

# Doświadczenia w realizacji usług społecznych zdobyte przez Centrum Usług Społecznych w Myślenicach

Experiences in the delivery of social services by the Social Services Center in Myślenice

**Key words:** social service centers, needs, local community, Myślenice, project implementation, experiences.

**Abstrakt:** The low level of social activity, changing models of local communities, and the lack of a cohesive social policy have prompted public institutions to seek innovative solutions in the provision of support. One proposed response to these contemporary needs and expectations is the concept of establishing social service centers (CUS) in Poland. This article outlines the stages of implementing the pilot project "Social Service Center in the Municipality of Myślenice", conducted between 2020 and 2023. The project's objectives included reorganizing local social services, fostering community engagement, and promoting the idea of mutual aid and cooperative local partnerships. It discusses the legal framework for creating new institutions, the advantages of universal social services, and the challenges associated with transforming the social support system in Poland. Insights gathered during the project's implementation indicate that the effectiveness of social services requires not only proper planning and financing but also investments in staff competency development, strengthened partnerships with social organizations, and flexibility in adapting activities to the dynamically changing needs of residents. The implementation of such models should be supported by stable legal and financial frameworks at the national level to ensure the long-term sustainability and functionality of Social Service Centers. Additionally, sharing best practices and experiences among local government units is essential for developing effective social services across Poland. Through this project, solid foundations were laid for future initiatives in decentralizing, integrating social services, and deinstitutionalization, marking a significant step toward improving residents' quality of life and building stronger, more active local communities.

**Słowa kluczowe:** centra usług społecznych, potrzeby, społeczność lokalna, Myślenice, realizacja projektu, doświadczenia.

**Streszczenie:** Niski poziom aktywności społecznej, zmieniające się modele lokalnych wspólnot czy brak spójnej polityki społecznej skłaniają instytucje publiczne do poszukiwania rozwiązań w zakresie oferowanego wsparcia. Jednym z zaproponowanych rozwiązań odpowiadających na potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnej jest koncepcja tworzenia w Polsce centrów usług społecznych (CUS). Artykuł przedstawia etapy realizacji pilotażowego projektu pod nazwą „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice” mającego na celu reorganizację lokalnych usług społecznych, organizowanie społeczności lokalnej oraz promowanie

idei samopomocowej i partnerskiej współpracy lokalnej. Omówiono ramy prawne tworzenia nowych instytucji oraz zalety powszechności usług społecznych, wskazując na wyzwania związane z transformacją systemu wsparcia w Polsce. Zebrane w trakcie realizacji projektu wnioski wskazują, że efektywność usług społecznych wymaga nie tylko odpowiedniego zaplanowania i finansowania, ale również inwestycji w rozwój kompetencji kadry, wzmocnienia współpracy z partnerami społecznymi oraz elastyczności w dostosowywaniu działań do dynamicznie zmieniających się potrzeb mieszkańców. Wdrażanie takich modeli powinno być równoległe wspierane poprzez stabilne ramy prawne i finansowe na szczeblu krajowym, co umożliwi trwałe i długofalowe działania CUS. Istotne jest również dzielenie się dobrymi praktykami i doświadczeniami pomiędzy jednostkami samorządowymi, co pozwoli na rozwój efektywnych usług społecznych w całej Polsce. Dzięki realizacji projektu „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice” stworzono solidne podstawy dla przyszłych działań w zakresie decentralizacji, integracji usług społecznych oraz deinstytucjonalizacji, co stanowi istotny krok w kierunku poprawy jakości życia mieszkańców i budowania silniejszych i aktywnych społeczności lokalnych.

## Wstęp

Współczesne wyzwania społeczne, takie jak zmieniające się modele funkcjonowania lokalnych wspólnot, brak zintegrowanej polityki społecznej, niski poziom aktywności społecznej i obywatelskiej, jak również niska odporność społeczna wymuszają na instytucjach publicznych poszukiwanie nowych form i rozwiązań w zakresie organizacji usług społecznych. Odpowiedzią na wyzwania i potrzeby obywateli jest koncepcja tworzenia w Polsce Centrów Usług Społecznych (CUS), które mają na celu integrację różnorodnych usług społecznych, zwiększenie ich dostępności oraz poprawę efektywności w realizacji. Prezydencka inicjatywa ustawodawcza, która zapoczątkowała zmiany w polskiej polityce społecznej, skutkowałą przyjęciem 19 lipca 2019 roku przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych<sup>1</sup>.

Jednym z pierwszych przykładów wdrożenia tej koncepcji jest realizowany przez Gminę Myślenice w latach 2020–2023 pilotażowy projekt pn. „Centrum Usług Społecznych w Myślenicach”, którego celem jest integracja oraz reorganizacja dotychczasowych usług świadczonych na terenie gminy Myślenice<sup>2</sup>. CUS w Myślenicach pełni rolę jednostki koordynującej szeroki wachlarz usług społecznych – od wsparcia osób starszych i z niepełnosprawnościami, poprzez pomoc rodzinom i dzieciom, aż po programy aktywizacji społecznej i zawodowej. Odpowiada na potrzeby mieszkańców, ale też wykorzystuje ich potencjał, budując odpowiedzialną społeczność lokalną, stąd ważną kwestią jest inicjowanie i animowanie działań samopomocowych w ramach organizowania społeczności lokalnej.

<sup>1</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001818/T/D20191818L.pdf> (dostęp 20.10.2024 r.).

<sup>2</sup> <https://cusmyslenice.pl/projekty/centrum-uslug-spolecznych-w-gminie-myslenice> (dostęp 20.10.2024 r.).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przebiegu realizacji usług społecznych na przykładzie projektu „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice” oraz rekomendacji dla ośrodków pomocy społecznej planujących przekształcenie. W artykule omówiono także szerszy kontekst prawny i instytucjonalny wprowadzenia CUS, przybliżając założenia i cele programu pilotażowego, który wpisuje się w szersze ramy reformy systemu wsparcia społecznego w Polsce. Współpraca między samorządem, organizacjami pozarządowymi oraz lokalnymi liderami była jednym z kluczowych elementów sukcesu projektu, a zdobyte doświadczenia mogą posłużyć jako wytyczne dla innych gmin zainteresowanych wdrażaniem podobnych rozwiązań.

### **Krocząca zmiana systemowa w polityce społecznej**

Współczesne systemy polityki społecznej rozwijały się na bazie selektywnych mechanizmów wsparcia, które to pierwotnie konstruowane były jako odpowiedź na znaczące nierówności społeczne, wysoki poziom bezrobocia oraz ubóstwa. Oprócz zapewniania wsparcia materialnego miały one również funkcję kształtującą postawy społeczne zgodnie z normami obowiązującego porządku społecznego w danym okresie. Selektywne systemy pomocy społecznej odgrywały istotną rolę podczas transformacji w Polsce, umożliwiając ochronę grup społecznych, które w wyniku zmian gospodarczych znacząco ucierpiały. Mechanizmy osłonowe, bo o nich mowa, pomagały w miarę możliwości zachować stabilność w czasach dynamicznych przemian.

Umacniający się po II wojnie światowej opiekuńczy model polityki społecznej, tak zwany welfare state, skupiał się na pasywnym wsparciu społeczeństwa. Świadczenia pieniężne oraz rzeczowe znacznie przewyższały świadczenia usług. Współczesne systemy polityki społecznej rozwijały się na bazie selektywnych mechanizmów wsparcia, które to pierwotnie konstruowane były jako odpowiedź na znaczące nierówności społeczne, wysoki poziom bezrobocia oraz ubóstwa. Oprócz zapewniania wsparcia materialnego miały one również funkcję kształtującą postawy społeczne zgodnie z normami obowiązującego porządku społecznego w danym okresie. Selektywne systemy pomocy społecznej odgrywały istotną rolę podczas transformacji w Polsce, umożliwiając ochronę grup społecznych, które w wyniku zmian gospodarczych znacząco ucierpiały. Mechanizmy osłonowe, bo o nich mowa, pomagały w miarę możliwości zachować stabilność w czasach dynamicznych przemian. W latach 70. nastąpił rozwój usług świadczonych głównie przez kobiety. Usługi osobiste i opiekuńcze wyprowadzone zostały z domu do przestrzeni publicznej<sup>3</sup>. Kolejne lata przyniosły nowe spojrzenie na wartość usług społecznych jako czynnika wpływającego na wzrost jakości życia. W odniesieniu do jakości życia Amartya Sen pisze: „zwiększenie jakości życia jest uzyskiwane nie za sprawą zdecydowanego wzrostu rzeczywistych dochodów na głowę mieszkańca, ale dzięki polityce nastawionej na rozbudowywanie usług społecznych szczególnie tych, związanych

<sup>3</sup> M. Grewiński (2023). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa.

z opieką zdrowotną i edukacją<sup>4</sup>. Jak pisze Mirosław Grewiński, współczesny model polityki społecznej oparty na polityce rozwoju i inwestycji społecznych nazwany jest „social services mix state”<sup>5</sup>.

W latach 90. zaczęła rozwijać się aktywna polityka społeczna „workfare state”<sup>6</sup>, co Stanisława Golinowska opisuje jako ważny krok w przemianach państwa opiekuńczego. Skupiona była w szczególności na powrocie osób bezrobotnych na rynek pracy, bazując na aktywizowaniu, pracy z deficytami, zwracając tym samym uwagę na warunki życia. Połączenie aktywnej polityki społecznej ze świadczeniami pieniężnymi najlepiej sprawdziło się w krajach skandynawskich. System ten nazwany został „workfare-welfare mix”. W kolejnych latach wciąż przechodząca przemiany polityka społeczna skupiała się coraz bardziej na inwestycji w człowieka i wspieraniu go poprzez usługi. Wspomnieć należy, iż rekomendacje Unii Europejskiej w kwestii aktywnej polityki społecznej miały w tym czasie bardzo duże znaczenie. Teraz gdy okres transformacji mamy już za sobą oraz doświadczamy systematycznego rozwoju gospodarczego i społecznego, selektywne mechanizmy wsparcia nie działają w sposób korzystny. Automatycznie, wykluczając pewne grupy ludzi, stają się nieskuteczne i w wielu przypadkach przyczyniają się obniżenia społecznej aktywności. Świadczenia pieniężne same w sobie mogą stanowić ważny element wsparcia społecznego, ale ich skuteczność może być znacznie zwiększona, gdy są łączone z dodatkowymi usługami społecznymi. Świadczenia pieniężne mogą pomóc osobom w zaspokojeniu podstawowych potrzeb, takich jak zakwaterowanie, żywność czy opieka zdrowotna. Jednak wiele sytuacji życiowych wymaga bardziej zindywidualizowanego i specjalistycznego podejścia. Dodatkowe usługi społeczne, takie jak np. wsparcie psychologiczne, szkolenia zawodowe, poradnictwo prawne, opieka nad dziećmi lub osobami starszymi, mogą pomóc w rozwiązywaniu problemów, które wykraczają poza kwestie materialne. Kombinacja tych dwóch aspektów tworzy bardziej holistyczny i kompleksowy system wsparcia, który lepiej odpowiada na różnorodne potrzeby i wyzwania, z jakimi borykają się beneficjenci. Krzysztof Chaczko w swojej pracy przekonuje zaletami powszechności usług: „prosta i tania dystrybucja, wysoka przewidywalność wpływu środków, brak wykluczenia określonych grup czy jednostek, brak stygmatyzacji, brak represji i kontroli, wysoka racjonalność, tj. nieobecność czynników skłaniających do podejmowania działań nielegalnych (szara strefa czy ukrywanie dochodów).”<sup>7</sup> Należy zgodzić się z autorem, że narzędzia oparte na badaniu dochodów i wywiadach środowiskowych segregują społeczeństwo, co prowadzi do osłabienia spójności społecznej. Co gorsza, ze względu na swoją strukturę takie systemy nie tylko stygmatyzują beneficjentów. Ograniczają także możliwości ich zatrudnienia i zarobków. Na przykład praca

<sup>4</sup> A. Sen (1999). *Rozwój i wolność*. Poznań, s. 61.

<sup>5</sup> M. Grewiński (2023). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa, s. 24–25.

<sup>6</sup> M. Rymśza (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej – w stronę rekonstrukcji europejskich welfare states*. Warszawa.

<sup>7</sup> K. Chaczko (2020). Nowe wsparcie w nowych czasach: pomoc powszechna zamiast społecznej. *Nowy Obywatel* 33/84. Łódź.

na pół etatu może spowodować utratę wsparcia społecznego, co skutkuje tym, że niektórzy ludzie pozostają w systemie pomocy społecznej i dorabiają w szarej strefie. Według Mirosława Grewińskiego odpowiednie świadczenia pieniężne będą skuteczne tylko wtedy, jeśli połączymy je z konkretną usługą społeczną<sup>8</sup>. Bez wątplenia w dziedzinie polityki społecznej nie ma rozwiązań doskonałych. Każda reforma przynosi ze sobą określone „skutki uboczne”, których nie sposób uniknąć. Niemniej jednak, jak akcentuje Marek Rymśza – doradca Prezydenta RP i pomysłodawca ustawy o realizowaniu usług społecznych – istnieje możliwość minimalizacji tych negatywnych efektów, pod warunkiem, że decydenci są świadomi ograniczeń obecnych rozwiązań. Uzasadnione jest więc dążenie do opracowania rozwiązań, które łączą aspekty powszechności, aby obywatele byli mniej podatni na wahania gospodarcze, niepewność na rynku pracy, kryzysy, pandemie czy kłęski. Takie podejście ma na celu stworzenie bardziej zrównoważonego i elastycznego systemu wsparcia społecznego, który może lepiej reagować na zmieniające się warunki i potrzeby społeczeństwa. Rozwiązania, które uwzględniają elementy powszechności, dają obywatelom większą pewność i stabilność, a jednocześnie pozwalają na bardziej sprawiedliwe i sprawne dostarczanie usług społecznych. To podejście pozwala społeczeństwu lepiej radzić sobie w obliczu zmian i kryzysów, a także budować bardziej zrównoważoną i opiekuńczą przyszłość.

Najnowsza reforma usług społecznych w Polsce, zainicjowana przez powołanie do życia centrów usług społecznych (CUS), nie tylko zwiększa dostępność wsparcia na poziomie lokalnym, lecz także przyczynia się do zmiany relacji między obywatelami a instytucjami publicznymi. Jak pisze M. Rymśza, „wejście w życie przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych inicjuje kroczącą zmianę systemową”. Zgodnie z koncepcją przedstawioną przez Rymśzę „koprodukcja” staje się kluczowym elementem współczesnych systemów wsparcia, gdyż wzmacnia zaangażowanie społeczności lokalnych w tworzenie i zarządzanie usługami. Mieszkańcy, współuczestnicząc w organizacji i realizacji usług, wykraczają poza tradycyjny model klienta pomocy społecznej, stając się aktywnymi partnerami, co sprzyja integracji i wzmacnianiu lokalnych więzi. Wsparcie spersonalizowane oferowane w pakietach to jedna z zasad nowej polityki społecznej opartej na funkcjonowaniu centrów usług społecznych.

Prace nad koncepcją centrów usług społecznych prowadzone przez sekcję „Polityka społeczna, rodzina”, działającą w ramach Narodowej Rady Rozwoju, rozpoczęte zostały we wrześniu 2017 roku<sup>9</sup>. W listopadzie 2018 roku Prezydent RP Andrzej Duda skierował projekt ustawy do Sejmu, gdzie przyjęta jednogłośnie 19 lipca 2019 roku ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych zapoczątkowała zmiany w polskiej polityce społecznej. Marek Rymśza, koordynator

<sup>8</sup> M. Grewiński (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 51.

<sup>9</sup> M. Rymśza, A. Karwacki (red.). (2023). *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce*. Warszawa, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

sekcji Polityka społeczna, rodzina NRR, opisuje te zmiany jako „budowanie w Polsce nowoczesnego systemu zabezpieczenia społecznego, w ramach którego publiczne wsparcie usługowe będzie dostępne nie tylko dla osób i rodzin słabszych czy ze środowisk defaworyzowanych, lecz także dla ogółu mieszkańców. W myśl założeń ustawy o CUS wsparcie usługowe ma być organizowane na poziomie lokalnym w sposób kompleksowy, a zarazem spersonalizowany, zgodnie z zasadą podmiotowego traktowania mieszkańców”<sup>10</sup>.

Wynikające z art. 14 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych zasady, w oparciu o które centrum realizuje działania, to:

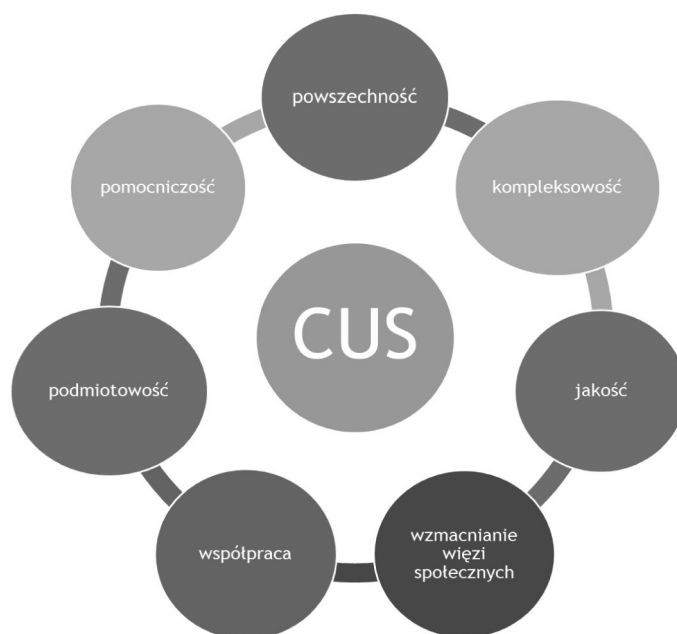
- zasada powszechności – usługi społeczne powinny być dostępne dla wszystkich, którzy spełniają kryteria uprawniające do ich korzystania;
- zasada podmiotowości – centrum ma obowiązek szanować dobro i poczucie tożsamości osób korzystających z tych usług, dbając o ich godność i bezpieczeństwo,
- zasada jakości – usługi społeczne muszą spełniać ściśle określone standardy jakości, co zapewnia wysoki poziom świadczonych usług;
- zasada kompleksowości – centrum musi dostarczać usługi, które odpowiadają na różnorodne potrzeby społeczności lokalnej w różnych etapach życia i sytuacjach rodzinnych;
- zasada współpracy – centrum powinno ściśle współpracować z różnymi instytucjami, organizacjami pozarządowymi, placówkami medycznymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi w celu zapewnienia kompleksowego wsparcia;
- zasada pomocniczości – zakłada podejmowanie działań mających na celu rozszerzenie oferty usług społecznych, wykorzystując potencjał innych podmiotów, które świadczą takie usługi na obszarze działania centrum;
- zasada wzmacniania więzi społecznych – dążenie do wzmocnienia więzi społecznych, integracji oraz rozwoju wspólnoty lokalnej<sup>11</sup>.

Ewelina Zdebska identyfikuje korzyści płynące z działania centrów usług społecznych (CUS), ujmując je w trzech kluczowych obszarach. Po pierwsze, z perspektywy osoby – usługobiorcy CUS przyczyniają się do zwiększenia dostępności i jakości spersonalizowanych usług społecznych, co przekłada się na wzrost poczucia samodzielnności, sprawczości i wpływu na własne życie. Po drugie, na poziomie społeczności lokalnej centra wspierają wszelkie inicjatywy samopomocowe, działania wolontariackie, a także sprzyjają integracji sąsiedzkiej. Wzmacniają więzi wspólnotowe oraz ograniczają problem izolacji społecznej. Kluczowym elementem jest tutaj rola organizatora społeczności lokalnej, który pełni funkcję lidera i animatora lokalnych działań. Trzeci obszar obejmuje korzyści dla samorządów lokalnych oraz systemu polityki społecznej: lepsza integracja usług na poziomie gminy, dostosowanie ich do indywidualnych potrzeb mieszkańców oraz rozwijanie oferty usług w oparciu o współpracę z mieszkańcami (koprodukcję), co wzmacnia potencjał

<sup>10</sup> M. Rymśza (2020). *Dlaczego centrum usług społecznych?* Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, s. 9.

<sup>11</sup> <https://cusmyslenice.pl/wp-content/uploads/2023/08/Plan-wdrazania-CUS-.pdf> (dostęp 10.10.2024 r.).

operacyjny gminy. Dodatkowym atutem jest możliwość pozyskiwania finansowania z różnych źródeł. Zdebska wskazuje także, że w skali makro korzyści te wspierają rozwój nowoczesnego państwa oparty na lokalnej samorządności oraz umacnianiu lokalnych zasobów usługowych, co sprzyja budowaniu społecznie zrównoważonych struktur.<sup>12</sup>



Rys. 1. Zasady funkcjonowania CUS<sup>13</sup>

Jednym z fundamentalnych założeń modelu CUS jest współdziałanie z partnerami społecznymi. Utworzenie centrum usług społecznych sprzyja rozwojowi partnerskiej współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej poprzez:

1. Partnerstwo publiczno-społeczne, czyli zlecenie przez gminę lub kontraktowanie świadczeń usług społecznych realizowanych przez CUS innym podmiotom, w tym organizacjom pozarządowym oraz innym organizacjom non profit i not for profit, a także podmiotom prywatnym.
2. Zawieranie porozumień między gminami lub powiatem a gminą dotyczących przekazania do CUS usług przypisanych innym podmiotom publicznym.
3. Współpraca trójsektorowa – sektor publiczny, sektor prywatny (biznes) oraz tak zwany trzeci sektor, czyli organizacje pozarządowe prezentują zupełnie różne potencjały i mogą nawzajem się uzupełniać, działając na rzecz społeczności lo-

<sup>12</sup> E. Zdebska (2021). Nowe wyzwania dla pracowników socjalnych zatrudnionych w ramach Centrum Usług Społecznych. *New challenges for social workers employed in the Social Services Center 3*, s. 127–128.

<sup>13</sup> Dokumenty własne CUS w Myślenicach.

kalnej. Również w sytuacjach kryzysowych współpraca trójsektorowa pozwala na efektywniejsze i zarazem szybsze organizowanie potrzebnego wsparcia.

Powstanie zintegrowanych lokalnych systemów usługowych jest impulsem do rozwoju sektora ekonomii społecznej i solidarnej poprzez tworzenie miejsc pracy dla osób marginalizowanych i wykluczanych z rynku pracy, świadczenie usług społecznych po rozsądnych cenach w trybie non profit lub not for profit, tak aby były one powszechnie dostępne, oraz wspieranie rozwoju lokalnego obszarów wyłączenia społecznego.

### Usługi społeczne a nowa jakość polityki społecznej

Pojęcie usług społecznych jak podaje Mirosław Grewiński, jest stosunkowo nowym terminem. *Leksykon polityki społecznej* z 2021 roku nie zawiera takiej kategorii pojęciowej, znaleźć za to można pojęcie „świadczenie społeczne – to wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokojeniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin”<sup>14</sup>. Swoisty zlepek usług, rzeczy i pieniędzy. Czesław Bywalec stworzył krótką definicję usług społecznych – „to społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi), których efekt jest niematerialny”. Podsumowując analizę i rozważania w kontekście rozwojowym i definicyjnym usług, Mirosław Grewiński proponuje autorską definicję: „wszelkie działania i czynności o charakterze niematerialnym skierowane na człowieka lub większą zbiorowość ludzką, które są podejmowane przez pracowników zawodów pomocowych (służb społecznych) lub inne osoby do tego przygotowane, mające na celu bezpośrednio zaspokojenie potrzeb jednostek i szerszych zbiorowości oraz wzbogacanie ich zasobów fizycznych, emocjonalnych, duchowych, psychologicznych i społecznych w wyniku których oddziaływania osiąga się wyższą jakość i zadowolenie z życia oraz tworzy się kapitał ludzki, społeczny, kulturowy i intelektualny, uwzględniając fakt, że formy, metody i pakiety dostarczania usług mogą być zróżnicowane. Usługi społeczne są wytwarzane przez podmioty z różnych sektorów, ale ramy ich udostępniania określa państwo i/lub samorządy terytorialne”<sup>15</sup>. W literaturze tematu wspólnym mianownikiem definicji usług społecznych jest postrzeganie tychże usług jako działalności mającej na celu zaspokajanie ludzkich potrzeb w sposób niematerialny, wspierając ich tym samym w dążeniach do osiągnięcia dobrostanu. Elżbieta Ura określa usługi jako proces: „który świadczony jest przez jednostkę na rzecz innego podmiotu w wyniku określonego ryzyka socjalnego: choroby, niepełnosprawności, starości, bezrobocia, wykluczenia społecznego itp.”<sup>16</sup>. Barbara Szatur-Jaworska opisując usługi, skupiła się na ich cechach: „usługi są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego zaspoko-

<sup>14</sup> B. Rysz-Kowalczyk (red.), (2001). *Leksykon Polityki społecznej*. Warszawa, s. 207–208.

<sup>15</sup> M. Grewiński (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*, Dom Wydawniczy Elipsa. Warszawa, s. 110.

<sup>16</sup> E. Ura (2021). *Centra usług społecznych – nowe jednostki organizacyjne gminy*, Roczniki Administracji i Prawa, Annuals of The Administration and Law. Sosnowiec.



kajania ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych; służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność ma wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych; mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne – prywatne; uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie<sup>17</sup>. Czesław Bywalec natomiast podaje, że „usługi społeczne to społecznie użyteczne czynności człowieka skierowane na innego człowieka, których efekt jest niematerialny”<sup>18</sup>.

Ustawodawca określa usługi społeczne jako działania z zakresu: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, jak również reintegracji zawodowej i społecznej. Usługi te są „podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców”<sup>19</sup>.

Gmina Myślenice przygotowując się do utworzenia CUS, wypracowała własną definicję usług społecznych, która brzmi: „usługi społeczne to wspólne działania o charakterze niematerialnym dedykowane osobom, rodzinom i społeczności lokalnej. Bazują na potencjale, wiedzy, doświadczeniu i zasobach środowiska lokalnego. Ich celem jest podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez zaspokajanie ich aktualnych potrzeb”<sup>20</sup>. Usługi społeczne mają na celu pobudzenie postaw obywatelskich, integrację społeczną, spójność lokalnych wspólnot oraz solidarność międzypokoleniową. Oferują wsparcie dla jednostek i rodzin, przy czym ich jakość i dostępność mają istotny wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup. Powszechnie dostępne usługi społeczne, działania wspierające rozwój sieci społecznych i wzajemnego wsparcia stanowią fundament zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Świadczenie usługi społecznej zawsze wiąże się z obecnością zarówno usługodawcy, jak i usługobiorcy, a także polega na realizacji działań mających na celu zaspokojenie istniejących potrzeb. Inwestycja w usługi społeczne stymuluje rozwój rynku gospodarczo-ekonomicznego, co przynosi szereg korzyści zarówno dla społeczności, jak i dla gospodarki. Spośród najważniejszych efektów tego procesu wymienić można:

<sup>17</sup> B. Sztur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne (prezentacja)*. Cyt. za: R. Szafenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 16, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>, (dostęp 15 października 2024 r.).

<sup>18</sup> M. Grewiński (2023). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa, s. 63.

<sup>19</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001818/T/D20191818L.pdf> (dostęp 20.10.2024 r.).

<sup>20</sup> <https://cusmyslenice.pl/uslugi/czym-sa-uslugi-spoeczne> (dostęp 15.10.2024 r.).

1. Zwiększenie zatrudnienia. Rozwój usług społecznych wymaga zatrudnienia coraz większej liczby pracowników, co nie dotyczy jedynie pracowników społecznych, ale także specjalistów w zakresie zdrowia, edukacji czy doradztwa.
2. Rozwój lokalnej gospodarki. Inwestycje w usługi społeczne stymulują lokalną gospodarkę poprzez zwiększenie popytu na lokalne usługi i produkty, generując dodatkowe przychody dla lokalnych podmiotów.
3. Poprawa jakości życia mieszkańców. Wysokiej jakości usługi społeczne wpływają na większą aktywność społeczną i ekonomiczną. Zadowolenie z życia oraz wsparcie w trudnych sytuacjach życiowych zwiększa pewność siebie mieszkańców, co sprzyja ich angażowaniu w życie społeczności lokalnej.
4. Integracja społeczna. Współpraca oraz wsparcie w ramach społeczności lokalnych sprzyjają tworzeniu zrównoważonej i harmonijnej społeczności. Usługi społeczne wpływają na budowanie silniejszych więzi międzyludzkich i społecznych.
5. Wzrost odporności społecznej. Inwestycja w usługi społeczne przyczynia się do wzrostu odporności społecznej na kryzysy i wyzwania, takie jak pandemia, recesja, konflikty zbrojne (Ukraina) czy inne problemy lokalne. Dobre zarządzanie i organizacja usług społecznych pozwala na szybsze reagowanie oraz efektywne wsparcie dla osób w trudnej sytuacji.
6. Wzrost efektywności wydatków publicznych. Skupienie się na prewencji i personalizowanym wsparciu w problemach społecznych zmniejsza koszty związane z interwencjami kryzysowymi w przyszłości. Gminy, które inwestują w usługi społeczne, często zyskują pozytywny wizerunek jako miejsca przyjazne mieszkańcom. Taki wizerunek sprzyja przyciąganiu nowych mieszkańców oraz inwestorów.

Centrum Usług Społecznych w Myślenicach, mimo iż funkcjonuje stosunkowo krótko, stanowi cenne źródło wiedzy na temat potencjalnych korzyści i ograniczeń związanych z reorganizacją usług społecznych w Polsce. Projekt realizowany był w okresie 36 miesięcy, od listopada 2020 r., do października 2023 r., a jego wartość wyniosła 3 124 766,20 zł. Celem głównym projektu, o którym mowa, było opracowanie oraz wdrożenie pilotażowego rozwiązania polegającego na przekształceniu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Myślenicach w Centrum Usług Społecznych (CUS), którego oferta skierowana jest do ogółu mieszkańców Gminy Myślenice. Zgodnie z zasadą powszechności, wsparciem objęte zostają również osoby, które nigdy nie korzystały z pomocy społecznej. Decentralizacja usług społecznych, czyli organizowanie i integrowanie ich z poziomu lokalnego, pozwala na tworzenie personalizowanych, bardziej dostępnych pakietów.

W ramach omawianego projektu planowane działania podzielono na etapy zwane Kamieniami Milowymi (KM):

**Kamień Milowy I** – realizowany w okresie od listopada 2020 r. do kwietnia 2021 r.

Powołanie Zespołu ds. Modelu CUS, który złożony z przedstawicieli reprezentujących sektor organizacji pozarządowych, publiczny, prywatny wspólnie wypracował

misję i wizję myślenickiego CUS. Kolejnym ważnym krokiem było przeprowadzenie diagnozy potrzeb i potencjału lokalnej społeczności oraz opracowanie dokumentu „Plan Wdrażania CUS”. Plan ten oparty na wynikach szczegółowej diagnozy potrzeb społeczności lokalnej zawierał również analizę obecnego na ten czas stanu świadczenia usług społecznych oraz zasobów potencjalnych partnerów w zakresie realizacji tych usług. Uwzględniono także (wypracowany model CUS) zasady integracji usług społecznych oraz wnioski z innych projektów, takich jak „Liderzy kooperacji”, realizowany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS). Ważną częścią planu było określenie Katalogu usług społecznych, które wdrożono w ramach pilotażu. Kolejne działania obejmowały przygotowanie odpowiedniej infrastruktury technicznej oraz wymagane ustawą przeszkolenie personelu, który po przeszkoleniu objąć miał nowe stanowiska pracy – Organizator Usług Społecznych, Koordynatorzy Indywidualnych Planów Usług Społecznych oraz Organizator Społeczności Lokalnej.

**Kamień Milowy II** – realizowany w okresie od marca 2021 r. do lutego 2022 r.

Powołanie uchwałą Rady Miejskiej nowej jednostki Centrum Usług Społecznych rozpoczęło realizację Planu Wdrażania CUS. Kolejna uchwała dotyczyła przyjęcia Programu Usług Społecznych i rozpoczęcie świadczenia usług społecznych w sposób dostosowany do specyfiki lokalnej społeczności, w tym uwzględniając usługi świadczone w środowisku lokalnym.

**Kamień Milowy III** – realizowany w okresie od marca 2022 r. do grudnia 2022 r.

Etap ten obejmował dalszą realizację usług społecznych oraz monitoring przebiegu testowania prowadzony przez cały okres świadczenia usług. Na podstawie wniosków z monitoringu przygotowano dokument „Aktualizacja planu wdrażania CUS oraz świadczonych usług społecznych z uwzględnieniem usług świadczonych w środowisku lokalnym.

**Kamień Milowy IV** – realizowany w okresie od stycznia 2023 r. do marca 2023 r., obejmował przegląd działań projektu wraz z wypracowanym pakietem produktów przedstawionym do zatwierdzenia Radzie Programowej. Do końca realizacji projektu, który przypadł na 31 października 2024 roku, świadczone były usługi społeczne<sup>21</sup>.

Na podstawie dokumentu „Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej Gminy Myślenice” zidentyfikowano trzy kluczowe obszary priorytetowe, w odniesieniu do których przygotowano Program Usług Społecznych. Obszary te dotyczyły wspierania rodziny, realizacji usług w zakresie pomocy społecznej oraz wspierania osób z niepełnosprawnościami<sup>22</sup>.

Pierwszy Program zawierał usługi społeczne z zakresu rehabilitacji ogólnoustrojowej, rehabilitacji wodnej, wsparcia psychologicznego dzieci i dorosłych, psychiatrii

<sup>21</sup> Dokumenty własne CUS.

<sup>22</sup> [https://myslenice.pl/pro\\_myslenice/zasoby/files/diagnoza-potrzeb-i-potencjalu-spoleczności-lokalnej-gminy-myslenice-w-zakresie-uslug-spolecznych.pdf](https://myslenice.pl/pro_myslenice/zasoby/files/diagnoza-potrzeb-i-potencjalu-spoleczności-lokalnej-gminy-myslenice-w-zakresie-uslug-spolecznych.pdf) (dostęp 20.10.2024 r.).

dziecięcej, terapii sensorycznej, logopedii, podnoszenia kompetencji wychowawczych, terapii rodzinnej, poradnictwa prawnego oraz organizacji społeczności lokalnej<sup>23</sup>. Zadania Zespołu Organizowania Społeczności Lokalnej mają duży wpływ na realizację założeń wynikających z idei centrów usług społecznych. Początkowe jego działania miały na celu budowanie relacji ze społecznością lokalną opartych na zaufaniu co wiązało się w dużej mierze z pracą w terenie. Zespół CUS wypracował w tym celu własną definicję CAL – „Centrum Aktywności Lokalnej to przestrzeń do spotkań, realizacji pomysłów, integracji, wzajemnej pomocy, edukacji i ciekawego spędzania wolnego czasu dedykowana do wszystkich mieszkańców Gminy Myślenice”<sup>24</sup>.

Analizując proces realizacji projektu „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice” w oparciu o doświadczenia własne i dokumenty dotyczące realizacji projektu CUS, można wskazać kilka istotnych problemów. Po pierwsze, problemy techniczno-proceduralne, do jakich zaliczyć należy między innymi brak narzędzia do tworzenia i aktualizowania koszyka usług oraz brak funkcjonalności systemu dziedzinowego POMOST, np. przy aktualizowaniu IPUS oraz sprawozdawczości. Problemy dotyczące generatora WITKAC, w którym ogłoszono konkurs dla organizacji pożytku publicznego, wygenerowały opóźnienie w świadczeniu usług. Początkowy brak dostępu i opóźnienia w realizacji specjalistycznych szkoleń gwarantowanych zapisami ustawy dla nowych stanowisk spowodowały obawy niespełnienia na czas wymagań formalnych. Kolejnym problemem opóźniającym realizację usług było przedłużające się postępowanie dotyczące wyłonienia wykonawcy usług. Wyłoniony w trybie zasady konkurencyjności wykonawca opóźnił podpisanie umowy, w efekcie rezygnując z jej podpisania. Subiektywne odczucia tak usługodawców, jak i usługobiorców związane z jakością świadczonych usług wymagają od CUS szczegółowego określenia standardów usług społecznych. Istotną barierą okazała się również niewystarczająca liczba podmiotów ekonomii społecznej, działających na terenie gminy w odniesieniu do założeń zlecenia tym podmiotom realizacji usług społecznych. W odniesieniu do problemów kadrowych należy wskazać na znaczny wzrost ryzyka wypalenia zawodowego pracowników oraz braki kadrowe wynikające z przebywania pracowników na zwolnieniach lekarskich czy urlopowach. Trudności związane z dostępnościami lokalowymi stały się poważnym utrudnieniem w realizacji zadań Centrum Aktywności Lokalnej. W odpowiedzi na rosnące zainteresowanie społeczności lokalnej działaniami CAL oferta uległa poszerzeniu. Kończąc ten wątek, należy wspomnieć o barierach finansowych. W ramach realizowanego projektu usługi społeczne finansowane w całości finansowane były ze środków zewnętrznych. Pomimo iż pierwsze przekształcenia jednostek miały miejsce trzy lata temu, wciąż nie ma określonego, jednego planu na finansowanie usług w Polsce. Partycypowanie mieszkańców w ponoszonych kosztach usług nie rozwiązuje tego problemu.

<sup>23</sup> <https://cusmyslenice.pl/wp-content/uploads/2022/03/Program-Uslug-Spolecznych-1.pdf> (dostęp 15.10.2024).

<sup>24</sup> <https://cusmyslenice.pl/centrum-aktywnosci-lokalnej> (dostęp 15.10.2024 r.).

## Wnioski i rekomendacje

Mając na uwadze doświadczenia związane z realizacją projektu „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice”, warto wskazać na kilka kluczowych wniosków. Wielopłaszczyznowa struktura projektu podzielona na etapy, tak zwane Kamienie Milowe, pozwala na konsekwentne dążenie do osiągnięcia założonych celów. Każdy etap był precyzyjnie zaplanowany i uwzględniał kluczowe elementy, takie jak powołanie zespołu, przeprowadzenie diagnozy społecznej, opracowanie planów wdrażania, realizację usług oraz monitoring i ewaluację. Powołanie Centrum Usług Społecznych i wdrożenie Programu Usług Społecznych, wpływające pozytywnie na integrację lokalnej społeczności, jak również Centrum Aktywności Lokalnej (CAL), które stworzyło przestrzeń do wspólnego działania mieszkańców i wzmacniania relacji opartych na zaufaniu, stanowią dobry przykłady efektywnej integracji społecznej.

Liczne wyzwania napotkane w trakcie realizacji projektu, jak na przykład techniczno-proceduralne, kadrowe czy finansowe, utrudniały realizację założonych działań w określonych we wniosku terminach. Brak narzędzi do zarządzania usługami (np. aktualizacja IPUS, tworzenie koszyka usług), opóźnienia w szkoleniach, trudności z wyborem wykonawców usług oraz ograniczona liczba podmiotów ekonomii społecznej działających na terenie gminy Myślenice oraz gmin ościennych wpłynęły na efektywność realizacji usług. Monitoring przebiegu testowania świadczonych w projekcie działań i przede wszystkim realizacji usług społecznych stał się kluczowym elementem procesu. Na podstawie wypracowanych wniosków zaktualizowano plan wdrażania, dostosowując usługi do zmieniających się potrzeb lokalnej społeczności i identyfikując bariery w realizacji. Warto podkreślić znaczenie współpracy międzysektorowej. Zaangażowanie przedstawicieli różnych sektorów (publicznego, prywatnego i NGO) w opracowanie misji, wizji oraz planów działania CUS pozwoliło stworzyć model, który lepiej odpowiadał na potrzeby społeczności. Zidentyfikowanie priorytetowych obszarów działania (wspieranie rodziny, pomoc społeczna, wsparcie osób z niepełnosprawnościami) pozwoliło na zaprojektowanie szerokiej gamy usług społecznych pogrupowanych w pakiety dla grup społecznych. Dzięki temu projekt zyskał realny wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców. Uzależnienie projektu od środków zewnętrznych oraz brak długoterminowej strategii finansowania usług społecznych w kraju spowodowały obawy dla spełnienia warunku trwałości działań. Konieczne są stabilne rozwiązania, umożliwiające świadczenie i rozwój usług po zakończeniu projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Znaczne obciążenie pracowników obowiązkami oraz braki kadrowe wpłynęły na tempo i jakość realizacji zadań Centrum. Konieczne wydaje się wprowadzenie systemowych rozwiązań zapobiegających wypaleniu zawodowemu oraz zapewniających odpowiednie wsparcie dla personelu. Brak jasno określonych kryteriów dotyczących standaryzowania usług społecznych powodował utrudnioną ocenę jakości ich realizacji oraz planowanie działań naprawczych. Ujednolicenie standardów mogłoby zwiększyć przejrzystość i efektywność świadczonych usług społecznych.

Rekomendacje, jakie można zaproponować jednostkom planującym przekształcenie w CUS, ściśle związane są z napotkanymi podczas realizacji projektu trudnościami. Są to: wdrożenie systemowych narzędzi wspierających zarządzanie usługami społecznymi; rozwinięcie współpracy z podmiotami ekonomii społecznej i NGO w celu zwiększenia różnorodności oferowanych usług; prowadzenie działań informacyjnych i promujących korzyści z zakładania podmiotów ekonomii społecznej; utworzenie długoterminowego planu finansowania usług społecznych, w tym mechanizmów umożliwiających finansowanie ze źródeł lokalnych; podjęcie działań przeciwdziałających wypaleniu zawodowemu pracowników, takich jak zapewnienie wsparcia psychologicznego oraz superewizji w każdej jednostce; kontynuacja monitoringu i ewaluacji w celu dostosowywania usług do zmieniających się potrzeb społeczności.

Projekt „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice” stanowi cenną inicjatywę w zakresie integracji społecznej i innowacyjnych rozwiązań w świadczeniu usług społecznych. Pomimo napotkanych trudności jego realizacja dostarczyła wielu cennych doświadczeń, które mogą zostać wykorzystane w przyszłych działaniach.

## Źródła:

### Akty prawne

1. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

### Literatura

1. Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa, s. 24–25, 51, 63, 110.
2. Harmonogram realizacji projektu (2020). Dokument wewnętrzny CUS – nie jest udostępniony publicznie.
3. Rymśa, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej – w stronę rekonstrukcji europejskich welfare states*. Warszawa.
4. Rymśa, M. (2020). *Dlaczego centrum usług społecznych?* Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Rymśa, M., Karwacki, A. (red.). (2023). *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
6. Rysz-Kowalczyk, B. (red.) (2001). *Leksykon Polityki społecznej*. Warszawa, s. 207–208.
7. Sen, A. (1999). *Rozwój i wolność*. Poznań, s. 61.
8. Ura, E. (2021). *Centra usług społecznych – nowe jednostki organizacyjne gminy*. *Roczniki Administracji i Prawa, Annuals of The Administration and Law*. Sosnowiec.

9. Zdebska, E. (2021). Nowe wyzwania dla pracowników socjalnych zatrudnionych w ramach Centrum Usług Społecznych. *New challenges for social workers employed in the Social Services Center 3*, s. 127–128.

## Netografia:

### Czasopisma internetowe

1. Chaczko, K. (2021). Nowe wsparcie w nowych czasach: pomoc powszechna zamiast społecznej. *Nowy Obywatel*. Dostęp dnia 15 października 2024 roku.
2. <https://nowyobywatel.pl/2020/10/15/nowe-wsparcie-w-nowych-czasach-pomoc-powszechna-zamiast-spoecznej/>

### Strony internetowe

1. Fiszka projektu „Centrum Usług Społecznych w Gminie Myślenice” (dostęp 20 października 2024 r.), <https://cusmyslenice.pl/projekty/centrum-uslug-spoecznych-w-gminie-myslenice>
2. Plan wdrażania CUS w Myślenicach (dostęp 20 października 2024 r.), <https://cusmyslenice.pl/wp-content/uploads/2023/08/Plan-wdrazania-CUS-.pdf>
3. Czym są usługi społeczne? (dostęp 15 października 2024 r.), <https://cusmyslenice.pl/uslugi/czym-sa-uslugi-spoeczne>
4. „Plan wdrażania CUS”. 2021 (dostęp 15 października 2024 r.), <https://cusmyslenice.pl/wpcontent/uploads/2023/08/Plan-wdrazania-CUS-.pdf>
5. Sztur-Jaworska B., *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne (prezentacja)*. Cyt. za: R. Szafenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 16, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>, (dostęp 15 października 2024 r.).
6. Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej gminy Myślenice w zakresie usług społecznych. 2021 (dostęp 10 października 2024 r.), [https://myslenice.pl/pro\\_myslenice/zasoby/files/diagnoza-potrzeb-i-potencjalu-spoeczności-lokalnej-gminy-myslenice-w-zakresie-uslug-spoecznych.pdf](https://myslenice.pl/pro_myslenice/zasoby/files/diagnoza-potrzeb-i-potencjalu-spoeczności-lokalnej-gminy-myslenice-w-zakresie-uslug-spoecznych.pdf)
7. Program Usług Społecznych na rok 2022. 2022 (dostęp 10 października 2024 r.), <https://cusmyslenice.pl/wp-content/uploads/2022/03/Program-Uslug-Spoecznych-1.pdf>
8. Centrum Aktywności Lokalnej w Myślenicach (dostęp 15 października 2024 r.), <https://cusmyslenice.pl/centrum-aktywnosci-lokalnej>

## **mgr Marta Łaszczyk-Lichoń**

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
Instytut Zarządzania i Spraw Społecznych