20%	20%	14,60%	24,80 %
program ma w praktyce głównie charakter formalny (trudność w przekładaniu zapisów na działania)	13,30%	15%	6,30%	9,20%
Inne bariery/wyzwania	20%	20%	8,30%	8,30%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=270

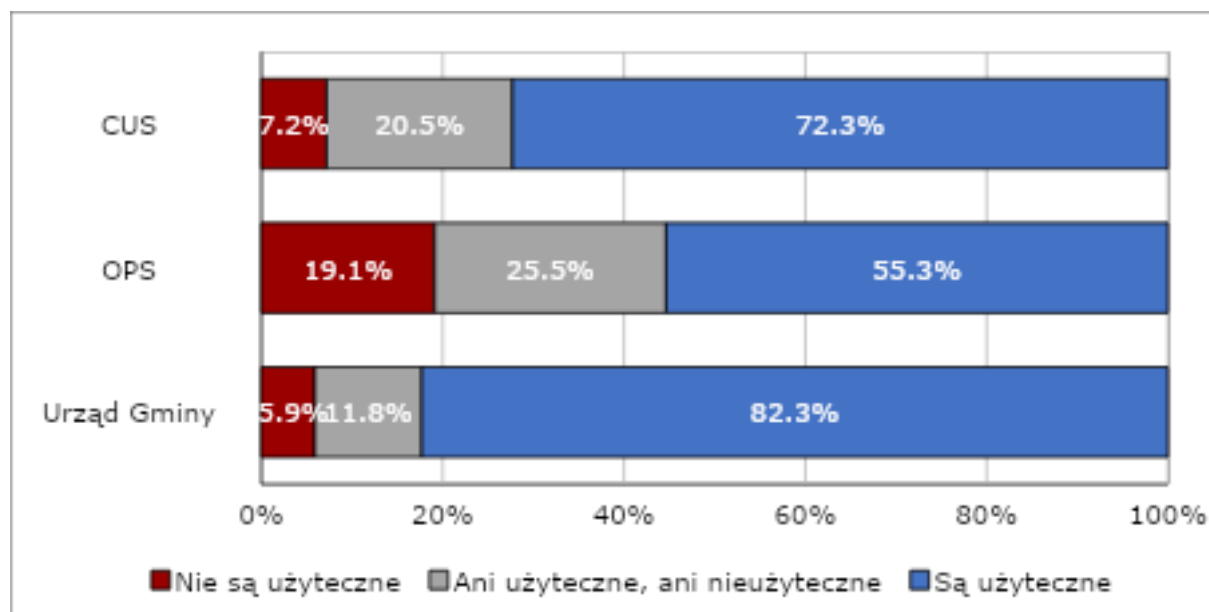
Ocena użyteczności programów usług społecznych lub analogicznych dokumentów strategicznych wyraźnie różni się pomiędzy typami instytucji, przy czym najbardziej pozytywną ocenę formułują przedstawiciele Centrów Usług Społecznych oraz urzędów gmin i miast. W CUS dominuje wysoka ocena użyteczności – aż 50,0% respondentów wskazuje wartości 6 lub 7, a kolejne 22,3% ocenia ją na poziomie 5. Jednocześnie bardzo niskie oceny (1-3) występują marginalnie (łącznie 7,2%), co wskazuje na silne przekonanie o praktycznej wartości tych dokumentów w codziennym funkcjonowaniu systemu usług społecznych.

W OPS oceny są bardziej zróżnicowane i przesunięte w stronę wartości średnich. Najczęściej wskazywano ocenę 5 (28,4%) oraz 4 (25,5%), natomiast relatywnie wysoki jest udział ocen niższych (1-3 łącznie 19,1%). Oznacza to umiarkowane postrzeganie użyteczności programów, z wyraźnie mniejszym entuzjazmem niż w CUS i urzędach.

Z kolei w urzędach gmin i miast dominują oceny wysokie i średnio-wysokie – 47,1% respondentów wskazało ocenę 5, a kolejne 35,2% oceny 6 i 7. Brak jest ocen skrajnie niskich (1-2), co sugeruje jednoznacznie pozytywne, choć bardziej zachowawcze niż w CUS, postrzeganie użyteczności tych dokumentów.

Wykres 3. Ocena użyteczności Programów Usług Społecznych / strategii lub planów usług społecznych, w podziale na typy instytucji

(Skala 1- 7, gdzie 1 oznacza “w ogóle nie są użyteczne”, a 7 “są wysoce użyteczne”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=270.

Jeżeli chodzi o ocenę użyteczności programów usług społecznych, to jest ona generalnie wysoka we wszystkich typach gmin, choć widoczne są pewne różnice w rozkładzie odpowiedzi.

W gminach miejskich dominuje ocena 4 (28,6%) oraz wysokie wskazania 5 i 7 (łącznie 46,4%), przy braku ocen skrajnie niskich (1-2), co wskazuje na relatywnie pozytywne, choć umiarkowane postrzeganie użyteczności tych dokumentów.

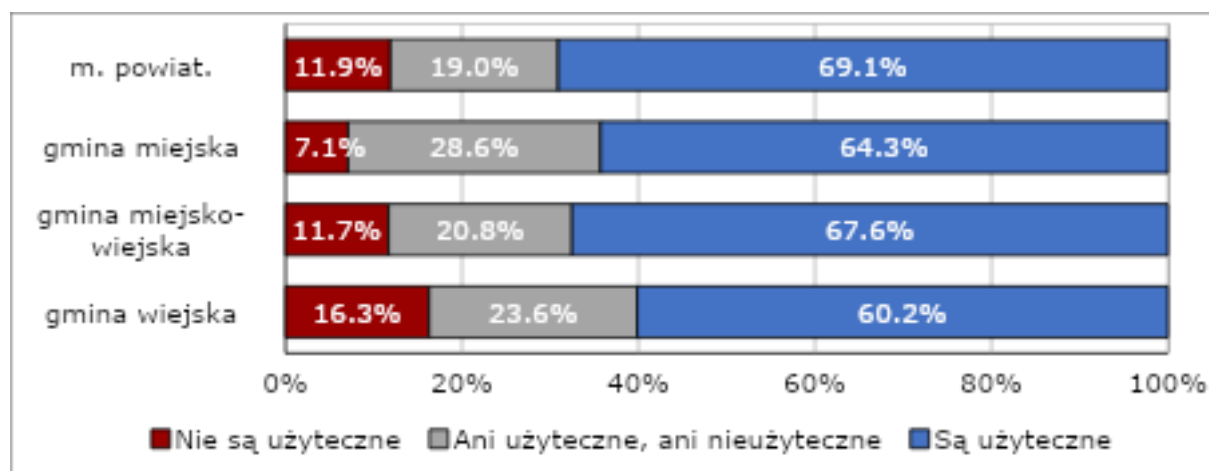
W gminach miejsko-wiejskich rozkład jest bardziej równomierny, z przewagą ocen 5 (24,7%) oraz 6 i 7 (łącznie 42,9%), co sugeruje stabilnie pozytywną ocenę użyteczności przy niewielkim udziale ocen negatywnych.

W gminach wiejskich oceny są nieco niższe – najczęściej wskazywano poziom 5 (30,1%) oraz 4 (23,6%), przy relatywnie wyższym udziale ocen 3 (12,2%) i pojedynczych wskazaniach skrajnie niskich (3,3% dla 1). Oznacza to bardziej umiarkowane postrzeganie wartości programów w tej grupie gmin.

W miastach na prawach powiatu widoczna jest natomiast tendencja do wyższych ocen – dominują wartości 6 (28,6%) i 5 (26,2%), przy jednocześnie niskim udziale ocen negatywnych. Wskazuje to na szczególnie pozytywne postrzeganie użyteczności programów w największych jednostkach samorządowych.

Wykres 4. Ocena użyteczności Programów Usług Społecznych/strategii lub planów usług społecznych, w podziale na wielkość gmin

(Skala 1- 7, gdzie 1 oznacza “w ogóle nie są użyteczne”, a 7 “są wysoce użyteczne”)

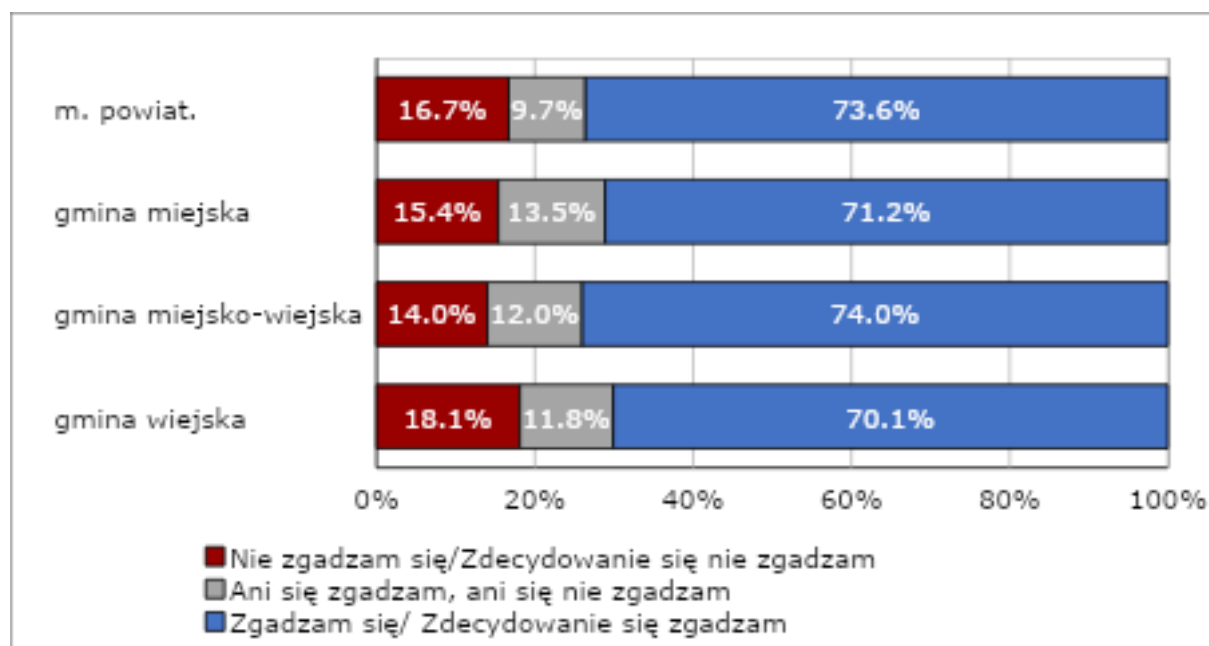


Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=270

7.3. Dla kogo usługi społeczne?

Najważniejszą obserwacją, wśród osób, które deklarują całkowitą nieznajomość pojęcia „Centrum Usług Społecznych” jest fakt, że ich intuicyjne oczekiwania są w pełni spójne z fundamentalnymi założeniami reformy CUS. Respondenci zdecydowanie opowiadają się za powszechnością i deinstytucjonalizacją wsparcia. We wszystkich typach gmin stanowczo odrzucono tezę, że usługi powinny trafiać wyłącznie do osób w trudnej sytuacji życiowej (ponad 50% jednoznacznych sprzeciwów w miastach i gminach miejsko-wiejskich). W to miejsce badani wskazali ideę usług kierowanych do każdego mieszkańca, bez względu na status materialny. To uniwersalne podejście najbardziej widoczne jest w gminach miejsko-wiejskich (65,5% najwyższych ocen) oraz miejskich (57,7%), co dowodzi, że w społeczeństwie istnieje silna, oddolna potrzeba odejścia od stygmatyzującego modelu pomocy społecznej na rzecz ogólnodostępnych usług.

Wykres 5. Ocena stwierdzenia „Usługi społeczne świadczone przez gminę powinny być kierowane do wszystkich mieszkańców, bez względu na ich sytuację życiową”



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=52

Takie intuicyjne myślenie badanych o roli samorządu przejawia się również w ogromnym poparciu dla budowania kapitału społecznego i partycypacji. Nieznający CUS-ów respondenci w większości uznali, że organizowanie społeczności lokalnej powinno stać się jednym z filarów polityki społecznej gminy, a mieszkańcy mają mieć realny głos w współdecydowaniu o ofercie usług. W obu kwestiach najczęściej zgadzają się mieszkańcy miast na prawach powiatu oraz gminach miejsko-wiejskich, gdzie najwyższe noty (6-7) wskazało od 50% do 55% badanych. Co więcej, ankietowani jednoznacznie wskazali, że pomoc pozainstytucjonalna, czyli świadczona bezpośrednio w środowisku zamieszkania, musi mieć pierwszeństwo przed tradycyjną opieką stacjonarną. Ta prośrodowiskowa postawa jest najsilniejsza w miastach oraz gminach miejsko-wiejskich (ok. 45% skrajnie pozytywnych ocen), co pokazuje gotowość lokalnych społeczności na nowoczesne formy wsparcia.

Jedynym obszarem niepewności i braku wyraźnego kontekstu okazał się dylemat dotyczący podziału środków finansowych państwa pomiędzy tradycyjną pomoc społeczną a rozwój nowych usług. W tym wymiarze dominowało stanowisko zachowawcze i umiarkowane (ocena 4), najsilniej wyrażone w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (ponad 27%). Świadczy to o tym, że choć mieszkańcy mniejszych i uboższych regionów bardzo pragną nowoczesnych usług i współdecydowania, to jednocześnie obawiają się radykalnego odcięcia funduszy od dotychczasowych, sprawdzonych mechanizmów osłonowych pomocy społecznej, które na wsiach stanowią kluczowy element bezpieczeństwa socjalnego.

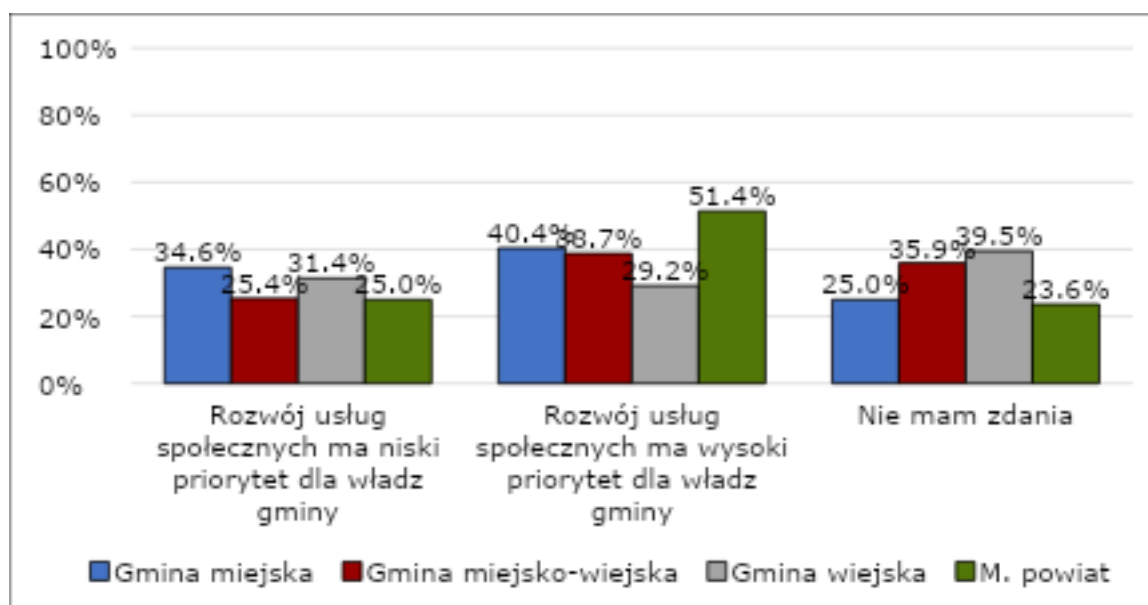
7.4. Jak oceniamy znaczenie usług społecznych?

Ocena znaczenia usług społecznych w porównaniu do innych działań gminy różni się wyraźnie w zależności od typu jednostki samorządowej, przy czym miasta na prawach powiatu zdecydowanie najczęściej wskazują, że rozwój usług społecznych ma wysoki priorytet (51,4%), przy relatywnie niskim udziale ocen niskich (25,0%), co sugeruje ich silne zakorzenienie w lokalnej polityce społecznej. Podobnie w gminach miejskich dominuje ocena pozytywna (40,4%), choć przy jednocześnie wyższym niż

w m. powiatowych udziale ocen niskich (34,6%), co wskazuje na bardziej umiarkowane postrzeganie ich znaczenia.

Z kolei w gminach miejsko-wiejskich obraz jest bardziej zrównoważony – odsetek wskazań wysokiego priorytetu (38,7%) tylko nieznacznie przewyższa niski (25,4%), przy wyraźnie dużej grupie odpowiedzi niejednoznacznych (35,9%). W gminach wiejskich natomiast najsłabiej zaznacza się priorytet usług społecznych – wysoki wskazuje jedynie 29,2% respondentów, podczas gdy niski 31,4%, a aż 39,5% nie ma jednoznacznej opinii.

Wykres 6. Ocena znaczenia usług społecznych dla władz gminy, w porównaniu do innych działań



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=537

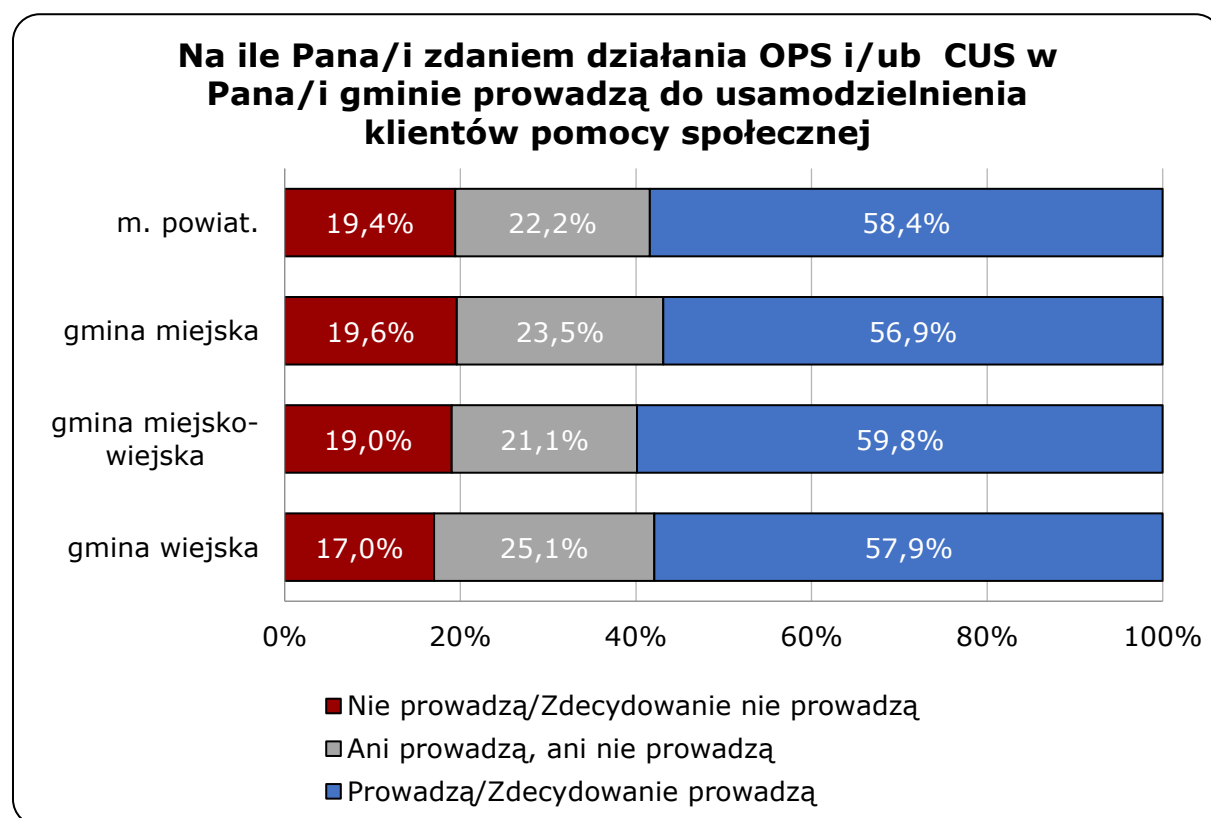
Ocena systemowych i społecznych efektów działań Ośrodków Pomocy Społecznej oraz Centrów Usług Społecznych wypada w oczach badanych spójnie i stabilnie, niezależnie od typu gminy dominują opinie umiarkowane oraz wysokie, a krytyka (oceny 1-2) ma charakter marginesu. Najbardziej rozbieżny obraz wyłania się w obszarze budowania odporności mieszkańców na kryzysy oraz wzmacniania więzi sąsiedzkich. Choć w skali kraju oceny są pozytywne, to w miastach na prawach

powiatu oraz gminach wiejskich widać wyraźną polaryzację opinii, gdzie wysoki odsetek ocen maksymalnych (7) przeplata się z ostrożnymi notami neutralnymi (4). Z kolei gminy miejskie i miejsko-wiejskie cechuje większa przewidywalność i stabilizacja opinii na poziomie umiarkowanie wysokim (oceny 5-6), co sugeruje, że w średnich i mniejszych miastach działania integracyjne i osłonowe przynoszą najbardziej wyrównane efekty.

Równie zbieżne, optymistyczne wnioski dotyczą kluczowych dla polityki społecznej wyzwań, czyli usamodzielniania klientów oraz ograniczania ich długotrwałej zależności od świadczeń systemowych. We wszystkich kategoriach terytorialnych dominują głosy potwierdzające umiarkowaną i wysoką skuteczność instytucji w tych procesach (poziomy 4-6). Główna rozbieżność ma charakter strukturalny, ponieważ o ile w gminach miejskich dominuje ostrożny optymizm skoncentrowany wokół ocen 4 i 5, o tyle gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta na prawach powiatu wykazują znacznie większą dynamikę i odnotowują wyraźnie wyższy odsetek ocen najwyższych. Szczególnie duże miasta wyróżniają się sukcesami na polu usamodzielniania klientów (ponad 18% ocen maksymalnych), co potwierdza, że tamtejszy rynek pracy i szeroka oferta usług dają urzędnikom najskuteczniejsze narzędzia do trwałego wyprowadzania mieszkańców z systemu pomocy społecznej.

Wykres 7. Ocena działań OPS i/lub CUS prowadzących do usamodzielnienia klientów pomocy społecznej

(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza „Zdecydowanie nie prowadzą”, a 7 „Zdecydowanie prowadzą”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=536

Wyniki badania ujawniają dominację postaw inkluzywnych, humanistycznych i wolnych od moralizatorstwa wobec osób w kryzysie ubóstwa, niezależnie od typu badanej gminy. Respondenci kategorycznie odrzucili pomysł karania ubogich za ich wcześniejsze, błędne decyzje życiowe poprzez ograniczanie im dostępu do wsparcia – silna niezgoda z taką formą wykluczenia najmocniej wybrzmiała w miastach na prawach powiatu (51,4%) oraz w gminach miejsko-wiejskich (48,6%). Co więcej, badani w większości odrzucili paternalistyczny postulat, jakoby podopieczni systemu powinni przede wszystkim okazywać instytucjom wdzięczność, a nie wyrażać niezadowolenie (ponownie najwyższy sprzeciw odnotowano w miastach powiatowych, blisko 50%).

Większy sceptycyzm i silniejsze zróżnicowanie opinii pojawiają się w momencie oceny wkładu jednostki w system oraz w kwestii równego traktowania cudzoziemców. Teza, że pomaganie osobom nieprzyczyniającym się do działania systemu jest niesprawiedliwe, wywołała polaryzację: o ile w miastach i gminach miejsko-wiejskich przeważał brak zgody z takim radykalnym podejściem (ok. 35-38%), o tyle na wsiach i w miastach powiatowych nastroje były bardziej zniuansowane i bliższe pozycji neutralnej. Jeszcze silniejszą niepewność widać w podejściu do równego dostępu cudzoziemców do świadczeń, tutaj we wszystkich gminach dominują oceny umiarkowane (3-4), co wskazuje na brak jednoznacznego konsensusu. Najbardziej spolaryzowane pod tym względem okazały się skrajności, czyli gminy wiejskie oraz miasta na prawach powiatu, gdzie obok postaw pełnej akceptacji (oceny 6-7) równie często pojawiały się głosy silnie sprzeciwiające się zrównywaniu praw obcokrajowców z obywatelami Polski.

Najbardziej uderzającym i paradoksalnym wnioskiem z tej części badania jest współwystępowanie silnej empatii z jednoczesnym, twardym żądaniem ścisłej weryfikacji potrzeb. Mimo wcześniejszego odrzucenia stygmatyzacji, respondenci we wszystkich typach gmin masowo i jednogłośnie poparli postulat, by pomoc była bezwzględnie ograniczana wyłącznie do osób „rzeczywiście znajdujących się w trudnej sytuacji”. Ta potrzeba uszczelnienia systemu i celowości wsparcia jest najsilniejsza w gminach wiejskich (47,6% najwyższych ocen) oraz miejskich (43,8%).

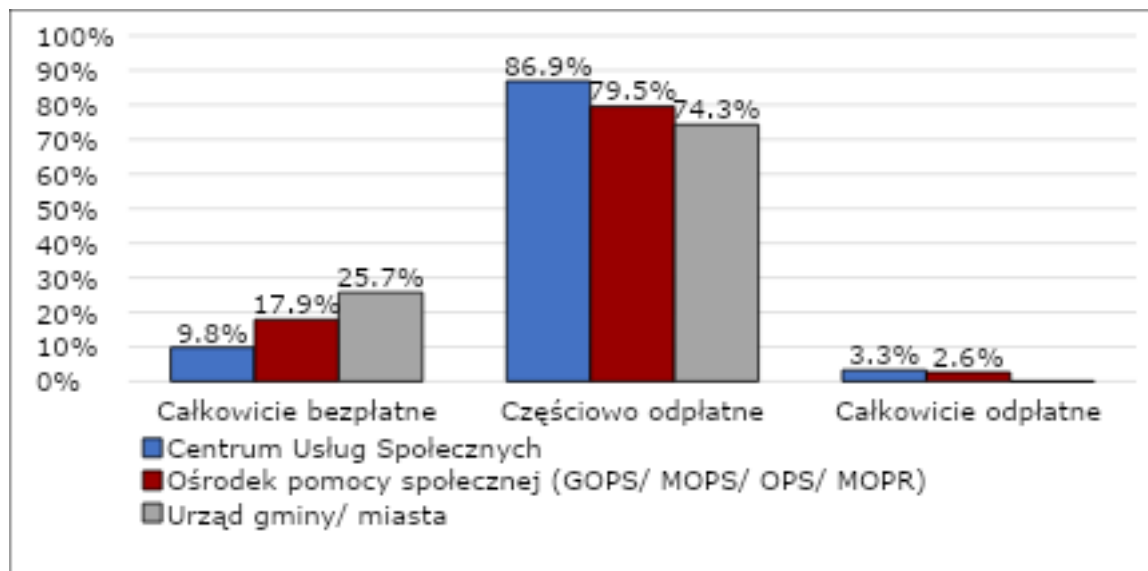
7.5. Płacić czy nie płacić za usługi?

W badaniu analizie poddana została kwestia odpłatności za usługi społeczne w CUS. 55,7% respondentów z tej grupy instytucji zadeklarowało, że w ich placówce oferowane usługi społeczne są całkowicie nieodpłatne. Jednocześnie 44,3% przedstawicieli CUS, w których opłaty są stosowane, w doprecyzującym pytaniu otwartym określiło charakter stosowanych odpłatności. Zebrane dane pozwoliły na wyłonienie najczęściej stosowanych mechanizmów.

Najczęściej powoływano się na zapisy ustalone przez radę gminy, w dokumentach takich jak uchwała czy Program usług społecznych. W 20% gmin wiejskich, do 29,6% gmin miejsko-wiejskich, stosowane są opłaty jedynie za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (najczęściej wskazywane w gminach wiejskich). W dalszej kolejności pojawiały się wskazania na procentowe ustalanie opłaty, od wartości danej usługi (wystąpiło znacząco częściej niż w innych gminach wskazywane w g. miejsko-wiejskich; nie wystąpiło w miastach powiatowych). Wyłącznie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich ważnym czynnikiem jest kryterium dochodowe (odpowiednio 32,0% i 15,9%) oraz system odpłatności za określone typy usług, innych niż opiekuńcze (np. transportowe, rehabilitacyjne). Z kolei w miastach na prawach powiatu należy zwrócić uwagę na stosowanie systemu opartego na ustaleniu kwoty maksymalnej. Wśród odpowiedzi pojawiały się także wskazania na stosowanie ulg i zwolnień, zwolnień dotyczących wyłącznie określonych grup (np. seniorów) czy stosowanie opłat o charakterze symbolicznym.

Respondenci ze wszystkich badanych instytucji wyrażali swoje stanowisko wobec idei odpłatności usług społecznych. Według ponad trzech czwartych badanych odpłatność powinna mieć charakter wyłącznie częściowy. Takie stanowisko zajęło 86,9% przedstawicieli CUS i o kilka procent mniej reprezentantów OPS i urzędów gmin (odpowiednio 79,5% i 74,3%). Z kolei usługi całkowicie bezpłatne poparli w odwrotnej kolejności badani z Urzędów Gminy – 25,7%, OPS – 17,9% i CUS – 9,8%.

Wykres 8. Postawa wobec odpłatności za usługi społeczne w podziale na typ instytucji



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=537

Analiza w podziale na typ gminy wykazała nieznaczne różnice w prezentowanym podejściu. Usługi społeczne powinny być częściowo odpłatne według badanych: 83,8% z gmin miejsko-wiejskich, 81,9% z miast powiatowych, 80,8% z gmin miejskich i 79,0% z gmin wiejskich. Wskazania na całkowicie bezpłatne usługi wahają się od 18,5% w gminach wiejskich, przez 15,4% w gminach miejskich, 15,3% w miastach powiatowych i 14,1% w gminach miejsko-wiejskich. Minimalny udział wskazań na całkowicie odpłatne usługi wynosi 3,8% w gminach miejskich do 2,1% w gminach miejsko-wiejskich. Wyraźnie zależność wynika z charakteru prowadzonej działalności i obszarów polityki społecznej przypisanych danemu typowi instytucji, nie jest zaś zależna od typu gminy.

7.6. Usługi społeczne a klienci pomocy społecznej

Respondenci oceniali jaki odsetek odbiorców usług społecznych stanowią klienci pomocy społecznej. Wskazywane szacunki znacząco się od siebie różniły, w zależności od typu instytucji. Kadry CUS najczęściej szacowały udział na poziomie 5-

20% (wg 33,9% badanych z tej grupy) i 21-40% (wg 29,7% badanych z tej grupy). Często typowane były także przedziały 41-60% i <5%. Przedstawiciele OPS zaprezentowali inną optykę – po 40% wskazań otrzymały szacunki <5% i 21-40%, a według 20% klienci pomocy społecznej stanowią 61-80% odbiorców usług społecznych. Szacowane przez 50,0% pracowników urzędów gmin wartości to 61-80% oraz po 25% wartości w przedziałach 21-40% i 5-20%.

Rozbieżności między wskazaniem kadr CUS i OPS mogą wynikać z ich różnorodnych doświadczeń zawodowych i innego profilu odbiorcy oferty danego typu instytucji. Warte uwagi jest jednak przyjrzenie się znacznie wyższym szacunkom wskazywanym przez respondentów z urzędów gmin. Przy założeniu lepszego oszacowania właściwego procentu przez instytucje bezpośrednio świadczące usługi społeczne/pomoc społeczną, znacząco odbiegająca perspektywa JST wydaje się zawyżać liczbę klientów pomocy społecznej. Może to świadczyć o niewystarczającej wiedzy instytucji odpowiadających za kształt lokalnej polityki społecznej o faktycznym stanie obszaru, w zakresie którego podejmuje decyzje.

Tabela 4. Szacunkowy odsetek odbiorców usług społecznych jako klientów pomocy społecznej w podziale na typ instytucji

Odsetek klientów PS	CUS	OPS	Urząd Gminy
Poniżej 5%	15,30%	40%	0%
5% - 20%	33,90%	0%	25%
21% - 40%	29,70%	40%	25%
41% - 60%	17,80%	0%	0%
61% - 80%	2,50%	20%	50%
Powyżej 81%	0,80%	0%	0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=131.

Silne rozbieżności w szacunkach wykazuje także analiza w podziale na typ gminy. Wskazania rozłożone są nierównomiernie między wszystkie przedziały wartości. W

miastach powiatowych najczęściej wskazywano, że klienci pomocy społecznej stanowią więcej niż połowę odbiorców usług społecznych. Tylko w gminach miejskich szacowano ich udział nawet na 81-100% (wg 5,9% badanych w tej grupie), choć najczęściej wskazywane wartości mieszczą się w przedziale 21-40% (wg 41,2%). W gminach wiejsko-miejskich wskazania były nieco bardziej spójne. Najczęściej typowano udział na poziomie 5-20% (wg 34,5%), a kolejne dwa najczęściej wskazywane przedziały to 21-40% (wg 29,1%) i 41-60% (wg 20,0%). W gminach miejskich także zauważalna jest większa spójność w odpowiedziach niż wśród przedstawicieli gmin miejskich i miast na prawach powiatu. Najczęściej wskazywano wartości 5-20% (wg 39,5%), 21-40% (wg 27,9%) i 41-60% (wg 18,6%).

Wskazuje to na bardziej zróżnicowany profil odbiorców usług społecznych w miastach. W tych gminach występują największe odchylenia w najwyższych przedziałach procentowych – 61-80% i 81-100%. W ogólnym ujęciu większość wskazań skupia się w przedziałach 5-20% i 21-40%. Na wysokie rozbieżności w szacunkach mogą mieć wpływ także kwestie regionalne.

Tabela 5. Szacunkowy odsetek odbiorców usług społecznych jako klientów pomocy społecznej w podziale na typ gminy

Odsetek klientów PS	CUS	OPS	Urząd Gminy
Poniżej 5%	18,80%	29,40%	12,70%
5% - 20%	18,80%	17,60%	34,50%
21% - 40%	25%	41,20%	29,10%
41% - 60%	6,30%	5,90%	20%
61% - 80%	31,30%	0%	3,60%
Powyżej 81%	0%	5,90%	0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=131.

7.7. Podsumowanie

Analiza zakresu realizacji usług społecznych skłania do następujących konkluzji:

1. Widoczna jest wyraźna zależność pomiędzy typem gminy a zakresem oferowanych usług społecznych – im bardziej zurbanizowana jednostka, tym szersza i bardziej zróżnicowana oferta wsparcia dla mieszkańców. We wszystkich typach gmin oferowano podstawowe usługi opiekuńcze i wsparcie dla seniorów, jednocześnie gminy wiejskie znacznie rzadziej deklarowały realizację bardziej wyspecjalizowanych lub rozwiniętych usług społecznych, takich jak poradnictwo specjalistyczne, usługi reintegracji zawodowej czy prowadzenie wolontariatu.
2. Mniejsze gminy koncentrują się przede wszystkim na realizacji podstawowych usług opiekuńczych, natomiast większe jednostki rozwijają bardziej kompleksową i wielowymiarową ofertę usług społecznych.
3. Ośrodki pomocy społecznej znacznie częściej niż pozostałe typy instytucji wskazują na potrzebę rozszerzenia usług dla osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami. Z kolei CUS wyraźnie częściej niż OPS i Urzędy Gminy akcentują potrzebę rozwijania usług skierowanych do dzieci i młodzieży.
4. Centra Usług Społecznych niemal powszechnie deklarują istnienie planów usług społecznych, co oznacza, że CUS funkcjonują w silnie sformalizowanym modelu planowania usług.
5. We wszystkich typach gmin odrzucono tezę, że usługi powinny trafiać wyłącznie do osób w trudnej sytuacji życiowej. W to miejsce badani wskazali ideę usług kierowanych do każdego mieszkańca, bez względu na status materialny.
6. Respondenci z wszystkich badanych instytucji akceptowali ideę odpłatności usług społecznych. Według ponad trzech czwartych badanych odpłatność powinna mieć charakter wyłącznie częściowy.

Rozdział 8. Współpraca instytucjonalna w środowisku lokalnym

8.1. Zakres i ocena współpracy JST z podmiotami lokalnymi

W niniejszej części przedstawiono wyniki dotyczące podejścia do współpracy oraz form współdziałania realizowanych w gminach, zarówno tych, w których funkcjonują Centra Usług Społecznych, jak i tych, w których CUS nie zostały utworzone. Analiza tego obszaru jest szczególnie istotna, ponieważ jednym z ważnych założeń tworzenia CUS było wzmacnianie koordynacji usług społecznych oraz rozwijanie współpracy między instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi, podmiotami ekonomii społecznej i innymi lokalnymi partnerami. Porównanie gmin z CUS i bez CUS pozwala więc ocenić czy model CUS sprzyja sieciowemu i partnerskiemu sposobowi organizowania usług społecznych.

Analiza częstotliwości współpracy CUS z innymi podmiotami wskazuje na widoczne różnice w sposobie funkcjonowania CUS i OPS w lokalnych sieciach instytucjonalnych: CUS częściej niż OPS deklarują regularną i intensywną współpracę z różnymi kategoriami partnerów, co potwierdza ich bardziej koordynacyjny i sieciowy charakter. Różnice widoczne są we wszystkich analizowanych obszarach współpracy, zarówno w relacjach z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej, podmiotami rynkowymi, jak i lokalnymi organizacjami społecznymi.

Warto wskazać, że usieciwienie CUS ma również odzwierciedlenie we współpracy między samymi CUS w celu wymiany informacji i doświadczeń oraz integracji środowiska w Krajowym Forum CUS:

„(...) jeżeli chcemy się rozwijać, to musimy sami szukać tej możliwości. I oczywiście to się dzieje za sprawą przede wszystkim Krajowego Forum CUS i tego, że my

mamy możliwość (...) mieć kontakt z tymi wszystkimi ludźmi, którzy też zmieniają się i borykają bardzo często z tymi samymi problemami w zakresie rozwoju usług społecznych, kształcenia i tak dalej (...)." (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

Najsilniejszy kontrast między CUS i OPS dotyczy współpracy z podmiotami ekonomii społecznej. Wśród respondentów z CUS wysokie oceny częstotliwości współpracy wskazała ponad połowa badanych, podczas gdy wśród respondentów z OPS tę odpowiedź wybrała jedynie niewielka część (tab. 1). Jednocześnie w OPS zdecydowanie częściej deklarowano brak takiej współpracy. Oznacza to, że podmioty ekonomii społecznej są znacznie silniej obecne w praktyce działania CUS niż OPS. Może to wynikać z odmiennego modelu organizacyjnego CUS, który w większym stopniu zakłada wykorzystywanie lokalnych zasobów, partnerstw i zewnętrznych wykonawców usług społecznych.

Tabela 1. Ocena częstotliwości współpracy Centrów Usług Społecznych i Ośrodków Pomocy Społecznej z podmiotami ekonomii społecznej w ostatnim roku

(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza "brak współpracy w ostatnim roku", a 7 "bardzo często")

Typ instytucji	1	2	3	4	5	6	7	Nie współpraco waliśmy z takimi instytucjami
Centrum Usług Społecznych	0,0 %	1,6 %	4,9 %	13, 9%	8,2 %	25, 4%	26, 2%	19,7%
Ośrodek pomocy społecznej (GOPS/MOPS/OPS/MOPR)	5,3 %	3,2 %	5,0 %	8,5 %	6,6 %	6,9 %	7,2 %	57,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, N=122 (CUS), N=377 (OPS)

Relacje z organizacjami pozarządowymi to współpraca najczęściej wskazana zarówno przez CUS jak i OPS: wskazują je relatywnie częściej niż z innymi podmiotami (tab.2). Również tutaj przewaga CUS jest jednak wyraźna. Respondenci z CUS znacznie częściej wskazywali wysoką częstotliwość współpracy z NGO, a zdecydowanie rzadziej deklarowali jej brak. Wyniki te pokazują, że organizacje pozarządowe są ważnym elementem lokalnych systemów wsparcia, ale ich potencjał jest pełniej wykorzystywany w gminach, w których funkcjonują Centra Usług Społecznych.

Tabela 2. Ocena częstotliwości współpracy Centrów Usług Społecznych i Ośrodków Pomocy Społecznej z organizacjami pozarządowymi w ostatnim roku

(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza "brak współpracy w ostatnim roku", a 7 "bardzo często")

Typ instytucji	1	2	3	4	5	6	7	Nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami
Centrum Usług Społecznych	0,8 %	0,8 %	4,1 %	13,9 %	15,6 %	25,4 %	32,8 %	6,6%
Ośrodek pomocy społecznej (GOPS/MOPS/OPS/MOPR)	3,2 %	4,0 %	7,7 %	10,8 %	11,3 %	15,8 %	13,5 %	33,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, N=122 (CUS), N=379 (OPS)

Współpraca z podmiotami rynkowymi ma słabszy charakter niż relacje z NGO czy podmiotami ekonomii społecznej, szczególnie w przypadku OPS (tab. 3). Ponad połowa respondentów z OPS wskazała, że ich jednostka nie współpracuje z

podmiotami rynkowymi, podczas gdy wśród CUS brak takiej współpracy deklarowano znacznie rzadziej. Sugeruje to, że OPS częściej opierają się na tradycyjnych, publicznych lub ograniczonych formach realizacji zadań, natomiast CUS częściej sięgają po bardziej zróżnicowane zasoby lokalnego rynku usług.

Tabela 3. Ocena częstotliwości współpracy Centrów Usług Społecznych i Ośrodków Pomocy Społecznej z podmiotami rynkowymi w ostatnim roku
(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza "brak współpracy w ostatnim roku", a 7 "bardzo często")

Typ instytucji	1	2	3	4	5	6	7	Nie współpr acowali śmy z takimi instytuc jami
Centrum Usług Społecznych	2,5 %	1,7 %	5,8 %	17,5 %	20,8 %	21,7 %	12,5 %	17,5%
Ośrodek pomocy społecznej (GOPS/MOPS/OPS/MOPR)	4,5 %	5,0 %	5,0 %	10,8 %	10,1 %	7,9 %	6,1 %	50,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, N=120 (CUS), N=378 (OPS)

Podobny wzorzec widoczny jest w odniesieniu do współpracy z kołami gospodyń, klubami wiejskimi i innymi organizacjami lokalnymi (tab. 4). CUS częściej niż OPS deklarują wysoką intensywność kontaktów z tego typu podmiotami. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia animowania społeczności lokalnej i rozwijania usług bliżej mieszkańców. Lokalne organizacje mogą wspierać rozpoznawanie potrzeb, docieranie do grup mniej aktywnych oraz budowanie społecznego zaplecza dla usług społecznych.

Tabela 4. Ocena częstotliwości współpracy Centrów Usług Społecznych i Ośrodków Pomocy Społecznej z kołami gospodyń, klubami wiejskimi i innymi organizacjami w ostatnim roku

(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza "brak współpracy w ostatnim roku", a 7 "bardzo często", 8 – nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami)

Miejsce pracy	1	2	3	4	5	6	7	Nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami
Centrum Usług Społecznych	0,0 %	4,1 %	0,0 %	9,1 %	18,2 %	18,2 %	33,1 %	17,4%
Ośrodek pomocy społecznej (GOPS/MOPS/OPS/MOPR)	2,6 %	3,7 %	6,6 %	9,0 %	11,3 %	11,9 %	15,3 %	39,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, N=121 (CUS), N=379 (OPS)

Uzyskane wyniki wskazują, że CUS funkcjonują jako instytucje bardziej usieciowione i częściej wykorzystujące współpracę międzysektorową. Nie jest to różnica ograniczona do jednego rodzaju partnera, lecz powtarzający się wzorzec działania. CUS częściej współpracują zarówno z partnerami społecznymi, jak i ekonomicznymi oraz lokalnymi organizacjami zakorzenionymi w społeczności. OPS również podejmują współpracę, zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi, jednak częściej występuje w nich model bardziej ograniczony, mniej zróżnicowany i w większym stopniu skoncentrowany na własnych zasobach instytucjonalnych.

Wynik ten jest zbieżny z postrzeganiem CUS przez przedstawicieli Urzędów Wojewódzkich jako rozwiązanie prawne i instytucjonalne sprzyjające budowaniu szerszych partnerstw lokalnych:



„Ja ciągle uważam przez tyle lat, co pracuje w pomocy społecznej, że za mało jest współpracy, za mało ludzie ze sobą współpracują, rozmawiają, ustalają (...) Ale właśnie plusem jest to, że taki CUS może współpracować z innymi stowarzyszeniami, fundacjami, z innymi organizacjami.” (TIDI_UW_14)

Wniosek ten ma znaczenie dla oceny potencjału CUS jako lokalnych koordynatorów usług społecznych. Dane sugerują, że częściej realizują założenie integrowania różnych aktorów lokalnego systemu wsparcia. Ich przewaga nad OPS jest szczególnie widoczna tam, gdzie współpraca wymaga wychodzenia poza tradycyjny krąg instytucji pomocy społecznej, czyli w relacjach z podmiotami ekonomii społecznej i podmiotami rynkowymi.

Współpraca przyjmuje formę wymiany zasobów i wspólnej realizacji działań z podmiotami niekojarzącymi się z obszarem pomocy społecznej, np. z instytucjami kultury, sportu czy różnorodnymi organizacjami społecznymi, co sprzyja elastycznemu reagowaniu na zróżnicowane potrzeby mieszkańców. Jeden z przedstawicieli CUS wskazał, że:

„(...) my raczej nie mamy problemów ze współpracą (...) moim zdaniem bardzo (...) trafną decyzją było to, że myśmy powołali partnerski zespół koordynacji służb, więc zaprosiliśmy wszystkich, zapoznaliśmy się, wytłumaczyliśmy, że my nie jesteśmy konkurencją, że my chcemy współtworzyć, współdziałać. (...)” (TIDI_CUS_2, gmina miejsko-wiejska)

Analiza częstotliwości współpracy JST z NGO według typu gminy pokazuje, że najbardziej rozwinięta współpraca z tym typem podmiotów występuje w miastach na prawach powiatu, gdzie wysokie oceny (6,7) wskazało 66,7% badanych, a brak współpracy jedynie 5,6% (tab. 8 w Aneksie).

Gminy wiejskie wyraźnie częściej niż pozostałe typy gmin deklarują brak współpracy z podmiotami rynkowymi i podmiotami ekonomii społecznej, co może wskazywać na



słabsze lokalne zaplecze instytucjonalne i mniejszą dostępność partnerów. Wyniki sugerują więc, że typ gminy wpływa nie tylko na intensywność współpracy, ale także na jej charakter: większe miasta silniej współpracują z NGO i PES, natomiast gminy wiejskie i miejsko-wiejskie częściej opierają się na tradycyjnych i społecznie zakorzenionych organizacjach lokalnych.

W wywiadach pogłębionych, przedstawiciele gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazywali problemy lokalowe, które poza brakiem przestrzeni biurowej, mają bezpośredni wpływ na ograniczenie możliwości współpracy przy realizacji funkcji integracyjnych i aktywizacyjnych CUS:

„(...) my wynajmujemy budynek i to jest podstawowy mankament naszego CUS-u, dlatego że bardzo się rozrastamy. Z racji tego, że tworzymy nową przestrzeń na to, żeby wspierać ludzi, jako że rozwijamy się, mamy nowe pomysły, tworzymy nowe placówki, to kadrowo nas przybywa. A niestety budynek jest jaki jest.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

W małych gminach trudności wynikają także z przestrzennego rozproszenia mieszkańców oraz barier komunikacyjnych, a także dostępności usług dla osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej mobilności. Wskazano, że konieczna jest w takich przypadkach usługa dojazdu:

„Problemem mogą być dla niektórych jednostek osoby z niepełnosprawnościami, które mają problem z dotarciem. My tego nie mamy, bo już mamy door to door.” (TIDI_CUS_8, gmina miejsko-wiejska)

Wyniki badania pokazują, że w celu rozwoju współpracy międzysektorowej i wzrost zaangażowania podmiotów niepublicznych w realizację usług społecznych niezbędne jest rozwijanie mechanizmów współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, organizacjami lokalnymi i sektorem rynkowym. Może to obejmować zarówno działania informacyjne i szkoleniowe, jak i tworzenie praktycznych narzędzi

współpracy, wymiany doświadczeń oraz wsparcia w budowaniu lokalnych partnerstw. Doświadczenia CUS mogą w tym zakresie stanowić punkt odniesienia dla tych gmin, w których system usług społecznych nadal opiera się głównie na tradycyjnym modelu działania OPS.

8.1.1. Zakres i ocena działań w zakresie promowania i rozwijania CUS – perspektywa ROPS

ROPS jest instytucją „pierwszego kontaktu”, do którego CUS (lub OPS planujący przekształcenie) zgłaszają bieżące problemy, jednocześnie ROPS kreuje i zarządza ofertą wsparcia. Współpraca z CUS koncentruje się przede wszystkim na funkcjach wspierających, doradczych i koordynacyjnych, a nie na działaniach o charakterze nadzorczym. ROPS postrzegają swoją rolę instytucji, która dostarcza wiedzy, rozwija kompetencje oraz buduje sieci współpracy, dążąc do spójności wdrażania reformy usług społecznych na poziomie regionalnym i lokalnym.

Analiza danych ROPS pokazuje, że współpraca w obszarze promowania i rozwijania CUS jest silnie osadzona przede wszystkim w relacjach z samorządami (tab.5).

Tabela 5. Najważniejsi partnerzy w działaniach promocyjnych oferowanych przez ROPS

Typ partnera	N	%
Jednostki samorządu terytorialnego	16	100,0%
Organizacje pozarządowe i/lub podmioty ekonomii społecznej	12	75,0%
Firmy prywatne	0	0,0%
Urząd wojewódzki	1	6,2%
Urząd marszałkowski	11	68,8%
MRPiPS	5	31,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CAWI, N=16.



Wszystkie badane ROPS wskazały jednostki samorządu terytorialnego jako najważniejszych partnerów działań promocyjnych³ dotyczących CUS. Wysokie znaczenie mają także organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej (75,0%) oraz urzędy marszałkowskie (68,8%). Mniejsze znaczenie przypisano współpracy z MRPiPS (31,2%), a marginalne z urzędem wojewódzkim (6,2%). Żaden ROPS nie wskazał firm prywatnych ani odpowiedzi o braku współpracy z innymi podmiotami, co oznacza, że działania promocyjne CUS mają wyraźnie instytucjonalny i publiczno-społeczny charakter.

Warto zaznaczyć, że w wywiadach pogłębionych przedstawiciele CUS dobrze oceniali współpracę z ROPS. Wskazywano ważną rolę jako organizatora systematycznych spotkań i szkoleń:

„(...) dają nam możliwość wymiany doświadczeń, mamy stały kontakt ze sobą. (...) Są systematyczne spotkania, także naprawdę tutaj ROPS robi bardzo dobrą robotę.” (TIDI_CUS_5, gmina miejsko-wiejska)

Z drugiej jednak strony padały słowa krytyki na ROPS ze względu na nierówny poziom wsparcia regionalnego i oczekiwanie większego zaangażowania samorządów wojewódzkich w rozwój kadry zarządzającej CUS:

„(...) trochę bym więcej wymagała od samorządu województwa, które powinno nas wspierać. (...) Chciałabym, żeby kadra zarządzająca miała szkolenia, które jeszcze będą nas bardziej rozwijały i jeszcze pozwolą nam bardziej popchnąć tą politykę społeczną.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

8.1.2. Zakres i ocena współpracy – perspektywa OWES

Wyniki badania OWES wskazują, że współpraca między JST/CUS a podmiotami

³ Więcej na temat popularyzacji CUS i edukacji w rozdziale 9.



ekonomii społecznej jest oceniana umiarkowanie i niejednoznacznie (tab. 6).

Tabela 6. Ocena współpracy JST/CUS z PES jako realizatorami usług społecznych według OWES

(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza "brak współpracy w ostatnim roku", a 7 "bardzo często")

Ocena	Liczba wskazań OWES	%
1	2	4,1%
2	5	10,2%
3	15	30,6%
4	12	24,5%
5	9	18,4%
6	5	10,2%
7	1	2,0%
Razem	49	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CAWI, N=49

Średnia ocena na skali 1–7 wyniosła 3,82. Wysokie oceny, czyli 6–7, wskazało 12,2% badanych OWES, natomiast niskie oceny, czyli 1–3, aż 44,9%. Oznacza to, że z perspektywy OWES relacje JST/CUS z PES nie są jeszcze wystarczająco rozwinięte i wymagają dalszego wzmacniania.

Jednocześnie dane pokazują, że znaczna część OWES ma praktyczne doświadczenie współpracy z CUS. W ostatnich 24 miesiącach zadeklarowało ją 80,0% OWES; 17,5% nie miało takiego doświadczenia, a 2,5% nie posiadało wiedzy na ten temat. Co istotne, tam gdzie współpraca OWES z CUS już występuje, jest oceniana lepiej niż ogólna współpraca JST/CUS z PES. Średnia ocena wyniosła 5,44 na skali 1–7, a wysokie oceny 6–7 wskazało 46,9% badanych mających takie doświadczenie.

Najczęściej OWES z CUS współpracują w zakresie wzmacniania potencjału PES do udziału w świadczeniu usług społecznych: wsparcia i inicjowania powstawania nowych PES, sieciowania PES i JST, szkoleń i wymiany wiedzy oraz wspierania PES w świadczeniu usług na terenie gminy, w której działa CUS (tab. 7).

Tabela 7. Zakres współpracy OWES z CUS

Zakres współpracy	% wskazań (możliwość wielokrotnego wyboru)
Wsparcie, inicjowanie powstawania nowych PES, które będą świadczyły usługi społeczne w gminach	84,4%
Sieciowanie PES i JST	75,0%
Szkolenia/wymiana wiedzy	65,6%
Wsparcie PES do świadczenia usług na terenie gminy, gdzie działa CUS	65,6%
Diagnoza potrzeb i planowanie usług	62,5%
Wsparcie CUS w zlecaniu/usługach/zakupach	31,3%
Pilotaże/testowanie usług	9,4%
Koordynowanie usług przez CUS	6,3%
Inny	6,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, N=32

Jak wskazują dane, OWES mogą pełnić ważną rolę pomostową między CUS/JST a podmiotami ekonomii społecznej. Z jednej strony krytycznie oceniają obecny poziom współpracy JST/CUS z PES i wskazują liczne bariery: brak wiedzy, ograniczenia formalne, prawo zamówień publicznych (PZP), niewystarczającą liczbę przygotowanych PES oraz niski poziom zaufania do PES. Z drugiej strony – wysoki odsetek OWES mających doświadczenie współpracy z CUS i relatywnie dobra ocena tej współpracy pokazują praktyczny potencjał rozwoju tego modelu. Za kluczowe

działania wzmacniające współpracę OWES uznały regulacje prawne zobowiązujące JST/CUS do współpracy z PES, szkolenia podnoszące wiedzę JST/CUS o PES oraz instrumenty preferencyjne dla PES w zamówieniach publicznych – każde z tych działań wskazało 73,5% badanych (tab. 8).

Tabela 8. Działania potrzebne do rozszerzania współpracy JST/CUS z PES według OWES

Odpowiedź	% wskazań (możliwość wielokrotnego wyboru)
Regulacje prawne zobowiązujące do współpracy JST/CUS w zakresie realizacji usług społecznych z PES	73,5%
Szkolenia i inne formy edukacyjne podnoszące wiedzę JST/CUS o PES i możliwych formach współpracy z nimi	73,5%
Wprowadzenie instrumentów preferencyjnych dla PES w zamówieniach publicznych (np. Klauzule społeczne, kryteria jakościowe, rezerwacja części zamówień)	73,5%
Promowanie dobrych praktyk dotyczących współpracy pomiędzy tymi podmiotami	57,1%
Ogólnopolska baza aktualnie działających PES i ich usług wraz ze wskazaniem terenu działalności	38,8%
Wsparcie marketingu i sprzedaży usług PES	38,8%
Fora stałej współpracy PES–CUS	20,4%
Wsparcie w opracowywaniu standardów usług PES	16,3%
Inne	4,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, N=49

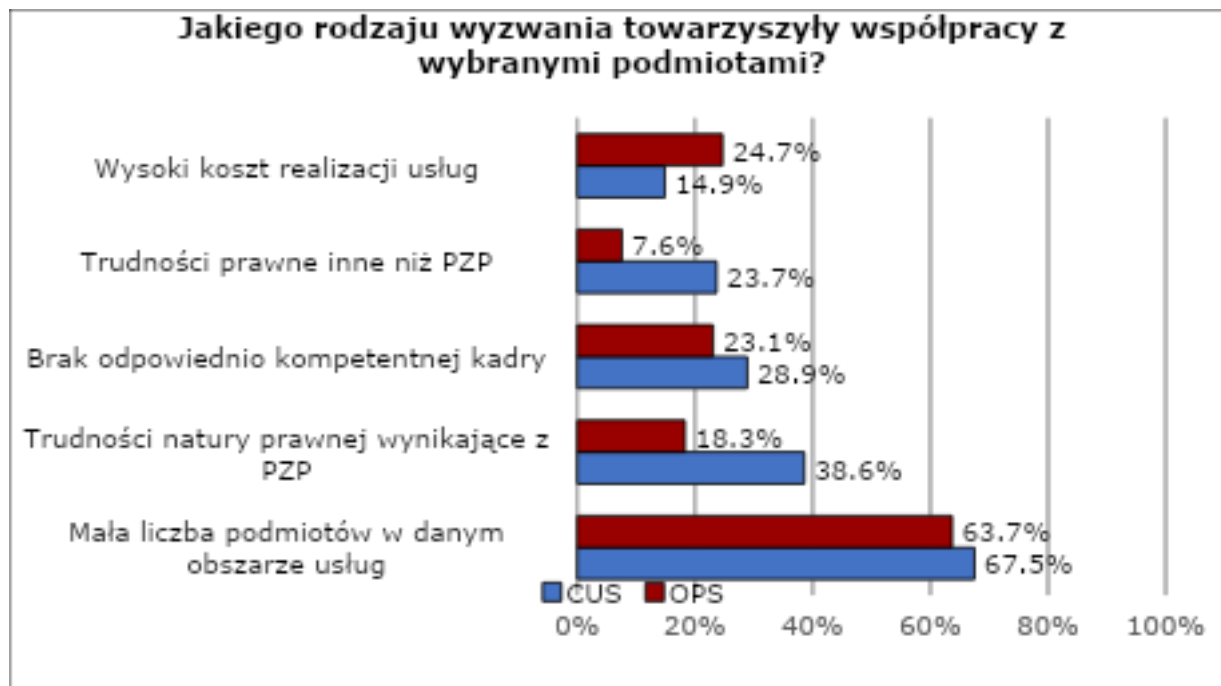
8.2. Bariery współpracy

8.2.1. Bariery współpracy CUS z różnymi partnerami w opinii JST

Analiza barier i wyzwań we współpracy z różnymi kategoriami partnerów pokazuje, że zarówno CUS, jak i OPS najczęściej wskazują na ograniczoną dostępność potencjalnych partnerów w danym obszarze usług. Jest to najważniejsze wyzwanie w relacjach z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej oraz podmiotami rynkowymi.

Analizując szczegóły, w przypadku współpracy z organizacjami pozarządowymi najczęściej wskazywaną barierą była mała liczba podmiotów w danym obszarze usług (wykres 1). Wskazało ją 67,5% respondentów z CUS oraz 63,7% respondentów z OPS, którzy udzielili odpowiedzi w tym bloku. Oznacza to, że zarówno Centra Usług Społecznych, jak i Ośrodki Pomocy Społecznej dostrzegają podobne ograniczenie strukturalne po stronie lokalnego sektora pozarządowego.

Wykres 1. Bariery współpracy Centrów Usług Społecznych i Ośrodków Pomocy Społecznej z organizacjami pozarządowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CAWI, N=365

Różnice między CUS i OPS są natomiast widoczne w ocenie barier prawnych. Trudności wynikające z PZP – 38,6% respondentów z CUS wobec 18,3% respondentów z OPS, a inne trudności prawne 23,7% CUS wobec 7,6% OPS. Może to oznaczać, że CUS, jako instytucje częściej i intensywniej współpracujące z NGO, częściej napotykają praktyczne problemy proceduralne związane z formalizowaniem tej współpracy. W badaniu jakościowym wskazano jednak na ważny element uzupełnienia zróżnicowania uwarunkowań:

„Gdzie jest trudność [we współpracy]? Może trochę w finansowaniu, no bo wiadomo, że fundacje i stowarzyszenia dysponują ograniczonym budżetem, ale za to dysponują zasobem kadrowym i to jest ich ogromny wkład. (...) Mamy może mniejsze zasoby kadrowe, ale za to większy wkład finansowy i (...) to się równoważy.”
(TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

W relacjach z podmiotami rynkowymi również dominują bariery związane z ograniczoną dostępnością partnerów oraz kosztami usług (wykres 2). Małą liczbę podmiotów w danym obszarze usług wskazało 38,4% respondentów z CUS i 47,8% respondentów z OPS. Wysoki koszt realizacji usług wskazało odpowiednio 34,3% CUS i 32,3% OPS. Współpraca z firmami komercyjnymi i indywidualnymi przedsiębiorcami jest więc ograniczana przede wszystkim przez warunki rynkowe: niewystarczającą liczbę dostępnych wykonawców oraz koszty, które mogą przekraczać możliwości finansowe lokalnych systemów usług społecznych. Jednocześnie CUS częściej niż OPS wskazują bariery prawne, zwłaszcza trudności wynikające z PZP – 39,4% wobec 22,6%.

Wykres 2. Bariery współpracy Centrów Usług Społecznych i Ośrodków Pomocy Społecznej z podmiotami rynkowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CAWI, N=285

Sugeruje to, że CUS częściej wchodzi w bardziej sformalizowane relacje z rynkiem komercyjnym, a przez to częściej doświadczają ograniczeń proceduralnych.

Według JST trudności we współpracy z PES wynikają z ich niewielkiej liczby. Taką

barierę wskazało 59,2% respondentów z CUS oraz 62,1% respondentów z OPS. Wynik ten jest szczególnie istotny, ponieważ wcześniejsze dane pokazywały, że CUS znacznie częściej niż OPS współpracują z PES. Podobnie jak w przypadku NGO i podmiotów rynkowych, CUS częściej wskazują trudności prawne. Problemy związane z PZP zgłosiło 39,8% respondentów z CUS i 13,7% respondentów z OPS, a inne trudności prawne 22,4% CUS wobec 9,9% OPS. Może to oznaczać, że większa intensywność współpracy CUS z PES ujawnia bariery, które w OPS pozostają mniej widoczne ze względu na rzadsze kontakty z tym sektorem.

Nieco inny charakter mają bariery we współpracy z kołami gospodyń, klubami wiejskimi i innymi organizacjami lokalnymi. W tej kategorii rozkład wskazań jest bardziej rozproszony. W OPS najczęściej wskazywano małą liczbę podmiotów w danym obszarze usług – 29,7%, a następnie odpowiedzi „inne” – 24,9%, brak odpowiednio kompetentnej kadry – 19,7% oraz brak odpowiednich procedur – 18,3%. W CUS najczęściej pojawiały się: brak odpowiednio kompetentnej kadry – 26,0%, mała liczba podmiotów – 25,0%, brak odpowiednich procedur – 22,0% oraz trudności prawne inne niż PZP – 21,0%. Oznacza to, że w przypadku lokalnych, często mniej sformalizowanych organizacji, wyzwaniem nie jest wyłącznie ich dostępność, ale także przygotowanie organizacyjne, kompetencyjne i proceduralne do współpracy z instytucjami publicznymi.

Reasumując, porównanie CUS i OPS pokazuje, że CUS częściej wskazują bariery prawne i proceduralne, natomiast OPS częściej sygnalizują ograniczenia związane z dostępnością partnerów, kosztami lub brakiem procedur. Taki układ wyników można interpretować w kontekście wcześniejszych ustaleń dotyczących częstotliwości współpracy. CUS są bardziej aktywne i bardziej usieciowione, dlatego częściej napotykają bariery wynikające z praktycznej realizacji współpracy: zamówień publicznych, procedur, formalnych zasad zlecania lub organizowania usług. OPS rzadziej współpracują z częścią partnerów, zwłaszcza z PES i podmiotami rynkowymi, dlatego ich doświadczenie barier może częściej dotyczyć samego braku partnerów lub trudności w uruchomieniu współpracy.

8.2.2. Bariery w działaniach szkoleniowych i informacyjnych nt. CUS według ROPS

Najważniejsze bariery działań szkoleniowych i informacyjnych ROPS nt. CUS dotyczą przede wszystkim ograniczeń kadrowych, niewystarczającego zaplecza partnerskiego oraz czynników związanych z postawami samorządów. Najczęściej wskazywano rotację pracowników i niedobory kadrowe w CUS (68,8%), niewystarczającą liczbę partnerów lokalnych, takich jak NGO, PES i inne instytucje (62,5%), a także niechęć do idei CUS wśród władz samorządowych oraz brak dostatecznego wsparcia ze strony władz centralnych (po 56,2%). Istotne pozostają również niechęć wśród pracowników samorządowych, w tym OPS (37,5%), oraz brak dostatecznego wsparcia ze strony UE (31,2%)⁴. Bariery te wskazują, że upowszechnianie CUS wymaga nie tylko działań edukacyjnych, lecz także stabilizacji kadrowej i wzmacniania lokalnych partnerstw.

W wywiadach pogłębionych zwrócono uwagę, że problem stanowi wymiana informacji, ale szczególnie widoczny jest brak współpracy między sektorami, zwłaszcza między usługami społecznymi a zdrowotnymi, które funkcjonują w odrębnych „silosach”:

„Gorzej może [być] ze współpracą pomiędzy gminami, pomiędzy wymienianiem się informacjami (...) na terenie jednej gminy, bo (...) my mamy jako jedyny w Polsce regionalny plan deinstytucjonalizacji, łączący usługi społeczne i zdrowotne(...) to są dwa silosy i oni się już w ogóle nie widzą.” (TIDI_ROPS_2)

Wyniki wskazują, że ROPS mogą pełnić ważną rolę wspierającą i sieciującą. Wśród oczekiwanych form wsparcia kadr powstających CUS wszystkie ROPS wskazały prowadzenie i finansowanie szkoleń, 75,0% wsparcie rozwoju kontaktów między pracownikami różnych CUS, a 62,5% organizację superwizji i wsparcia

⁴ Więcej informacji na ten temat można znaleźć w rozdziale 2 na temat uwarunkowań systemowych

psychologicznego. Oznacza to, że oprócz przekazywania wiedzy istotne jest budowanie środowiska wymiany doświadczeń oraz wzmacnianie stabilności i odporności kadr.

Podsumowując, rozwój CUS wymaga równoległego wzmacniania zasobów gmin, lokalnych partnerstw i kompetencji kadr, przy aktywnej roli ROPS jako instytucji koordynującej, wspierającej i upowszechniającej dobre praktyki.

8.2.3. Bariery współpracy JST/CUS z partnerami w opinii OWES

Analiza odpowiedzi przedstawicieli OWES pokazuje, że bariery współpracy w obszarze usług społecznych mają wielowymiarowy charakter. Dotyczą zarówno ograniczeń po stronie JST/CUS, jak i potencjału podmiotów ekonomii społecznej oraz warunków formalno-prawnych (tab. 9). Problemem nie jest wyłącznie brak gotowości do współdziałania, lecz przede wszystkim niedostateczna wiedza, ograniczone zasoby, trudności proceduralne oraz niewystarczająca liczba przygotowanych partnerów zdolnych do realizacji usług społecznych.

Tabela 9. Bariery współpracy JST/CUS z podmiotami ekonomii społecznej według OWES

Bariery współpracy	% wskazań (możliwość wielokrotnego wyboru)
Brak wiedzy JST/CUS na temat możliwych form współpracy z PES w zakresie realizacji usług społecznych	67,3%
Konieczność rywalizowania PES z podmiotami komercyjnymi (np. W ramach PZP)	65,3%
Nadmierne wymogi formalne oraz bariery administracyjno-biurokratyczne utrudniające współpracę JST/CUS z PES	63,3%
Brak wystarczającej liczby PES zdolnych do realizacji usług społecznych	61,2%
Niskie zaufanie JST/CUS do PES jako realizatorów usług	57,1%
Brak potrzebnych zasobów organizacyjno-technicznych i finansowych niezbędnych do realizacji usług społecznych w PES	55,1%
Brak zainteresowania obecnych PES do realizacji usług społecznych	24,5%
Brak kompetencji PES do realizacji usług społecznych	16,3%
Inne	12,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI OWES, N=49.

Najczęściej wskazywaną barierą współpracy JST/CUS z PES był brak wiedzy JST/CUS na temat możliwych form współpracy z PES w zakresie realizacji usług społecznych – 67,3%. Oznacza to, że po stronie samorządów i Centrów Usług Społecznych potencjał PES nadal nie jest w pełni rozpoznany. Bardzo istotne są również bariery związane z konkurencją i zamówieniami publicznymi. Konieczność rywalizowania PES z podmiotami komercyjnymi, m.in. w ramach PZP, wskazało



65,3% badanych, a nadmierne wymogi formalne i bariery administracyjno-biurokratyczne – 63,3%. Wskazuje to, że rozwój współpracy może być ograniczany przez sposób organizowania procedur i zlecania usług.

Kolejnym ważnym problemem jest niewystarczająca liczba PES zdolnych do realizacji usług społecznych wskazana przez 61,2% OWES. Ponad połowa badanych zwracała także uwagę na niskie zaufanie JST/CUS do PES jako realizatorów usług – 57,1%, z brak potrzebnych zasobów organizacyjno-technicznych i finansowych w PES – 55,1%. Współpraca wymaga więc równoległego wzmacniania kompetencji samorządów i CUS w zakresie korzystania z potencjału ekonomii społecznej oraz profesjonalizacji samych PES.

Osobnym obszarem są bariery współpracy OWES z CUS. Najczęściej wskazywano brak wiedzy CUS o możliwościach współpracy z OWES i korzyściach z niej płynących – 44,9%. Na drugim miejscu znalazł się brak zainteresowania CUS podmiotami ekonomii społecznej jako realizatorami usług społecznych – 40,8%. Ważnym ograniczeniem pozostają także zasoby organizacyjne po stronie centrów: brak kadr odpowiedzialnych za współpracę z innymi podmiotami wskazało 36,7% badanych. Bariery formalne, takie jak wymogi PZP i zasady zlecania usług, oraz niejasny podział ról podmiotów działających w gminie i zaangażowanych we wsparcie ekonomii społecznej wskazało po 32,7% OWES.

W rozmowach z OWES pojawił się wątek braku inicjatywy ze strony CUS w zakresie włączania OWES w proces programowania usług:

„(...) jeżeli nas zaproszą [CUS] do współpracy i będą chcieli z nami rozmawiać, to jest okej, (...) to wygląda na razie, że CUS nie jest zainteresowane (...) ja to sobie wyobrażałam, że CUS takie spotkanie zorganizuje, ale żaden takiego spotkania nie zorganizował, nie zaproponował OWES-owi, żeby przyjechał ze swoją ofertą.”
(TIDI_OWES_3)



Z perspektywy OWES istotne są również bariery utrudniające bezpośrednią współpracę PES z CUS. Najczęściej wskazywano ograniczone zasoby finansowe CUS wpływające na zakres zlecania usług społecznych PES – 65,3%. Równie często pojawiały się mała liczba PES na terenie gminy, w której funkcjonuje CUS – 61,2% – oraz trudności prawne wynikające z PZP – 61,2%. Ponadto 42,9% badanych wskazało brak odpowiednich procedur dotyczących współpracy z PES, a 34,7% wysoki koszt realizacji usług po stronie PES.

Brak dedykowanego finansowania na działania związane bezpośrednio ze współpracą z CUS wskazał także rozmówca w badaniu jakościowym:

„to nie jest tak, że mamy taki stały program dla każdego samorządu taki sam, tylko bardziej działamy w oparciu o taką właśnie trochę bycie w tym środowisku i zobaczenie, co jest potrzebne. (...) Natomiast to, mówiąc wprost, my na to [współpracę] nie dostajemy pieniędzy, pieniądze są za pracę związaną z przedsiębiorczością społeczną sensu stricte.” (TIDI_OWES_14)

Wyniki pokazują, że bariery współpracy mają kilka źródeł. Część z nich dotyczy niedostatecznej wiedzy i niskiej rozpoznawalności potencjału PES oraz OWES wśród JST/CUS. Część wynika z uwarunkowań formalnych, przede wszystkim prawa zamówień publicznych, procedur zlecania i wymogów administracyjnych. Kolejna grupa barier odnosi się do ograniczonych zasobów finansowych, kadrowych, organizacyjnych i technicznych. Istotnym problemem pozostaje także nierównomierna dostępność PES gotowych do świadczenia usług społecznych w poszczególnych gminach.

Przeprowadzona analiza danych pokazuje, że rozwijanie współpracy między CUS, JST, OWES i PES wymaga działań równoległych na kilku poziomach. Po pierwsze, konieczne jest wzmacnianie wiedzy OPS i CUS o możliwościach współpracy z PES oraz o roli OWES jako instytucji wspierającej ten proces. Po drugie, potrzebne jest porządkowanie procedur współpracy, w tym praktycznych rozwiązań dotyczących



zlecenia usług społecznych PES. Po trzecie, niezbędne jest wzmacnianie potencjału samych PES, aby mogły skutecznie spełniać wymagania formalne, organizacyjne i jakościowe. OWES mogą pełnić w tym procesie ważną funkcję pośredniczącą – jako podmioty budujące kompetencje PES, sieciujące je z CUS i JST oraz wspierające wykorzystanie ekonomii społecznej w lokalnym systemie usług społecznych.

8.2.4. Prawo zamówień publicznych w opinii badanych

Jak wynika z danych, jednym ze wskaźników silnie różnicujących uwarunkowania współpracy CUS i OPS jest prawo zamówień publicznych (PZP). W badaniu pogłębionym było ono oceniane dwójako: po pierwsze PZP to zestaw regulacji, który wskazuje sposób zamawiania pewnych usług społecznych u podmiotów zewnętrznych, po drugie było postrzegane jako trudna, bardzo sformalizowana procedura, która utrudnia CUS sprawne działanie:

„No uważam, że ja bym wolą być taka bardziej zabezpieczona. Tak że jakby mam jasność i koniec. A te wykluczenia [...] przepisy prawa zależą od interpretacji. [...] Prawda, to prawda, ale jeżeli ja mam coś czarno na białym, że ma być tak. Koniec. Ja się tego trzymam i nie ma już dodatkowej interpretacji”. (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

„prawo zamówień publicznych, które jest absurdalne chociażby w kontekście schronisk dla naszych mieszkańców w kryzysie bezdomności. Mamy umieszczonego mieszkańca do 31 grudnia nie wiemy, kto będzie. Wygra konkurs, przetarg od 1 stycznia. [...] To są absurdy, że mamy szybko zrealizować usługi społeczne, a tu mamy prawo zamówień publicznych albo procedurę konkursową, która musi trwać prawie trzy miesiące dla organizacji pozarządowych”. (TIDI_CUS_4, gmina miejska)

Badani dostrzegali także problem związany z niską jakością podmiotów, które biorą udział w przetargach:





„zamawiając niektóre usługi przez zamówienia publiczne wyłania nam się firma kogucik, która będzie realizować te usługi źle, a jednocześnie biorąc pod uwagę zamówienia publiczne i to, że musimy wybrać osobę z najlepszą ofertą, jesteśmy zobowiązani do wybrania firmy, która no wiemy, że te usługi nie będzie świadczyć profesjonalnie”. (FGI opolskie)

Kluczowe zdaniem badanych było to, aby prawo, w oparciu o które zlecane są usługi społeczne, lepiej uwzględniało kontekst lokalnej współpracy z instytucjami pozarządowymi:

„[...] chciałabym klauzul, że w usługach społecznych priorytetem jest okolica, nie wiem powiat, województwo. Kurczę, wie pan, no zobaczenie człowieka to są jednak usługi dla ludzi, tak? [...] Ja jestem bardzo mocno zwolennikiem lokalności. Tak więc może takie jakieś zawężenie”. (TIDI_CUS_ pilotaż, gmina miejsko-wiejska)

Proponowane rozwiązania problemów wynikających z procedur zamówień publicznych to:

1) wyłączenie usług społecznych lub ich części z tych procedur:

„prawo zamówień publicznych powinno być naszym zdaniem z niektórych usług wyłączone w jakiś sposób też. Takiej standardowej procedury, bo nie powinno to wyglądać tak samo jeżeli chodzi o usługi, nie wiem, w świetlicy środowiskowej czy właśnie opiekuńcze jak jest tak samo jak budowa drogi, prawda?” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

2) szkolenia w zakresie stosowania PZP:

„[potrzeba] intensywnych szkoleń, jeżeli chodzi o PZP dla nas, dla dyrektorów, dla struktur, bo ja póki co to ja wie pan, płacę osobie z zewnątrz, ale ta osoba zna się na





PZP, ale PZP z klauzulami społecznymi no to nie. I to żeby to uprościć. Bo ja się tego boję. Jeszcze tego nie zrobiłam. Boję się”. (TIDI_CUS_ pilotaż, gmina miejsko-wiejska)

W związku z prawem zamówień publicznych pojawia się także kwestia obowiązku zlecania pewnej określonej części usług do organizacji pozarządowych, organizacji pożytku publicznego oraz podmiotów ekonomii społecznej. Sama idea prawnego określenia takiego wymogu spotkała się ze stosunkowo pozytywnym odbiorem wynikającym z możliwości rozwoju lokalnych struktur współpracy oraz potencjału tych organizacji na określonym terenie. Jednakże badani zdawali sobie sprawę z ograniczeń takiego rozwiązania, szczególnie w małych gminach, w których nie ma wystarczającej liczby podmiotów spełniających kryteria do realizacji zleceń. Nie stwierdzono znacznych różnic poglądów między badanymi z perspektywy reprezentowanych przez nich instytucji:

„to [pułap 40% usług zlecanych] jak najbardziej kierunek jest fajny i wskazany. Niemniej określenie tego zerojedynkowo w ustawie może więcej zepsuć niż naprawić, Bo wiem też z perspektywy naszej gminy my część usług tutaj realizują nam podmioty NGO-sy. Niemniej, żeby zlecić 40 procent usług, to myślę, że część NGO-sów musimy sobie najpierw wykształcić, nauczyć i zacząć z nimi współpracować [...]. Nie każda gmina ma zasób NGO-sów i podmiotów tego typu taki duży, żeby móc zlecać 40 procent usług na zewnątrz”. (FGI opolskie)

Reasumując, prawo zamówień publicznych stanowi pewnego rodzaju trudność w realizacji zadań. Przedstawiciele CUS zgłaszali potrzebę organizacji szkoleń w zakresie prowadzenia zamówień publicznych. Jeśli chodzi o obligatoryjne zlecanie części usług do opisanych podmiotów, pomysł znajduje większe uzasadnienie w dużych gminach, w których funkcjonuje więcej takich instytucji, a dla małych gmin mogłoby to stanowić dodatkową barierę i nadmierną regulację. W wypowiedziach mocno wybrzmiało zakorzenienie w kontekście lokalnym, który powinien być w większym stopniu uwzględniany w przepisach.



8.3. Podsumowanie

Wyniki badań JST, ROPS i OWES oraz UW pokazują, że współpraca instytucjonalna jest kluczowym warunkiem rozwoju usług społecznych i upowszechniania modelu CUS. Dane z JST wskazują, że CUS są bardziej usieciowione niż OPS i częściej współpracują z NGO, PES, podmiotami rynkowymi oraz lokalnymi organizacjami społecznymi. Największe różnice dotyczą relacji z PES i sektorem rynkowym, czyli obszarów wymagających wyjścia poza tradycyjny model pomocy społecznej. OPS również współpracują z otoczeniem, zwłaszcza z NGO, ale częściej opierają się na bardziej ograniczonym modelu kooperacji.

W analizie współpracy znaczenie ma także typ gminy. W miastach na prawach powiatu silniej widoczna jest współpraca z NGO i PES, natomiast gminy wiejskie częściej deklarują brak współpracy z podmiotami rynkowymi i ekonomii społecznej, co może wynikać z mniejszej dostępności lokalnych partnerów. Jednocześnie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie częściej korzystają z potencjału lokalnych organizacji, takich jak koła gospodyń czy kluby wiejskie. Rozwijanie współpracy CUS z podmiotami lokalnymi powinno więc uwzględniać indywidualny kontekst i różne modele partnerstwa.

Bariery współpracy mają charakter strukturalny i proceduralny. Z perspektywy JST najważniejszym ograniczeniem jest niewystarczająca liczba partnerów zdolnych do realizacji usług społecznych, szczególnie NGO, PES i podmiotów rynkowych. CUS, jako instytucje częściej podejmujące współpracę, silniej dostrzegają bariery prawne i proceduralne, w tym trudności związane z PZP, zlecaniem usług i formalizacją współpracy. OPS częściej wskazują na ograniczoną dostępność partnerów, koszty lub brak procedur.

Z badań wynika, że ROPS charakteryzujący się dużym potencjałem działania mogą pełnić kluczową funkcję wspierającą, koordynacyjną i sieciującą. Współpracują przede wszystkim z JST, NGO, PES i urzędami marszałkowskimi w zakresie



promocji i rozwoju CUS. Wskazują jednak na bariery związane z rotacją i niedoborami kadr w CUS, niewystarczającą liczbą partnerów lokalnych, niechęcią części władz i pracowników samorządowych do idei CUS oraz niewystarczającym wsparciem systemowym. Potrzebne wsparcie obejmuje szkolenia, rozwój kontaktów między pracownikami CUS, superwizję i wymianę doświadczeń.

Z kolei perspektywa OWES potwierdza, że rozwój współpracy JST/CUS z PES wymaga wzmocnienia wiedzy, zaufania i warunków organizacyjnych. Najważniejsze bariery to brak wiedzy JST/CUS o możliwych formach współpracy z PES, rywalizacja PES z podmiotami komercyjnymi, bariery formalno-administracyjne, niewystarczająca liczba przygotowanych PES oraz ograniczone zasoby organizacyjne i finansowe. Jednocześnie wiele OWES ma już praktyczne doświadczenie współpracy z CUS, oceniane relatywnie dobrze, zwłaszcza w zakresie wzmocniania PES, sieciowania, szkoleń, wymiany wiedzy oraz diagnozy potrzeb.

Podsumowując, rozwój współpracy w lokalnym systemie usług społecznych wymaga wzmocnienia lokalnego zaplecza partnerów, zwłaszcza PES, NGO i organizacji społecznych, uproszczenia procedur zlecania usług i stosowania PZP, a także rozwijania kompetencji kadr CUS, OPS, PES i OWES. Gminy z CUS mają większy potencjał koordynacji lokalnych zasobów oraz rozwoju współpracy międzysektorowej. Jej skuteczność zależy jednak od dostępności partnerów, stabilności kadrowej, wsparcia władz samorządowych na poziomie lokalnym i regionalnym.



Rozdział 9. Wiedza, edukacja i popularyzacja CUS

9.1. Wiedza, dostępność informacji i promocja idei CUS – perspektywa JST

Wyniki badania ilościowego JST wskazują, że poziom wiedzy o centrach usług społecznych jest wyraźnie zróżnicowany ze względu na typ instytucji. Wśród przedstawicieli CUS znajomość założeń tego modelu jest niemal powszechna: 95,9% badanych deklaruje, że dobrze zna założenia CUS. Wśród przedstawicieli OPS odsetek ten jest znacznie niższy i wynosi 48,2%. Jednocześnie 31,3% respondentów z OPS słyszało o CUS, ale ocenia swoją wiedzę jako niewielką, a 20,3% słyszało o CUS, lecz nie zna jego założeń. Oznacza to, że w środowisku OPS świadomość istnienia CUS jest obecna, ale często nie przekłada się na pogłębioną znajomość zasad funkcjonowania tego modelu.

Tabela 1. Wiedza na temat założeń według miejsca pracy respondenta

Odpowiedź	CUS	OPS
Dobrze znam założenia	95,9%	48,2%
Słyszałem/am, wiedza niewielka	4,1%	31,3%
Słyszałem/am, nie znam założeń	0,0%	20,3%
Nie słyszałem/am o CUS	0,0%	0,3%

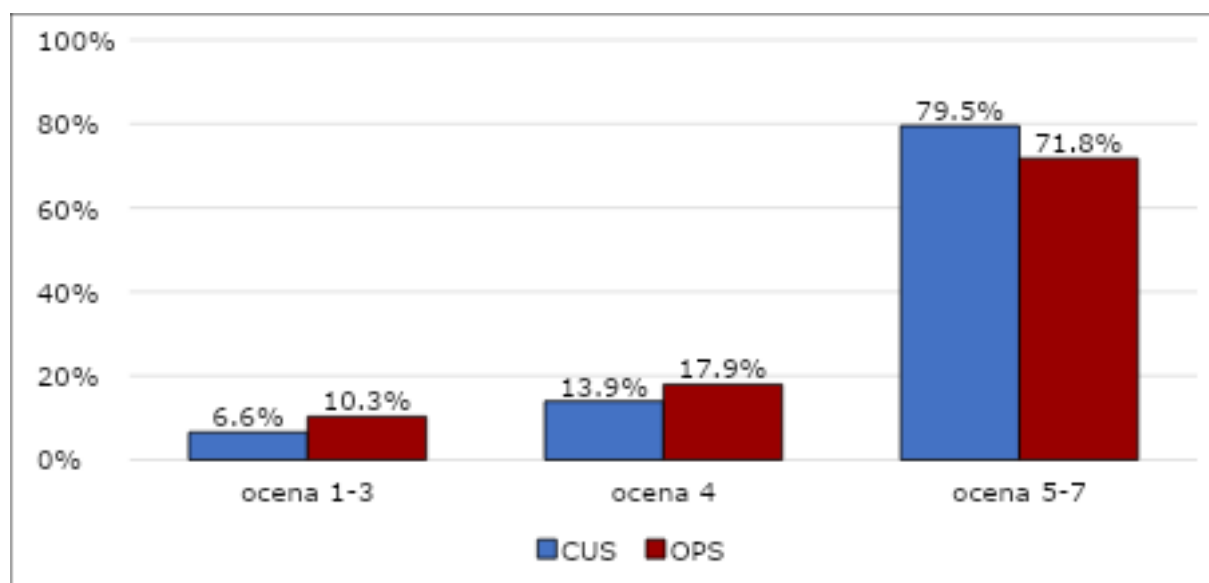
Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=502 (CUS: 122; OPS: 380).

Różnice między CUS i OPS są widoczne także w ocenie dostępności informacji o CUS oraz potrzeby promocji tej idei. Dostępność informacji jest oceniana raczej wysoko w obu grupach, choć nieco lepiej w CUS: odsetek bardzo wysokich ocen, tj. wskazań 6-7, wynosi 59,8% w CUS i 49,9% w OPS. Znacznie silniejsza różnica dotyczy potrzeby szerokiego promowania idei CUS. Bardzo wysokie poparcie dla promocji wskazało 84,4% respondentów z CUS i 40,4% respondentów z OPS. Wynik ten można wiązać z bezpośrednim doświadczeniem funkcjonowania CUS, które

sprzyja dostrzeganiu potrzeby upowszechniania tego modelu.

Wykres 1. Ocena dostępności informacji i potrzeby promocji CUS według miejsca pracy respondenta

(Skala 1-7, gdzie 1 oznacza “zdecydowanie się nie zgadzam”, a 7 “zdecydowanie się zgadzam”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=501

Najważniejszym źródłem wiedzy o CUS są szkolenia i spotkania organizowane przez ROPS. Wskazało je 75,4% respondentów z CUS oraz 63,4% respondentów z OPS. Istotne są również działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazane przez 59,0% respondentów z CUS i 51,1% z OPS. OPS znacznie częściej niż CUS korzystają natomiast z artykułów prasowych i informacji dostępnych w Internecie (52,4% wobec 35,2%), co może oznaczać bardziej rozproszony i mniej sformalizowany sposób pozyskiwania wiedzy. Przedstawiciele CUS częściej korzystają z wyspecjalizowanych źródeł, takich jak krajowe lub regionalne forum CUS oraz publikacje eksperckie i podręczniki.

Tabela 2. Źródła wiedzy o CUS według miejsca pracy respondenta

Źródło wiedzy	CUS (N)	CUS (%)	OPS (N)	OPS (%)
Szkolenie/ spotkania organizowane przez ROPS	92	75,4%	241	63,4%
Szkolenie/ spotkania organizowane przez OWES	9	7,4%	27	7,1%
Krajowe/ Regionalne Forum CUS	29	23,8%	31	8,2%
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	72	59,0%	194	51,1%
Artykuły prasowe, informacje w Internecie	43	35,2%	199	52,4%
Spotkania, szkolenia, organizowane przez inne podmioty	8	6,6%	44	11,6%
Publikacje eksperckie, podręczniki	34	27,9%	60	15,8%
Inne źródło	9	7,4%	30	7,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=122 (CUS); N=380 (OPS)

Analiza według typu gminy pokazuje, że dobra znajomość założeń CUS jest najczęstsza w miastach na prawach powiatu, gminach miejsko-wiejskich i gminach miejskich, gdzie wynosi odpowiednio 69,0%, 65,5% i 65,4%. Najniższy poziom deklarowanej dobrej znajomości odnotowano w gminach wiejskich (54,3%). W tej grupie częściej pojawiają się także odpowiedzi świadczące o powierzchownej znajomości CUS: 26,0% badanych słyszało o CUS, ale ich wiedza jest niewielka, a 19,3% słyszało o CUS, lecz nie zna jego założeń. Wskazuje to na potrzebę dalszego wzmacniania działań informacyjnych przede wszystkim w mniejszych i mniej zurbanizowanych gminach.

Tabela 3. Źródła pozyskiwania wiedzy i informowania o CUS według typu gminy (%)

Źródło wiedzy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko- wiejska	wiejska
Szkolenie/ spotkania organizowane przez ROPS	69,0%	61,5%	69,1%	65,4%
Szkolenie/ spotkania organizowane przez OWES	7,1%	1,9%	7,9%	7,8%
Krajowe/ Regionalne Forum CUS	11,9%	13,5%	12,2%	11,5%
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	71,4%	50,0%	47,5%	53,5%
Artykuły prasowe, informacje w Internecie	40,5%	40,4%	46,8%	51,7%
Spotkania, szkolenia, organizowane przez inne podmioty	0,0%	7,7%	9,4%	13,0%
Publikacje eksperckie, podręczniki	26,2%	15,4%	23,0%	16,0%
Inne źródło	14,3%	13,5%	5,0%	7,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=502

Typ gminy różnicuje również ocenę dostępności informacji o CUS i potrzebę ich promocji. Dostępność informacji jest oceniana stosunkowo wysoko we wszystkich typach gmin, jednak najwyższy odsetek bardzo wysokich ocen odnotowano w gminach miejskich (59,6%), a najniższy w gminach wiejskich (50,0%). Większe zróżnicowanie dotyczy potrzeby promocji idei CUS. Bardzo wysokie poparcie dla

szerokiej promocji najczęściej deklarują respondenci z gmin miejskich i miejsko-wiejskich (odpowiednio 63,5% i 60,4%), rzadziej zaś z gmin wiejskich oraz miast na prawach powiatu (44,8% i 45,2%). Może to oznaczać, że potrzeba promocji jest szczególnie silnie artykułowana tam, gdzie CUS jest postrzegany jako potencjalna ścieżka rozwoju usług społecznych, ale doświadczenie jego funkcjonowania nie jest jeszcze pełne.

Tabela 4. Potrzeba promocji idei CUS według typu gminy –

(„Pomysł tworzenia CUS powinno się szeroko promować” – Skala 1-7, gdzie 1 oznacza “zdecydowanie się nie zgadzam”, a 7 “zdecydowanie się zgadzam”)

Typ gminy	N ważne	Średnia	Ocena 1-3	Ocena 4	Ocena 5-7
miasto na prawach powiatu	42	5,0	21,4%	19,0%	59,5%
miejska	52	5,7	11,5%	11,5%	76,9%
miejsko-wiejska	139	5,7	11,5%	15,1%	73,4%
wiejska	268	5,0	18,3%	20,9%	60,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=501

W przekroju wojewódzkim widoczne są różnice w poziomie znajomości i ocenie dostępności informacji o CUS. Najwyższy odsetek respondentów deklarujących dobrą znajomość założeń CUS odnotowano w województwach lubuskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, a najniższy w łódzkim i małopolskim. Różnice regionalne dotyczą również oceny dostępności informacji: najwyższe bardzo wysokie oceny występują m.in. w zachodniopomorskim, pomorskim, lubuskim i podlaskim, a najniższe w łódzkim, śląskim, warmińsko-mazurskim i dolnośląskim.

**Tabela 5. Wiedza na temat założeń CUS w JST według województwa (%)**

Województwo	Dobrze znam założenia	Słyszałem/a m, wiedza niewielka	Słyszałem/a m, nie znam założeń	Nie słyszałem/a m o CUS
dolnośląskie	51,9%	33,3%	14,8%	0,0%
kujawsko-pomorskie	65,4%	26,9%	3,8%	3,8%
lubelskie	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%
lubuskie	94,4%	5,6%	0,0%	0,0%
mazowieckie	56,0%	27,4%	16,7%	0,0%
małopolskie	42,5%	40,0%	17,5%	0,0%
opolskie	60,0%	10,0%	30,0%	0,0%
podkarpackie	71,4%	20,0%	8,6%	0,0%
podlaskie	45,7%	34,3%	20,0%	0,0%
pomorskie	55,0%	35,0%	10,0%	0,0%
warmińsko-mazurskie	80,0%	15,0%	5,0%	0,0%
wielkopolskie	71,4%	14,3%	14,3%	0,0%
zachodniopomorskie	76,0%	20,0%	4,0%	0,0%
łódzkie	36,7%	23,3%	40,0%	0,0%
śląskie	60,0%	27,5%	12,5%	0,0%
świętokrzyskie	81,0%	4,8%	14,3%	0,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=502

Promowanie CUS i komunikacja zmiany także były przedmiotem badań jakościowych (TIDI CUS). Według tych rozmówców proces promowania Centrów Usług Społecznych oraz komunikowania zmiany z OPS w CUS opierał się i ma się opierać przede wszystkim na budowaniu zrozumienia dla nowego modelu usług społecznych. Promowanie ma przebiegać zarówno wśród pracowników, mieszkańców, jak i lokalnych decydentów. Według wypowiedzi dużą wagę mają działania informacyjne, bezpośrednia komunikacja oraz pokazywanie praktycznych przykładów





funkcjonowania CUS. Ważnym narzędziem (szczególnie w przypadku szkolenia pracowników) okazały się według rozmówców wizyty studyjne, podczas których można było zobaczyć organizację pracy, zakres usług oraz porozmawiać z osobami, które przeszły już proces transformacji. Dzięki temu możliwe było ograniczanie niepewności i konfrontowanie stereotypowych wyobrażeń z rzeczywistym funkcjonowaniem instytucji.

„Komunikacja i informacja to jest podstawa. (...) My przecieraliśmy te szlaki, więc później do nas (...) przyjeżdżały właśnie takie grupy pracowników [z wielu gmin]. W ramach wizyt studyjnych pokazywaliśmy, jak to u nas wygląda, robiliśmy prezentację naszych usług, no i oczywiście odpowiadaliśmy na pytania (...) staraliśmy się rozwiewać wątpliwości.” (TIDI_CUS_3, gmina wiejska)

Jednym z najważniejszych elementów komunikacji było odejście od tradycyjnego, stygmatyzującego wizerunku pomocy społecznej. CUS przedstawiano jako instytucję otwartą dla wszystkich mieszkańców, a nie wyłącznie dla osób ubogich czy korzystających z pomocy socjalnej. W tej narracji szczególnie mocno wybrzmiewały kwestie profilaktyki, integracji społecznej oraz odpowiadania na nowe wyzwania społeczne, takie jak starzenie się społeczeństwa czy kryzys zdrowia psychicznego młodzieży.

„Przede wszystkim jesteśmy dla wszystkich mieszkańców. I to jest absolutnie prawda i coraz bardziej powinniśmy być dla wszystkich mieszkańców, bo jakby już taka typowa bieda i to ubóstwo nie jest pierwszym problemem. Problemem jest starzejące się społeczeństwo i kondycja psychiczna, szczególnie naszej młodzieży. To są wyzwania, którym zwykle OPS-y uważam, że nie są w stanie podołać.”

(TIDI_CUS_4, gmina miejska)

„(...) OPS (...) źle się kojarzą. (...) To ciągle opieka. No my nie chcemy być opieką, my chcemy świadczyć jakąś pomoc dla wszystkich mieszkańców. To nie jest tak, że





„ktoś musi być najuboższy, żeby mógł z tego skorzystać. Mnie przekonało to, że CUS jest otwarty na wszystkich.” (TIDI_CUS_10, gmina miejska)

Według wyników badań jakościowych (TIDI CUS) istotnym elementem promowania CUS było także budowanie lokalnych partnerstw oraz angażowanie mieszkańców i instytucji w proces tworzenia usług. Rozmówcy wskazywali, że skuteczna komunikacja nie może ograniczać się wyłącznie do przekazywania informacji. Powinna opierać się na dialogu, wspólnym diagnozowaniu problemów i współdecydowaniu o kierunkach działań. Poczucie wspólnotowości może być budowane poprzez regularne spotkania, warsztaty oraz współpracę między pracownikami różnych działów.

„Natomiast no dobrze by było, żeby jednak robić cykliczne spotkania z tymi pracownikami, żeby jedni wiedzieli, co się dzieje u drugich. Warsztaty takie, gdzie można wspólne cele określać, gdzie można (...) razem też diagnozować problemy i te usługi w jakiś sposób z tych problemów próbować wysnuć.” (TIDI_CUS_6, gmina miejska)

W wypowiedziach podkreślana była także rola władz lokalnych i przywództwa samorządowego w procesie promowania zmiany. Wdrażanie CUS przebiegało sprawniej w miejscach, gdzie władze byli otwarci na innowacje społeczne i aktywnie angażowali się w proces transformacji. Jednocześnie w wypowiedziach zwracano uwagę, że problematyka usług społecznych nadal bywa marginalizowana przez część decydentów samorządowych (co znacznie utrudnia skuteczne upowszechnianie modelu CUS).

„(...) nawet jak są zaproszenia dla wójtów i burmistrzów, to oni nigdy na to nie jeżdżą. (...) Po prostu wysyłają (...) dyrektorów i kierowników OPS. A my we własnym sosie ciągle (...) mówimy między sobą, co jest robione (...)” (TIDI_CUS_11, gmina wiejska)



„Rozmawiać, rozmawiać, rozmawiać i argumentować (...) Dużo zależy od tego po prostu, jaka jest otwartość władz. W mojej ocenie (...), żeby wprowadzić zmianę, w pewnym sensie [trzeba] trochę zaryzykować.” (TIDI_CUS_13, gmina miejska)

Ważnym aspektem wspierającym promowanie zmiany w tej grupie rozmówców (TIDI_CUS) były również kwestie finansowe. Podkreślano, że możliwość pozyskiwania środków zewnętrznych stanowiła istotny impuls do tworzenia CUS oraz przekonywania radnych i władz samorządowych do reformy. Jednocześnie obawy o trwałość finansowania usług społecznych pozostawały jednym z najczęściej wskazywanych problemów, szczególnie w mniejszych gminach.

„Pieniądze są dobrym impulsem do takiej zmiany i (...)przemawiają dobrze do radnych przede wszystkim.” (TIDI_CUS_9, gmina wiejska)

„ja uważam, że w małych miejscowościach CUS (...) nie spełniają swojego zadania do końca. (...) Utrzymanie ze środków własnych.” (TIDI_CUS_12, gmina wiejska)

Analiza materiału zgromadzonego w ramach wywiadów TIDI pozwoliła również zidentyfikować wątek wskazujący na dystansowanie się części władz samorządowych od działalności CUS-ów. Respondenci zwracali uwagę na ograniczone zaangażowanie włodarzy w funkcjonowanie tych instytucji oraz tendencję do przenoszenia odpowiedzialności na inne podmioty. Wskazywano także, że przedstawiciele władz samorządowych rzadko uczestniczyli w forach i inicjatywach związanych z pomocą społeczną, mimo że – zdaniem przedstawicieli CUS-ów – powinni odgrywać istotną rolę w promowaniu i wspieraniu działalności tych jednostek. Obserwacje te pozostawały spójne z trudnościami napotkanymi podczas rekrutacji do badania (raport ASM – FGI).

Na podstawie analizy materiału badawczego (FGI) ujawnia się obraz CUS jako instytucji, której rozpoznawalność i akceptacja społeczna budowane są w dużej mierze poprzez bezpośrednie doświadczenia użytkowników oraz mechanizmy

nieformalnej komunikacji w społecznościach lokalnych. Zwracano uwagę, że skuteczność i jakość świadczonych usług przekładają się na ich społeczną widoczność, a pozytywne opinie są szybko przekazywane między mieszkańcami. Wynika z tego brak potrzeby intensywnych działań informacyjnych w zakresie promocji CUS, ponieważ jego funkcjonowanie samo w sobie sprzyja generowaniu zainteresowania oraz budowaniu społecznej akceptacji.

„Ja mam takie przekonanie wynikające z doświadczenia wcześniejszego, że jeżeli jest placówka, jednostka, jak to zwać, coś, co dobrze działa i daje ludziom dobrą usługę, to nie trzeba w ogóle tego promować. I ludzie to natychmiast łapią i jedni drugim przekazują.” (FGI lubelskie)

Równocześnie wśród badanych pojawiały się głosy, które podkreślały, że proces budowania nowego wizerunku CUS wymaga intensywnych i długofalowych działań informacyjnych oraz bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami. Zwrócono uwagę, że sama zmiana nazwy lub zakresu usług nie jest wystarczająca, jeśli nie towarzyszy jej wyraźny i szeroko rozpowszechniony przekaz dotyczący nowych programów usług społecznych. Szczególne znaczenie przypisywano działaniom promocyjnym prowadzonym lokalnie – poprzez spotkania w sołectwach, bezpośrednie rozmowy oraz obecność w środowiskach lokalnych. Wypowiedź wskazuje, że proces przyjęcia się instytucji w świadomości społecznej wymaga czasu, systematyczności i osobistego zaangażowania pracowników, a zmiana postrzegania instytucji następuje stopniowo wśród mieszkańców.

„Bardzo mocno mówić o tym, o jakich programach usług będziemy do społeczeństwa mówić. Przekaz musi być silny. To musi być akcja, to musi być wrzucone w skrzynki pocztowe, i że od dnia tego i tego jednostka będzie organizować dla was jeszcze inne rzeczy niż wyjaśniać, tłumaczyć, to kupę czasu na to trzeba, żeby to dotarło do społeczeństwa i dużo spotkań. Moim zdaniem w sołectwach, w środowiskach lokalnych, gdzie tylko się da wejść i poświęcić tam sobie pół godzinki na opowieści.

To trzeba dotrzeć face to face do człowieka i powolutku to pączkuje.” (Triada opolskie)

Wyniki sugerują, że działania informacyjne dotyczące CUS powinny być kontynuowane, ale silniej różnicowane ze względu na grupę odbiorców. W przypadku funkcjonowania CUS istotne jest utrzymanie dostępu do wiedzy specjalistycznej, forów wymiany doświadczeń i publikacji eksperckich. W przypadku OPS kluczowe jest pogłębianie wiedzy o praktycznych założeniach CUS, ponieważ znaczna część pracowników OPS zna pojęcie CUS, ale nie zna dobrze jego zasad. W świetle badań ilościowych szczególnego wsparcia informacyjnego wymagają gminy wiejskie, gdzie poziom dobrej znajomości CUS jest niższy, a wiedza częściej ma charakter powierzchowny.

Z punktu widzenia dalszego upowszechniania modelu CUS ważną rolę informacyjną pełnią ROPS, najczęściej wskazywane jako źródło wiedzy zarówno przez CUS, jak i OPS. Istotne pozostają także działania ministerialne (przyp. MRPIPS), a w OPS – media i Internet. W świetle wyników ilościowych skuteczna promocja CUS powinna więc łączyć kanały instytucjonalne, szkoleniowe i eksperckie z szerzej dostępną komunikacją informacyjną. Przekaz nie powinien ograniczać się do ogólnej promocji idei CUS, lecz pokazywać konkretne rozwiązania organizacyjne, korzyści dla mieszkańców oraz doświadczenia gmin, które już utworzyły CUS.

9.2. Wiedza, dostępność informacji i promocja idei CUS – perspektywa OWES

Wyniki badań ilościowych OWES pokazują, że respondenci wysoko oceniają własny poziom wiedzy o CUS i możliwościach współpracy z CUS, natomiast znacznie słabiej oceniają wiedzę podmiotów ekonomii społecznej w tym zakresie. Średnia ocena wiedzy OWES wynosi 5,57 na skali 1-7, a wysokie oceny 6-7 wskazało 53,1% badanych. W przypadku PES średnia wynosi 3,61, wysokie oceny pojawiają się jedynie u 4,1% respondentów, a oceny niskie 1-3 u 42,9%. Oznacza to, że OWES

dysponują relatywnie dobrą wiedzą o CUS, ale dostrzegają istotną lukę informacyjną na ten temat po stronie PES.

Tabela 6. Wiedza na temat założeń CUS według OWES

Poziom wiedzy OWES o CUS i PES o CUS	Oceny 1-3 (%)	Oceny 4-5 (%)	Oceny 6-7 (%)
Poziom wiedzy PES o CUS i możliwościach współpracy z CUS	42,9%	53,1%	4,1%
Poziom wiedzy OWES/respondenta o CUS i możliwościach współpracy z CUS	6,1%	40,8%	53,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=49

Wyniki ilościowe wskazują, iż najważniejszymi źródłami wiedzy OWES o CUS są szkolenia, webinary i konferencje (79,6%), akty prawne i dokumenty formalne (77,6%), bezpośrednie kontakty i spotkania robocze z CUS, JST, OPS oraz innymi instytucjami lokalnymi (75,5%), a także sieciowanie i wymiana doświadczeń w środowisku OWES/PES (71,4%). Istotne są również oficjalne materiały instytucji publicznych oraz informacje od samorządów i CUS (po 65,3%). Wiedza OWES ma więc charakter zarówno formalny i ekspercki, jak i praktyczny, budowany poprzez kontakty robocze oraz sieci współpracy.

Tabela 7. Źródła pozyskiwania wiedzy i informowania o CUS według OWES (%)

Źródło wiedzy	% wskazań
Szkolenia, webinary, konferencje (dot. CUS/usług społecznych i współpracy międzysektorowej)	79,6%
Akty prawne i dokumenty formalne (ustawa o CUS i inne przepisy, teksty jednolite, uchwały JST/BIP, lokalne programy i strategie)	77,6%
Bezpośrednie kontakty i spotkania robocze (rozmowy z CUS/JST/OPS i innymi instytucjami lokalnymi, zespoły/fora współpracy)	75,5%
Sieciowanie i wymiana doświadczeń w środowisku OWES/ES (inne OWES, PES/NGO, grupy robocze, sieci regionalne/krajowe)	71,4%
Oficjalne materiały instytucji publicznych np. (ministerialne, ROPS, komunikaty, poradniki)	65,3%
Informacje od samorządów i CUS (strony CUS/JST, BIP, ogłoszenia, dokumenty, korespondencja)	65,3%
Własne doświadczenie praktyczne (realizowana/planowana współpraca z CUS lub tworzenie CUS w JST na obszarze działania)	59,2%
Inne publikacje i materiały dostępne w Internecie (raporty, analizy, artykuły branżowe/naukowe, newslettery, media społecznościowe)	46,9%
Inne	4,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=49

Według tych danych najważniejszą barierą w dostępie do informacji o CUS jest ich rozproszenie i trudność zebrania w spójną całość – wskazało ją 65,3% badanych. Kolejnym problemem jest zbyt ogólny charakter materiałów i brak praktycznych przykładów wdrożeń krok po kroku (44,9%). Znaczenie mają także brak czasu na poszukiwanie i analizę informacji (34,7%) oraz trudności w odróżnieniu informacji aktualnych od nieaktualnych, które wskazał niemal co 4 badany (24,5%). Bariery te pokazują, że problem nie polega wyłącznie na niedoborze informacji, lecz przede wszystkim na ich użyteczności, aktualności i uporządkowaniu.

Tabela 8. Bariery w zakresie dostępu do wiedzy o CUS według OWES (%)

Bariera	% wskazań
Informacje są rozproszone w wielu miejscach i trudno je zebrać w całość	65,30%
Materiały są zbyt ogólne – brakuje praktycznych przykładów wdrożeń (krok po kroku)	44,90%
Brak czasu na poszukiwanie i analizę informacji	34,70%
Trudności w rozróżnieniu informacji aktualnych od nieaktualnych (zmiany przepisów/wytycznych)	24,50%
Materiały są zbyt specjalistyczne / prawnicze i trudne w odbiorze	20,40%
Brak wiedzy, gdzie szukać rzetelnych informacji	18,40%
Brak dostępu do szkoleń/webinarów lub są one rzadko prowadzone	18,40%
Brak osoby/zespołu odpowiedzialnego za współpracę z CUS w OWES	16,30%
Ograniczona współpraca/komunikacja z instytucjami, które mają wiedzę o CUS (np. ROPS)	12,20%
Nie widzę barier	8,20%
Inne	6,10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=49

Dodatkowy kontekst stanowią odpowiedzi badanych dotyczące powodów, dla których część gmin nie decyduje się na tworzenie CUS. Brak wystarczającej wiedzy i wsparcia merytorycznego dotyczącego funkcjonowania CUS wskazało 38,8% OWES. Chociaż częściej wymieniano obawy przed dodatkowymi obowiązkami formalnymi, ograniczenia finansowe i kadrowe oraz brak lokalnych partnerów, wynik ten potwierdza, że komponent informacyjno-edukacyjny pozostaje jednym z istotnych warunków dalszego upowszechniania modelu CUS.

**Tabela 9. Bariery powstawania CUS według OWES**

Powód	Liczebność	% wskazań
Obawy przed dodatkowymi obowiązkami formalnymi (diagnozy, program usług społecznych, sprawozdawczość)	27	55,1%
Ograniczone możliwości finansowe (brak środków, koszty utworzenia i funkcjonowania CUS)	26	53,1%
Ograniczone możliwości kadrowe (brak odpowiednich pracowników, trudności ze spełnieniem wymogów kadrowych)	25	51%
Brak lokalnych partnerów do świadczenia usług (podmioty ekonomii społecznej, podmioty komercyjne, inne instytucje)	24	49%
Brak potrzeby zmiany dotychczasowego sposobu realizacji usług społecznych	23	46,9%
Brak wystarczającej wiedzy i wsparcia merytorycznego dotyczącego funkcjonowania CUS	19	38,8%
Brak poparcia wewnątrz gminy (władze gminy, pracownicy OPS/innych instytucji)	19	38,8%
Obawy dotyczące zakresu usług przekazywanych do CUS i utraty kontroli nad usługami społecznymi	18	36,7%
Złożone przepisy i wymagania formalne (skomplikowane prawo, porozumienia międzygminne, procedury)	13	26,5%
Zbyt duży zakres usług, jakie muszą być przekazane do realizacji centrum przy jego powstaniu (art. 10 ustawy)	10	20,4%
Trudności związane ze współpracą międzygminną (podział kosztów, zakres usług, różnice w potrzebach i priorytetach gmin)	3	6,1%
Inne	1	2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=49





Według danych jakościowych zgromadzonych wśród przedstawicieli OWES (TIDI OWES) CUS sprzyjają integracji społecznej, ograniczają stygmatyzację osób zagrożonych wykluczeniem oraz umożliwiają kompleksowe i lepiej skoordynowane świadczenie usług w wielu obszarach, opartych na diagnozie lokalnych potrzeb. Wzmocnieniu ulega także współpraca z organizacjami pozarządowymi i podmiotami ekonomii społecznej, co poszerza zakres dostępnych usług.

„Uważam, że to jest naprawdę rewolucyjna zmiana i to w sposób pozytywny. Wreszcie myśli się o całej społeczności w usługach, a nie tylko o osobach zagrożonych wykluczeniem społecznym. I tutaj bynajmniej to się nie odbija negatywnie na tych osobach zagrożonych wykluczeniem, tylko odwrotnie. One są włączane dzięki temu w coś, co jest skierowane do wszystkich mieszkańców. (...) myślę, że te diagnozy jednak spełniają swoją funkcję (...).” (TIDI_OWES_12)

Część rozmówców dostrzega, że niekiedy OPS przekształcone w CUS poza nazwą mogą mieć problemy we wprowadzeniu kolejnych zmian w swoim funkcjonowaniu. Problem dotyczy przede wszystkim kadry, która przyzwyczajona do pewnych schematów działania musi się zmienić, zdobyć zaufanie ludzi (brak rozwiniętych umiejętności komunikacyjnych).

„(...) trudna droga, bo ci to doświadczenie mają dosyć ograniczone. I teraz niektórzy próbują być świadkami, którzy zmieniają rzeczywistość na siłę, a to muszą się nauczyć, a raczej zbudować sobie krok po kroku zaufanie wśród ludzi, jak i innych instytucji, że teraz oni są takim (...) lokalnym i regionalnym inkubatorem pomagania, który trochę działa poprzez swoje narzędzia.” (TIDI_OWES_2)

„Uważam, że idea jest świetna, natomiast realizacja jest niedostateczna. (...) nie umiem tego robić, nie mają do tego narzędzi, no bo zazwyczaj kadra, która jest tam zatrudniona, nawet nowa kadra, która została zatrudniona (...), nie jest przygotowana do tego, nie ma takich narzędzi, nie ma umiejętności, żeby umieć komunikować w



nowoczesny sposób albo w taki sposób po prostu przyjazny człowiekowi.”

(TIDI_OWES_15)

Jednocześnie rozmówcy wskazywali na takie problemy jak kwestia stabilnego finansowania, zwłaszcza po zakończeniu projektów. Może to rodzić ryzyko nietrwałości usług i ograniczać rozwój podmiotów je realizujących. Trudności dotyczą także niedoboru kadr o odpowiednich kompetencjach, szczególnie w zakresie organizowania społeczności lokalnej oraz niewystarczającej komunikacji – zarówno wobec mieszkańców, jak i wewnątrz administracji. Problemатyczne jest także przyzwyczajanie mieszkańców do bezpłatnych usług oraz trudności we wprowadzaniu odpłatności. Dodatkowo zaobserwowano, że działania krótkoterminowe łatwiej zrealizować w przeciwieństwie do działań wymagających długofalowej pracy – pozostają więc one niedostatecznie zagospodarowane.

„Tak to widzę, tak trochę na czarno i boję się też, co będzie, (...) jak się skończą te CUS projektowe (...). Teraz w ostatnim rzucie chyba 20 CUS-ów powstało w ramach projektu. One są jeszcze w trakcie organizacji. Natomiast dzisiaj mają na te usługi zaplanowane w ramach projektu jakieś pieniądze. A pytanie co będzie z tą ciągłością po projekcie? Bo to jest zawsze problem (...) czy gmina znajdzie środki na realizację tych usług? No i w dalszym ciągu czy te usługi będą znowu miały być prowadzone w formie konkursu. Czyli tak naprawdę organizacja w ramach tego konkursu wykona zadanie, natomiast nie wzmocni to w żaden sposób organizacji.” (TIDI_OWES_3)

Z perspektywy OWES rozwój wiedzy o CUS wymaga nie tylko dalszych działań promocyjnych, lecz przede wszystkim uporządkowania i uprządkowania dostępnych informacji. Kluczowe są materiały pokazujące konkretne przykłady wdrożeń, aktualne wytyczne, dobre praktyki oraz praktyczne ścieżki współpracy CUS z PES i OWES. Warto utrzymywać kanały szkoleniowe i eksperckie, ponieważ są one najczęściej wykorzystywanym źródłem wiedzy, a równolegle wzmacniać dostęp do syntetycznych i aktualnych materiałów dla PES oraz samorządów.

9.3. Wiedza, dostępność informacji i promocja idei CUS – perspektywa ROPS

Wyniki badania ilościowego ROPS potwierdzają, że regionalne ośrodki polityki społecznej pełnią istotną rolę w informowaniu, promowaniu idei CUS oraz wzmacnianiu wiedzy o tym modelu w regionach. W ocenie badanych ROPS jest jedną z instytucji wspierających promocję CUS na poziomie regionalnym (75,0% wskazań), a działania promocyjne są prowadzone przede wszystkim we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej oraz urzędami marszałkowskimi.

Wykres 210. Partnerzy zaangażowani w działania promocyjne prowadzone przez ROPS



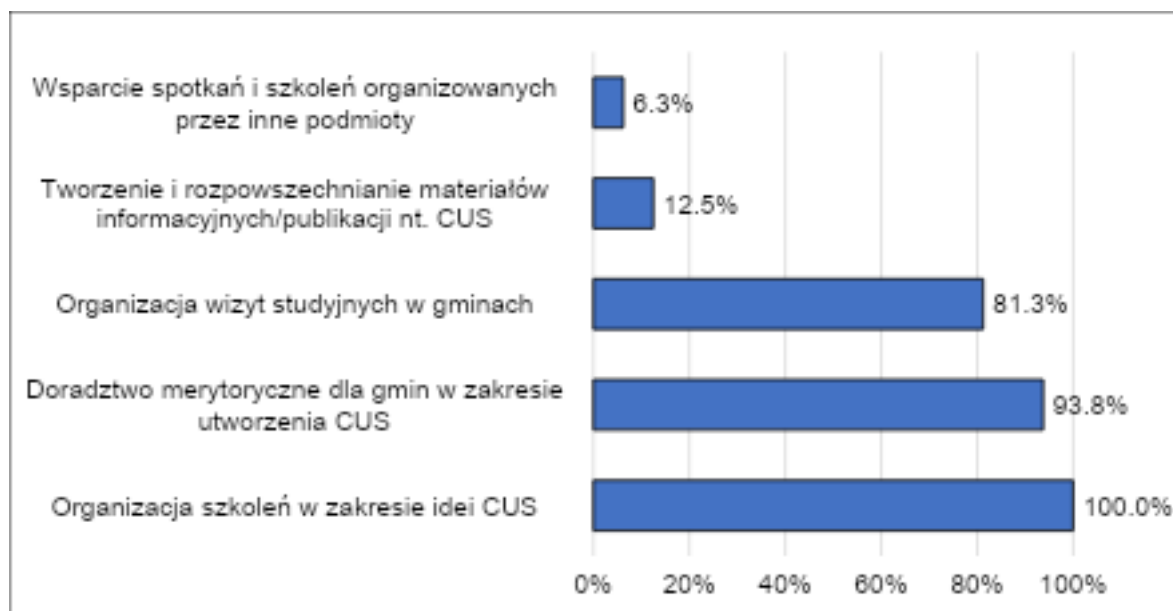
Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=16

W świetle badań jakościowych przedstawiciele ROPS-ów są zdania, że instytucje te odgrywają kluczową rolę w promowaniu powstawania CUS. Według rozmówców – ROPS oddziałują na grupy, które w praktyce przesądzą o powodzeniu reformy na poziomie lokalnym.

Respondenci w badaniu ilościowym oceniają, że informacje o CUS są raczej dostępne: średnia ocena wyniosła 5,56 na skali 1-7, a oceny 5-7 wskazało 68,8% badanych. Jednocześnie stan wiedzy władz gmin na temat tworzenia CUS oceniono wyraźnie niżej: średnia wyniosła 4,25, a oceny 5-7 wskazało 31,3% ROPS. Wskazuje to na lukę między deklarowaną dostępnością informacji o CUS a ich praktycznym wykorzystaniem. Sama obecność informacji nie wystarcza, jeśli nie jest połączona z doradztwem, przykładami wdrożeń oraz wsparciem w interpretacji przepisów i wymagań organizacyjnych.

W badaniu ilościowym wszystkie badane ROPS-y wskazały, że prowadzą działania promujące CUS. Najważniejsze działania w obszarze promocji i podnoszenia wiedzy to organizacja szkoleń, doradztwo merytoryczne dla gmin, tworzenie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, organizacja wizyt studyjnych oraz wspieranie spotkań i szkoleń prowadzonych przez inne podmioty.

Wykres 3. Rodzaje działań promujących CUS prowadzonych przez ROPS



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=16

Wyniki ilościowe wskazują, że oferta szkoleniowa i informacyjna jest kierowana

przede wszystkim do pracowników OPS/CUS oraz władz samorządowych, czyli grup mających bezpośredni wpływ na decyzje o tworzeniu i funkcjonowaniu CUS.

Ważnymi odbiorcami są także członkowie organizacji pozarządowych, co wskazuje, że ROPS dostrzegają znaczenie lokalnych partnerów w rozwijaniu usług społecznych.

Tabela 10. Grupy odbiorców oferty szkoleniowej i informacyjnej ROPS nt. CUS (%)

Grupy odbiorców oferty szkoleniowej i informacyjnej nt. CUS	% wskazań
Pracownicy OPS/CUS	100,0%
Członkowie organizacji pozarządowych	100,0%
Władze samorządowe	93,8%
Beneficjenci usług społecznych	43,8%
Pracownicy systemu ochrony zdrowia	18,8%
Inne	12,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=16

Według badań jakościowych (TIDI_ROPS_) w pierwszej kolejności działania informacyjne powinny być kierowane do decydentów, czyli wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz radnych. To oni podejmują decyzje o przekształceniu, zabezpieczeniu zasobów i nadaniu zmianie odpowiedniego priorytetu.

Szerszy kontekst stanowią wskazywane przez ROPS (badania ilościowe) bariery tworzenia CUS w gminach. Wśród nich pojawia się brak wystarczającej wiedzy i wsparcia merytorycznego dotyczącego funkcjonowania CUS, obok ograniczeń finansowych, kadrowych, formalnych i partnerskich. Działania informacyjne powinny być więc powiązane z praktycznym wsparciem wdrożeniowym: wyjaśnianiem wymogów ustawy, prezentacją modeli organizacyjnych, przykładami rozwiązań stosowanych w gminach oraz pomocą w budowaniu lokalnych partnerstw.

Wyniki badań ilościowych wskazują również, że ROPS powinny odgrywać ważną rolę we wzmacnianiu kadr powstających CUS. Najczęściej oczekiwane formy wsparcia to prowadzenie i finansowanie szkoleń, rozwój kontaktów między pracownikami różnych CUS, organizacja superwizji i wsparcia psychologicznego, wyznaczanie standardów postępowania oraz wsparcie informatyzacji i wymiany informacji.

Jednocześnie według wyników jakościowych ROPS jest wskazywany jako ważny partner dla kadr OPS/CUS, które mogą odczuwać niepewność i opór (szczególnie wobec nowych ról/obowiązków zawodowych).

Rola ROPS nie powinna zatem ograniczać się do promocji idei CUS, lecz obejmować także budowanie kompetencji, sieciowanie i wspieranie trwałości lokalnych rozwiązań i partnerstw.

Badania jakościowe wskazują także, że instytucje te odgrywają istotną rolę poprzez działania bezpośrednie, „terenowe”, jak spotkania z władzami i radami gmin, wizyty w ośrodkach pomocy społecznej. Rozmówcy wskazywali na wykorzystywanie danych (np. demografia, starzenie się społeczeństwa, skala korzystania ze świadczeń), co według nich pozwala osadzić ideę CUS w lokalnej diagnozie i prowadzić rozmowę z osobami decyzyjnymi „językiem korzyści”. Równolegle jako narzędzia promocji wymieniano upowszechnianie przykładów dobrych praktyk i pokazywanie, jak działają istniejące CUS (materiały wideo, krótkie formy komunikacyjne), a także próby dotarcia do szerszego odbiorcy poprzez media regionalne.

„Prowadzimy działania promujące, edukujące na temat Centrum Usług Społecznych i staramy się to promować wśród samorządów lokalnych. (...) No bo tutaj głównymi odbiorcami są decydenci, władze. Mamy akcje, które zarówno wśród radnych, jak i wśród wójtów, burmistrzów mają te informacje przekazywać.” (TIDI_ROMPS_1)

„Nasza rola powinna być przede wszystkim [aby] do przedstawicieli gmin, do radnych kierować jeśli chodzi o informacje i promocję, dlatego że to oni podejmują te wiążące decyzje, jeśli chodzi o ukierunkowanie zmian na terenie jednostki samorządu terytorialnego.” (TIDI_ROPS_2)

W wypowiedziach pojawiały się przykłady działań cyklicznych – takich jak fora polityki społecznej, warsztaty dotyczące deinstytucjonalizacji i rozwoju usług środowiskowych czy organizowanie wizyt studyjnych do CUS, które mają budować kompetencje i redukować ryzyko błędów.

Innym, ważnym wymiarem roli ROPS jest budowanie przestrzeni do współpracy między różnymi CUS, zarówno na poziomie kadry zarządzającej, jak i stanowisk operacyjnych. Tego typu sieci kontaktów pozwalają na szybszą identyfikację problemów, wyzwań i czerpanie ze sprawdzonych rozwiązań między gminami.

„Taka wymiana informacji pomiędzy nimi właśnie w takiej sieci jest dobrym instrumentem i tworzymy też takie grupy robocze, już stanowiskowe dla tych pracowników, którzy realizują zadania w Centrum Usług Społecznych, czyli są na przykład organizatorami społeczności lokalnej. Oni także cyklicznie mają okazję spotykać się u nas na takich grupach roboczych czy są koordynatorami indywidualnych programów usług społecznych.” (TIDI_ROPS_1)

Na podstawie wypowiedzi przedstawicieli ROPS można powiedzieć, że ROPS-y bywają instytucjami codziennego, pierwszego kontaktu, do którego CUS (lub OPS planujący przekształcenie) zgłaszają bieżące problemy. Jednocześnie ROPS komunikuje ofertę wsparcia.

Oprócz wsparcia technicznego i kompetencyjnego, ROPS jest postrzegany jako instytucja odgrywająca rolę promocji modelu usług społecznych realizowanych przez CUS. Promocja ma tu znaczenie nie tylko wizerunkowe (rozmówcy wskazywali na istnienie przekłamań i obaw związanych z funkcjonowaniem CUS, które mogą

blokować decyzje samorządów oraz utrudniać komunikację zmiany w społeczności lokalnej). Działania informacyjne i kampanijne mogą więc wspierać proces wdrożenia, a także budować szersze poparcie dla rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji.

„Dużą rolę moglibyśmy mieć jako taka instytucja, która jest też promująca, no bo skoro szkolimy z danego zakresu, to też moglibyśmy promować. Takie działania promujące jak najbardziej są potrzebne, uświadamiające, tak jak kampanie, które (...) informują o pewnych kwestiach mieszkańców (...).” (TIDI_ROPS_0)

Z perspektywy ROPS kluczowe dla upowszechniania CUS jest przejście od ogólnej promocji do praktycznego wsparcia gmin. Informacje o CUS powinny być dostępne, uporządkowane, zrozumiałe i osadzone w konkretnych przykładach wdrożeniowych. Największy potencjał mają działania łączące szkolenia, doradztwo, wizyty studyjne, materiały informacyjne, wymianę doświadczeń oraz wzmacnianie lokalnych partnerstw. ROPS mogą pełnić w tym procesie rolę regionalnego koordynatora wiedzy i współpracy, zwłaszcza tam, gdzie gminy napotykają bariery kadrowe, formalne lub organizacyjne w tworzeniu CUS.

9.4. Podsumowanie

Wyniki badań ilościowych JST, OWES i ROPS pokazują, że wiedza o CUS oraz dostępność informacji o tym modelu są relatywnie wysokie wśród instytucji bezpośrednio zaangażowanych w jego funkcjonowanie, ale pozostają nierównomiernie rozłożone między grupami odbiorców. Najwyższy poziom znajomości założeń CUS deklarują przedstawiciele centrów, natomiast w OPS świadomość istnienia CUS nie zawsze przekłada się na pogłębioną wiedzę o zasadach działania tego modelu. Wśród OWES widoczna jest dodatkowa luka informacyjna po stronie PES, a w perspektywie ROPS – różnica między dostępnością informacji a praktyczną wiedzą władz gmin potrzebną do podjęcia decyzji o utworzeniu CUS.

Kluczową rolę w systemie informacji pełnią ROPS, wskazywane przez JST jako główne źródło wiedzy i jednocześnie identyfikowane jako regionalni koordynatorzy działań szkoleniowych, doradczych oraz sieciujących. Ważne są także działania ministerialne, specjalistyczne fora CUS, publikacje eksperckie oraz – szczególnie w OPS – Internet i media. Wyniki wskazują jednak, że sama dostępność informacji nie wystarcza. Potrzebne jest opracowanie nowych materiałów edukacyjnych i informacyjnych, które w sposób bardziej uporządkowany, wykorzystujący aktualne wyniki prowadzonych badań i analiz w tym obszarze informowałyby o CUS. Należy podjąć działania służące opracowaniu materiałów praktycznych i studia przypadku, które pokazałyby konkretne modele organizacyjne, przykłady wdrożeń, korzyści dla mieszkańców oraz ścieżki współpracy CUS z PES, OWES i innymi partnerami lokalnymi.

Z perspektywy dalszego upowszechniania CUS najważniejsze jest przejście od ogólnej promocji idei do profilowanej edukacji i wsparcia wdrożeniowego. Działania powinny być różnicowane ze względu na odbiorców: OPS potrzebują pogłębienia wiedzy o praktycznych założeniach CUS, PES – podstawowych i użytecznych informacji o możliwościach współpracy, samorządy – doradztwa w zakresie wymogów prawnych i organizacyjnych, a CUS – stałego dostępu do wiedzy specjalistycznej i wymiany doświadczeń. Szczególnego wsparcia mogą wymagać gminy wiejskie oraz jednostki bez doświadczenia w tworzeniu CUS.

Podsumowując, skuteczna popularyzacja CUS wymaga połączenia kanałów instytucjonalnych, eksperckich i powszechnie dostępnych z praktycznym doradztwem oraz sieciowaniem różnorodnych podmiotów oferujących usługi społeczne. Informacje o CUS powinny być nie tylko łatwo dostępne, lecz także zrozumiałe, użyteczne i osadzone w realiach lokalnych. ROPS mogą pełnić w tym procesie funkcję regionalnych centrów wiedzy, natomiast trwałość efektów zależy od budowania kompetencji kadr, wymiany doświadczeń i wspierania gmin w przechodzeniu od zainteresowania ideą CUS do jej praktycznego wdrożenia.



Rekomendacje i wnioski

Bogactwo zgromadzonego materiału pozwala na sformułowanie wniosków i rekomendacji, które powinny być wykorzystane przy formułowaniu szczegółowych zmian regulacji prawnych ułatwiających dostęp do usług społecznych i poprawiających ich jakość. Oczywiście do zalecanych rekomendacji należy podchodzić selektywnie pamiętając, że zostały one sformułowane na podstawie opinii przedstawicieli różnych podmiotów realizujących politykę społeczną w środowiskach lokalnych. Należy je traktować jako punkt odniesienia w dalszym procesie modyfikacji regulacji prawnych wyznaczających ramy i standardy realizacji usług społecznych.

1. Rekomenduje się rozwijanie systemowego wsparcia CUS wdrażanego z uwzględnieniem lokalnej gotowości gmin. Powinno koncentrować się ono nie tylko na formalnym utworzeniu CUS, lecz przede wszystkim na przygotowaniu warunków jego trwałego funkcjonowania: realnej diagnozie potrzeb mieszkańców, rozpoznaniu lokalnych zasobów instytucjonalnych, infrastrukturalnych, społecznych i potencjału na rzecz partnerstw (także przy udziale NGO i przedsiębiorców), wzmacnianiu roli koordynacyjnej CUS oraz prowadzeniu działań informacyjnych ograniczających stygmatyzujący wizerunek pomocy społecznej.
2. Bariery formalno-prawne nie są wiodącymi powodami rezygnacji z tworzenia CUS deklarowanymi przez respondentów, a znacznie większe znaczenie przypisuje się czynnikom strukturalnym, w tym deficytom kadrowym i finansowym. Zakres przewidzianych w Ustawie usług do realizacji w CUS jest również relatywnie rzadko postrzegany jako kluczowa bariera tworzenia centrów. Przeszkody formalno-prawne stają się jednak istotnym wyzwaniem na etapie wdrażania centrów, ponieważ tworzą dodatkowe obowiązki związane z realizacją reformy. Przyszłe zmiany ustawy powinny zatem w szczególności uwzględniać aspekt implementacyjny CUS, w sposób



ułatwiający samorządom, w którym funkcjonuje centrum, ich stopniową absorpcję.

3. Istnieje konsensus w sprawie zachowania dobrowolności przekształceń OPS w CUS, a wdrożenie zachęt i benefitów (szczególnie zachęt finansowych, ale także wsparcia szkoleniowego i administracyjnego) pozwoliłoby znacznie przyspieszyć proces przekształceń OPS w CUS.
4. Nazwa CUS powinna zostać prawnie zarezerwowana wyłącznie dla podmiotów powołanych mocą ustawy z 2019 roku. Dla podmiotów używających nazwy CUS powstałych przed 2019 r. należy wprowadzić okres przejściowy na zmianę identyfikacji i odstąpić od sankcji karnych.
5. Dla silniejszej identyfikacji i zakorzenienia CUS w środowiskach lokalnych oraz w ogólnokrajowej percepcji społecznej rekomenduje się wdrożenie wspólnego logotypu dla wszystkich Centrów Usług Społecznych w kraju.
6. Aktualnie zaleca się wstrzymanie z propozycją zmian legislacyjnych dotyczących łączenia CUS z innymi podmiotami. Ewentualne przyszłe propozycje w tym zakresie powinny pozostać suwerenną decyzją samorządów terytorialnych ze względu na zróżnicowanie lokalnego potencjału gmin.
7. Idea „jednego okienka” postrzegana jest jako jedna z najważniejszych funkcji CUS jest oceniana pozytywnie, ale należy zachować pragmatyzm związany z koordynacją wszystkich usług (np. z zakresu sportu czy kultury) w jednym miejscu. W praktyce bowiem okazuje się nierealne i często zbędne, np. w odniesieniu do znanych już mieszkańcom instytucji (np. MDK, MOSiR).
8. Finansowanie projektowe ze środków europejskich aktywności CUS stwarza poważne zagrożenia dla zachowania ciągłości działania CUS oraz świadczenia usług społecznych na zadowalającym poziomie. Koszt „projektowego” modelu finansowania usług jest bowiem wysoki – wymaga zatrudnienia specjalistów do pisania wniosków i rozliczania projektów, co

podnosi koszty administracyjne. Dodatkowo logika proceduralna projektów wymaga innych działań niż rozliczanie realizacji zadań zleconych w zakresie pomocy społecznej. Należałoby rozważyć opracowanie strategii finansowania CUS, która uwzględniałaby różne źródła dofinansowania i byłaby dopasowana do realnych potrzeb placówek. Strategia ta powinna uwzględnić sposób, w jaki same CUS klasyfikują rodzaje ponoszonych kosztów, związane z ich działalnością, od których zależy trwałość ich funkcjonowania. Do kosztów “stałych” CUS należałoby zaliczyć przede wszystkim koszty zatrudnienia i utrzymania wyspecjalizowanych kadr zatrudnionych w placówce na potrzeby realizacji działań. Zatrudnianie wyspecjalizowanych kadr nie może być uzależnione od “czasowych” środków pochodzących z projektu. Koszty “długofalowe” to koszty związane z działalnością w ramach projektu i finansowaniem samych uczestników CUS. Koszty te są związane z czasem prowadzenia danego działania, ale powinny być rozważane w perspektywie długofalowej, np. 5 letniej, aby zagwarantować uczestnikom nieprzerwany dostęp do danego działania. Do takich mogą się zaliczać, m.in. koszty kontraktowania wybranych usług, np. terapeutycznych czy profilaktycznych. Ostatnią kategorią będą koszty “krótkotrwałe”, obejmujące działania do 2 lat, które będą przeznaczane na innowacje, np. testowanie nowej oferty usług, nowej formy współpracy z mieszkańcami itd. W tej kategorii mieszczą się też środki na przeszkolenie i dostosowanie kadr. Obecna struktura finansowania przewiduje mechanizm środków “stałych”, finansowanych głównie przez samorządy. Zapewnienie środków stałych jest największym wyzwaniem, gdyż jest uzależnione od władz gminy. W tym zakresie możliwe jest a) stworzenie mechanizmu dotacyjnego na utrzymanie kosztów “stałych” CUS finansowanego ze strony administracji rządowej lub b) stworzenie systemu zachęt do stałej inwestycji gmin w CUS, np. wskaźników zatrudnienia pracowników w CUS (na wzór wskaźników zatrudnienia pracowników socjalnych). Obecnie nie istnieje struktura finansowania “długofalowego” dla usług społecznych (z określonymi wyjątkami dla wybranych usług). Rozwiązanie to mogłoby przyczynić się do rozwoju oferty usług o znaczącej

potrzebie społecznej, które obecnie nie są rozwijane ani rozszerzane na inne grupy społecznej z obawy o brak środków w przyszłości np. usługi terapeutyczne czy fizjoterapię.

9. Proponowanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie systemu dotacyjnego na wzór pomocy społecznej, w której znaczącą rolę odgrywały by urzędy wojewódzkie monitorujące poziom wykorzystania dofinansowania i dostosowujące do potrzeb ośrodków w rozliczeniu półrocznym

Źródłem dla kosztów “krótkotrwałych” mogłyby pozostać środki projektowe. Należałoby jednak ograniczyć różne rodzaje kosztów ponoszonych w ramach tych środków w obecnej postaci oraz ułatwić pozyskiwanie i rozliczanie tych środków. Ma to szczególne znaczenie dla mniejszych gmin, nie posiadających wyspecjalizowanych w projektach UE kadr. Badanie potwierdza, że obecne procedury zamawiania usług społecznych są oceniane jako nadmiernie sformalizowane i niedostosowane do specyfiki tych usług.

Widoczna jest wyraźna zależność pomiędzy typem gminy a zakresem oferowanych usług społecznych - im bardziej zurbanizowana jednostka, tym szersza i bardziej zróżnicowana oferta wsparcia dla mieszkańców. We wszystkich typach gmin oferowano podstawowe usługi opiekuńcze i wsparcie dla seniorów, jednocześnie gminy wiejskie znacznie rzadziej deklarowały realizację bardziej wyspecjalizowanych lub rozwiniętych usług społecznych, takich jak poradnictwo specjalistyczne, usługi reintegracji zawodowej czy prowadzenie wolontariatu. Bez wzmocnienia kadrowego gmin wiejskich nie ma możliwości zmiany tej sytuacji.

10. Ze względu na problemy kadrowe, szczególnie deficyt kadr na nowe, specjalistyczne stanowiska, należy umożliwić samorządom zatrudnianie pracowników, którzy nie spełniają jeszcze 100% formalnych wymogów kompetencyjnych, pod warunkiem zobowiązania się ich do czasowego uzupełnienia kwalifikacji. Przepisy powinny dopuszczać uznawanie doświadczenia pokrewnego oraz wprowadzić okresy przejściowe dla nowo

tworzonych CUS.

11. Rekomenduje się tworzenie przez ROPS regionalnych pakietów wsparcia szkoleniowego jako narzędzi rozwoju kadrowego i odciążenie budżetów oraz struktur organizacyjnych gmin. Wsparcie to powinno obejmować system doradztwa i superwizji dla gmin w procesie przekształcenia OPS w CUS, co ułatwi pozyskiwanie i utrzymanie pracowników.
12. CUS silnie odczuwają bariery proceduralne przy wychodzeniu poza tradycyjny model pomocy społecznej, dlatego należy uprościć i uelastyczyć prawo zamówień publicznych oraz możliwości zlecania usług lokalnym podmiotom zewnętrznym (NGO, PES i podmiotom rynkowym) oraz wprowadzić lub rozszerzyć ofertę szkoleń z zakresu ich stosowania.
13. Usieciowienie systemu pomocy w formie usług społecznych wymaga wzmocnienia kontaktów nie tylko między CUS, ale również między lokalnymi liderami, społecznikami, politykami, także tymi zainteresowanymi ideą CUS. Zaleca się tworzenie dodatkowych platform wymiany doświadczeń umożliwiających transfer wiedzy nt. już działających rozwiązań lokalnych. Niezbędne są działania mające na celu także rozbudowę potencjału lokalnych partnerów (w tym PES i NGO) oraz dywersyfikacji modeli współpracy trzech sektorów ze względu na typ gminy.
14. Rekomenduje się podjęcie dalszych działań informacyjnych i edukacyjnych. Dostrzeżono potencjał i wzrost znaczenia działań edukacyjnych prowadzonych przez ROPS i OWES w celu propagowania współpracy, sieciowania pracowników CUS, OPS, PES oraz podmiotów prywatnych w obszarze usług społecznych. Konieczne jest wypracowanie pewnych założeń ramowych, które ujednolicią przekaz i komunikację adresowaną do poszczególnych grup odbiorców.
15. Kluczową rolę w systemie informacji o aktywności CUS pełnią ROPS, wskazywane przez JST jako główne źródło wiedzy i jednocześnie identyfikowane jako regionalni koordynatorzy działań szkoleniowych,

doradczych oraz sieciujących. Należy podjąć prace mające na celu standaryzację pracy ROPS w tym zakresie. Ważne są także działania ministerialne, specjalistyczne fora CUS, publikacje eksperckie oraz - szczególnie w OPS - Internet i media. Wyniki wskazują jednak, że sama dostępność informacji nie wystarcza. Potrzebne są materiały bardziej uporządkowane, aktualne (bazujące na wynikach badań i analiz naukowych) i uwzględniające praktyczne aspekty funkcjonowania CUS, pokazujące konkretne modele organizacyjne, przykłady ciekawych wdrożeń i partnerstw, korzyści dla mieszkańców oraz ścieżki współpracy CUS z PES, OWES i innymi partnerami lokalnymi.

16. Z perspektywy dalszego upowszechniania CUS najważniejsze jest przejście od ogólnej promocji idei do profilowanej edukacji i wsparcia wdrożeniowego. Działania powinny być różnicowane ze względu na odbiorców: OPS potrzebują pogłębienia wiedzy o praktycznych założeniach CUS, PES - podstawowych i użytecznych informacji o możliwościach współpracy, samorządy - doradztwa w zakresie wymogów prawnych i organizacyjnych, a CUS - stałego dostępu do wiedzy specjalistycznej i wymiany doświadczeń. Szczególnego wsparcia mogą wymagać gminy wiejskie oraz jednostki bez doświadczenia w tworzeniu CUS.
17. Rekomenduje się systemowe wzmacnianie zdolności CUS i JST do budowania oraz koordynowania lokalnych partnerstw na rzecz realizacji usług społecznych. Wyniki badania wskazują, że CUS częściej niż OPS współpracują z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej, podmiotami rynkowymi, co potwierdza ich większy potencjał do pełnienia funkcji koordynatora lokalnego systemu usług. Kluczowa w tym zakresie jest aktywność OSL. Jednocześnie rozwój współpracy jest ograniczany przez deficyty partnerów, odpowiednich procedur oraz bariery prawne i niedostateczne kompetencje organizacyjne po obu stronach współpracy. Wsparcie dla gmin nie powinno zatem ograniczać się do ogólnego zalecenia współdziałania, lecz obejmować ustandaryzowane,

praktyczne narzędzia tworzenia partnerstw: wzory porozumień, procedury podziału zadań i odpowiedzialności, modele wspólnego planowania usług, zasady wymiany informacji oraz rozwiązania służące monitorowaniu jakości usług realizowanych przez partnerów zewnętrznych. Wskazane jest także upowszechnianie doświadczeń CUS (np. jako pakiety dobrych praktyk, popularyzacja w formie warsztatów, seminariów itp.), w których działają stałe zespoły lub fora współpracy, jako punktu odniesienia dla gmin funkcjonujących nadal w bardziej zamkniętym modelu instytucjonalnym. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wsparcie powinno dodatkowo uwzględniać wykorzystanie potencjału lokalnych organizacji zakorzenionych w społeczności, takich jak koła gospodyń wiejskich, kluby, grupy nieformalne i inne podmioty społeczne, które mogą wspierać diagnozowanie potrzeb, docieranie do mieszkańców i organizowanie działań środowiskowych.

18. Rekomenduje się włączenie OWES w proces planowania i rozwijania lokalnych systemów usług społecznych oraz równoległe wzmacnianie potencjału podmiotów ekonomii społecznej do świadczenia tych usług. Badanie pokazuje, że współpraca OWES z CUS, jest oceniana relatywnie wysoko i obejmuje przede wszystkim inicjowanie powstawania nowych PES, sieciowanie PES i JST, szkolenia, wymianę wiedzy, diagnozowanie potrzeb oraz przygotowywanie PES do świadczenia usług. Jednocześnie współpraca JST i CUS z PES jest nadal oceniana znacznie słabiej, a jej podstawowymi barierami są: brak wiedzy o możliwych formach współpracy, niewielka liczba PES zdolnych do realizacji usług, ograniczone zasoby organizacyjne i finansowe tych podmiotów, niski poziom zaufania oraz bariery związane z zamówieniami publicznymi i nadmiernymi wymogami formalnymi. Zasadne jest zatem zobowiązanie lub co najmniej wyraźne zachęcanie CUS i JST do włączania OWES w diagnozowanie lokalnego rynku usług, przygotowywanie programów usług społecznych, identyfikowanie potencjalnych realizatorów i rozwijanie nowych PES w obszarach, w których występują luki usługowe.
19. W celu zwiększenia efektywności współpracy międzysektorowej, zaleca się zapewnienie OWES możliwości finansowania działań bezpośrednio związanych

ze współpracą z CUS (obecny system wsparcia nie zawsze obejmuje ten zakres aktywności). Potrzebne jest również przygotowanie praktycznych materiałów i szkoleń dotyczących stosowania klauzul społecznych, kryteriów jakościowych, zamówień zastrzeżonych i innych instrumentów umożliwiających szerszy udział PES w realizacji usług społecznych. Uzupełnieniem tych działań powinna być aktualizowana baza PES i oferowanych przez nie usług obejmująca również obszar terytorialny ich działania.

20. Rekomenduje się utworzenie spójnego, aktualizowanego i praktycznie zorientowanego systemu wiedzy o CUS, różnicującego treści i formy wsparcia ze względu na potrzeby poszczególnych grup odbiorców. Wyniki badania wskazują, że problemem nie jest wyłącznie brak informacji, lecz przede wszystkim ich rozproszenie, zbyt ogólny charakter, trudność rozróżnienia materiałów aktualnych i nieaktualnych oraz niedostatek przykładów pokazujących proces wdrażania rozwiązań krok po kroku. Jednocześnie poziom wiedzy pozostaje silnie zróżnicowany: przedstawiciele CUS dobrze znają założenia modelu, natomiast znaczna część pracowników OPS zna samo pojęcie CUS, ale nie posiada pogłębionej wiedzy o zasadach jego działania. Luka informacyjna dotyczy również PES oraz części władz samorządowych, które mają dostęp do informacji, lecz nie zawsze potrafią przełożyć je na decyzje organizacyjne i finansowe. Zasadne jest więc stworzenie centralnego lub skoordynowanego regionalnie repozytorium zawierającego aktualne przepisy i wytyczne, wzory dokumentów, modele organizacyjne, przykłady programów usług społecznych, rozwiązania dotyczące współpracy z partnerami, interpretacje najczęściej pojawiających się problemów oraz opisy dobrych praktyk. Materiały powinny mieć formę krótkich opracowań, instrukcji, list kontrolnych, schematów postępowania i studiów przypadków, a ich aktualność powinna być jednoznacznie oznaczana. Działania edukacyjne należy profilować: OPS potrzebują wiedzy o praktycznych konsekwencjach transformacji, władze samorządowe – informacji o warunkach organizacyjnych, kosztach i korzyściach, PES – wiedzy o możliwościach współpracy i zlecania usług, natomiast istniejące CUS – dostępu do wiedzy specjalistycznej,

konsultacji i wymiany doświadczeń. Szczególnego wsparcia wymagają gminy wiejskie oraz jednostki niemające wcześniejszego doświadczenia w tworzeniu CUS.

21. Należy również wzmocnić rolę ROPS jako regionalnych centrów wiedzy, doradztwa i sieciowania w obszarze rozwoju CUS i usług społecznych. ROPS są najczęściej wskazywanym przez CUS i OPS źródłem wiedzy o modelu, a jednocześnie pełnią funkcję instytucji pierwszego kontaktu dla gmin przygotowujących się do utworzenia CUS i dla centrów rozwiązujących bieżące problemy organizacyjne. Badanie pokazuje jednak zróżnicowanie zakresu i intensywności wsparcia w poszczególnych województwach. Dlatego wskazane jest określenie minimalnego standardu regionalnej oferty ROPS, obejmującego: regularne szkolenia, doradztwo prawne i organizacyjne, wizyty studyjne, konsultacje konkretnych problemów wdrożeniowych, grupy robocze dla osób pełniących analogiczne funkcje w CUS, rozwój kontaktów pomiędzy centrami oraz wsparcie dla kadry zarządzającej. ROPS powinny również prowadzić działania bezpośrednio adresowane do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i radnych, ponieważ powodzenie transformacji zależy od decyzji politycznych, zabezpieczenia zasobów i nadania usługom społecznym odpowiedniego priorytetu. W komunikacji z władzami lokalnymi należy wykorzystywać dane dotyczące sytuacji demograficznej, potrzeb mieszkańców, dostępności usług i lokalnych kosztów zaniechania działań profilaktycznych. Rola ROPS nie powinna zatem ograniczać się do promocji idei CUS, lecz obejmować prowadzenie gmin od etapu zainteresowania modelem, poprzez przygotowanie organizacyjne, aż do wdrożenia i stabilizacji lokalnego systemu usług społecznych.

Aneks

Tabela 1. Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb odbiorców pomocy społecznej przez (dot. gmin, w których funkcjonuje CUS)

Typ gminy	N ważne	Odpowiadają (Ocena 1-3)	Ani tak, ani nie (Ocena 4)	Nie odpowiadają (Ocena 5-7)
m. powiat.	9	77,8%	11,1%	11,1%
miejska	17	70,6%	23,5%	5,9%
miejsko-wiejska	53	90,6%	3,8%	5,7%
wiejska	46	69,6%	6,5%	23,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=125

Tabela 2. Obecność programu usług społecznych w danej JST

Typ gminy	N ważne	Tak Gminy bez CUS	Nie Gminy bez CUS	Nie wiem Gminy bez CUS	Tak Gminy z CUS	Nie Gminy z CUS	Nie wiem Gminy z CUS
m. powiat.	42	60,6%	15,2%	24,2%	100,0%	0,0%	0,0%
miejska	52	34,3%	54,3%	11,4%	94,1%	5,9%	0,0%
miejsko-wiejska	139	29,1%	53,5%	17,4%	92,5%	3,8%	3,8%
wiejska	269	36,3%	46,6%	17,0%	89,1%	8,7%	2,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=502

Tabela 3. Ocena użyteczności programu usług społecznych w gminach, gdzie wdrożono PUS

Typ gminy	N ważne	Nie są użyteczne (Ocena 1-3) Gminy bez CUS	Ani tak, ani nie (Ocena 4) Gminy bez CUS	Są użyteczne (Ocena 5-7) Gminy bez CUS	Nie są użyteczne (Ocena 1-3) Gminy z CUS	Ani tak, ani nie (Ocena 4) Gminy z CUS	Są użyteczne (Ocena 5-7) Gminy z CUS
m. powiat.	20 z OPS, 9 z CUS	15,0%	30,0%	55,0%	11,1%	0,0%	88,9%
miejska	12 z OPS, 16 z CUS	16,7%	33,3%	50,0%	0,0%	25,0%	75,0%
miejsko-wiejska	25 z OPS, 49 z CUS	8,0%	24,0%	68,0%	14,3%	20,4%	65,3%
wiejska	81 z OPS, 41 z CUS	24,7%	24,7%	50,6%	0,0%	22,0%	78,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=253

**Tabela 4. Bariery wdrożenia istniejących programów usług społecznych w gminach z OPS w podziale na typ gmin.**

Typ gminy	N ważne	Brak zasobów kadrowych	Brak czasu	Trudności w zebraniu i analizie danych	Niewystarczające zaangażowanie innych partnerów	Zbyt sformalizowane wymagania dot. PUS	Program ma w praktyce charakter formalny	Ograniczone środki finansowe	Nie napotkaliśmy istotnych barier
m. powiat.	33 z OPS	55%	65%	40%	45%	0%	25%	40%	5%
miejska	35 z OPS	50%	25%	25%	42%	17%	33%	42%	33%
miejsko-wiejska	86 z OPS	64%	40%	28%	32%	20%	32%	44%	16%
wiejska	223 z OPS	38%	42%	19%	25%	6%	16%	40%	26%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=377



Tabela 5. Bariery wdrożenia istniejących programów usług społecznych w gminach z CUS w podziale na typ gmin.

Typ gminy	N ważne	Brak zasobów kadrowych	Brak czasu	Trudności w zebraniu i analizie danych	Niewystarczające zaangażowanie innych partnerów	Zbyt sformalizowane wymagania dot. PUS	Program ma w praktyce charakter formalny	Ograniczone środki finansowe	Nie napotkaliśmy istotnych barier
m. powiat.	9 z CUS	10%	44%	11%	33%	11%	11%	33%	33%
miejska	17 z CUS	50%	69%	25%	44%	13%	13%	38%	13%
miejsko-wiejska	53 z CUS	64%	37%	24%	43%	14%	22%	35%	27%
wiejska	46 z CUS	16%	46%	20%	22%	7%	2%	39%	17%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=125

**Tabela 6. Powody braku wdrożenia programu usług społecznych w podziale na typ gminy**

Typ gminy	N ważne	Jego utworzenie nie było rozważane	Brak takiej potrzeby	Brak wystarczających zasobów kadrowych	Brak czasu	Trudności w zbieraniu i analizie danych	Niewystarczające zaangażowanie jednostek gminnych lub partnerów lokalnych	Zbyt sformalizowane wymagania dotyczące treści/struktury programu	Ograniczone środki finansowe
m. powiat.	5 z OPS	20,0%	40,0%	40,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	20,0%
miejska	19 z OPS, 1 z CUS	35,0%	25,0%	20,0%	20,0%	5,0%	15,0%	5,0%	20,0%
miejsko-wiejska	46 z OPS, 2 z CUS	45,8%	20,8%	33,3%	25,0%	2,1%	8,3%	6,3%	14,6%
wiejska	104 z OPS, 4 z CUS	32,4%	28,7%	36,1%	24,1%	5,6%	11,1%	6,5%	25,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI, N=181



Tabela 7. Sposób realizowania usług społecznych

Rodzaj usługi	Realizujemy tę usługę w naszej placówce, we własnym zakresie	Zlecamy tę usługę NGO/PES	Zlecamy tę usługę podmiotom komercyjnym, firmom, przedsiębiorcom	Nie wiem
Usługi sąsiedzkie	84,7%	11,0%	3,0%	2,5%
Dom pomocy społecznej	62,1%	32,3%	11,2%	5,6%
Miejsca/ kluby aktywności lokalnej	68,2%	35,9%	3,5%	7,1%
Mieszkania wspomagane	79,5%	26,8%	1,6%	2,4%
Mieszkania treningowe	76,2%	29,4%	1,6%	2,4%
Usługi z zakresu aktywizacji i reintegracji zawodowej	57,6%	49,2%	5,3%	5,3%
Usługi z zakresu aktywizacji i reintegracji społecznej	58,9%	48,6%	2,7%	4,8%
Zajęcia integracyjne dla dzieci i młodzieży	67,0%	39,4%	8,3%	6,9%
Zajęcia dla seniorów/ kluby seniora	78,1%	29,2%	2,3%	4,4%
Zajęcia kulturalne	69,5%	28,4%	9,1%	11,2%
Zajęcia sportowe	65,3%	32,7%	7,6%	10,0%



Rodzaj usługi	Realizujemy tę usługę w naszej placówce, we własnym zakresie	Zlecamy tę usługę NGO/PES	Zlecamy tę usługę podmiotom komercyjnym, firmom, przedsiębiorcom	Nie wiem
Usługi opiekuńcze dla seniorów/osób niesamodzielnych	77,7%	21,6%	7,0%	0,9%
Zajęcia rekreacyjne	68,8%	32,5%	7,2%	8,9%
Psychoterapia/ terapia/ wsparcie psychologiczne	69,7%	24,2%	16,6%	5,1%
Terapia dla osób z uzależnieniem	61,5%	29,5%	11,6%	5,8%
Profilaktyka chorób i promocja zdrowia	68,4%	30,1%	15,5%	8,7%
Prowadzenie wolontariatu	76,4%	23,0%	1,2%	6,2%
Zajęcia/wsparcie dla kandydatów lub rodzin zastępczych, rodzin wspierających/ pomocowych, rodzinnych domów dziecka	77,9%	26,7%	4,7%	5,8%
Rehabilitacja/ fizjoterapia	40,5%	35,8%	30,1%	8,1%





Rodzaj usługi	Realizujemy tę usługę w naszej placówce, we własnym zakresie	Zlecamy tę usługę NGO/PES	Zlecamy tę usługę podmiotom komercyjnym, firmom, przedsiębiorcom	Nie wiem
Prowadzenie punktu doradztwa energetycznego	73,0%	10,8%	2,7%	16,2%
Działania edukacyjne w tematyce proekologicznej	69,4%	24,5%	6,1%	16,3%
Opieka wytchnieniowa	81,3%	18,2%	5,4%	0,5%
Asystencja osobista dla osób z niepełnosprawnościami	83,6%	16,2%	4,4%	0,7%
Usługa transportu dla osób o szczególnych potrzebach	66,9%	20,4%	15,3%	1,3%
Poradnictwo specjalistyczne	69,4%	23,6%	15,2%	2,1%
Poradnictwo prawne	58,7%	25,5%	15,5%	8,2%
Placówki wsparcia dziennego	72,8%	31,3%	1,5%	3,0%
Placówki wsparcia dziennego	72,8%	31,3%	1,5%	3,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI z JST, N=537.



**Tabela 8. Częstotliwość współpracy JST z innymi podmiotami według typu gminy**

(Skala 1- 7, gdzie 1 oznacza "brak współpracy w ostatnim roku", a 7 "bardzo często", 8 - nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami)

Typ gminy	Podmiot współpracujący	N ważne	1	2	3	4	5	6	7	nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami
Gmina miejska	Organizacje pozarządowe	52	3,8%	3,8%	5,8%	15,4%	19,2%	21,2%	19,2%	11,5%
Gmina miejsko-wiejska	Organizacje pozarządowe	142	2,1%	2,1%	8,5%	12,0%	15,5%	14,1%	22,5%	23,2%
Gmina wiejska	Organizacje pozarządowe	270	3,0%	4,1%	6,3%	10,7%	10,0%	15,6%	14,4%	35,9%
Miasto na prawach powiatu	Organizacje pozarządowe	72	0,0%	0,0%	4,2%	11,1%	12,5%	41,7%	25,0%	5,6%





Typ gminy	Podmiot współpracujący	N ważne	1	2	3	4	5	6	7	nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami
Gmina miejska	Podmioty rynkowe	52	1,9%	1,9%	3,8%	26,9%	17,3%	19,2%	9,6%	19,2%
Gmina miejsko-wiejska	Podmioty rynkowe	142	2,8%	4,2%	4,9%	9,9%	14,8%	10,6%	12,7%	40,1%
Gmina wiejska	Podmioty rynkowe	267	5,2%	5,2%	5,2%	9,7%	9,7%	9,7%	4,5%	50,6%
Miasto na prawach powiatu	Podmioty rynkowe	71	2,8%	1,4%	7,0%	16,9%	22,5%	16,9%	8,5%	23,9%
Gmina miejska	Podmioty ekonomii społecznej	52	5,8%	3,8%	1,9%	15,4%	13,5%	5,8%	11,5%	42,3%





Typ gminy	Podmiot współpracujący	N ważne	1	2	3	4	5	6	7	nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami
Gmina miejsko-wiejska	Podmioty ekonomii społecznej	142	2,1%	3,5%	7,0%	12,7%	5,6%	13,4%	15,5%	40,1%
Gmina wiejska	Podmioty ekonomii społecznej	268	4,9%	2,6%	4,5%	7,5%	5,6%	8,2%	10,1%	56,7%
Miasto na prawach powiatu	Podmioty ekonomii społecznej	71	1,4%	2,8%	8,5%	7,0%	15,5%	28,2%	14,1%	22,5%
Gmina miejska	Koła gospodyń, kluby wiejskie i inne organizacje lokalne	52	7,7%	0,0%	0,0%	7,7%	3,8%	1,9%	11,5%	67,3%
Gmina miejsko-wiejska	Koła gospodyń, kluby wiejskie i inne organizacje lokalne	142	0,0%	2,1%	4,9%	9,9%	13,4%	15,5%	27,5%	26,8%





Typ gminy	Podmiot współpracujący	N ważne	1	2	3	4	5	6	7	nie współpracowaliśmy z takimi instytucjami
Gmina wiejska	Koła gospodyń, kluby wiejskie i inne organizacje lokalne	270	1,9%	5,2%	6,3%	9,6%	16,3%	15,6%	20,0%	25,2%
Miasto na prawach powiatu	Koła gospodyń, kluby wiejskie i inne organizacje lokalne	68	1,5%	5,9%	4,4%	2,9%	4,4%	8,8%	4,4%	67,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI JST, N=532

