

## **Centra usług społecznych – czy poprawią dostęp do usług społecznych i ich jakość?<sup>1</sup>**

### **Streszczenie**

Ekspertyza dotyczy przygotowania, treści i wdrażania ustawy o realizacji usług społecznych przez centra usług społecznych uchwalonej (CUS) w 2019 r. w kontekście usług pomocy społecznej. Ustawa została uchwalona w czasie, gdy z wielu różnych powodów w dyskursie eksperckim i publicznym wzrosło zainteresowanie finansowaniem i stanem usług publicznych, a w szczególności społecznych takich jak opieka zdrowotna czy oświata. W ekspertyzie omówiono kontekst krytycznego podejścia do świadczeń pieniężnych i pozytywnego wartościowania świadczenia w formie usług. Poza omówieniem kontekstu i procesu przygotowania ustawy, głównych elementów jej treści (zakres przedmiotowy i kształt organizacyjny CUS) oraz wdrażania poprzez pilotaż, poruszone zostały również dwa dodatkowe tematy: zlecenia usług społecznych z zakresu pomocy społecznej przez CUS oraz oceny tej reformy w kontekście zasady decentralizacji. Wnioski zawierają poza podsumowaniem również dwa niewykluczające się scenariusze rozwoju sytuacji: kilkanaście lat projektowych CUS finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w kilkudziesięciu gminach (wyspowa trwałość) oraz wprowadzenie zasadniczej reformy pomocy społecznej (od małej do dużej reformy).

### **Spis treści**

Wprowadzenie .....	2
1. Usługi społeczne w szerszym kontekście.....	2
2. Proces przygotowania ustawy: konsultacje i ekspertyzy .....	5
3. Cele ustawy i sposób ich realizacji.....	7
4. Usługi społeczne w ustawie o CUS .....	11
5. Centrum usług społecznych i jego zadania.....	12
6. Zlecenie usług społecznych przez CUS podmiotom gospodarczym nastawionym na zysk .....	14
7. Centrum usług społecznych a zasada decentralizacji administracji publicznej.....	15
8. Implementacja: przewodniki, pilotaż, szkolenia .....	17
Wnioski.....	19

---

<sup>1</sup> Ekspertyza została przygotowana pierwotnie dla Fundacji Batorego. Obecna wersja uzupełniona została przede wszystkim o punkt 6 dotyczący zlecenia usług społecznych przez CUS, a także krótkie omówienie dwóch nowych dokumentów dotyczących pilotaży CUS – raportu rządowego i raportu z badania Ogólnopolskiej Organizacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy społecznej (punkt 8).

## Wprowadzenie

Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych (CUS) wprowadza do polskiego prawa nowe pojęcie usług społecznych, a także nowy, nieobowiązkowy, lokalny program usług społecznych, nową, nieobowiązkową, jednostkę organizacyjną o nazwie Centrum Usług Społecznych oraz nowe role zawodowe dla osób zatrudnionych w centrum, przede wszystkim: organizatora usług społecznych oraz koordynatora indywidualnych planów usług społecznych.

Współcześnie mamy do czynienia z wzajemnym powiązaniem problemów dotyczących liczby i jakości poszczególnych usług społecznych oraz problemów związanych z koordynacją pracy usługodawców wewnątrz danego rodzaju usług i pomiędzy nimi. Zagadnienia te są już rozpoznane w literaturze światowej i polskiej, szczególnie w tej części, która specjalizuje się w temacie koordynacji usług społecznych pod względem zadań zawodowych koordynatorów usług (*case management*)<sup>2</sup>, jak i sposobów zorganizowania koordynacji usług (jedno okienko, *single-window services*)<sup>3</sup>.

Główne pytanie, jakie się w związku z tym nasuwa, brzmi: Jak ustawa o usługach społecznych realizowanych w centrach usług społecznych odpowiada na wyzwania współczesnych usług społecznych? Odpowiedź na nie musi być na razie wstępna ze względu na to, że pilotaże CUS zaczęły się w roku 2020 i obecnie są na wczesnych etapach realizacji.

W ekspertyzie próbowano odpowiedzieć na to pytanie, analizując najpierw kontekst reformy, a następnie proces jej przygotowania, cele i sposoby ich osiągnięcia, zakres przedmiotowy usług, organizację CUS z perspektywy zasady decentralizacji administracji publicznej, a także wstępne informacje o instrumentach implementacji reformy.

### 1. Usługi społeczne w szerszym kontekście

Skoro usługi społeczne są głównym tematem omawianej ustawy, warto krótko pokazać wzrost znaczenia tego pojęcia w literaturze naukowej i dyskursie publicznym dotyczącym polityki społecznej.

Usługi są dobrem ekonomicznym będącym przedmiotem obrotu na rynku. W dodatku w ostatnich 50. latach zmiany struktury gospodarki w zamożniejszych krajach miały taki charakter, że udział sektora usług systematycznie rósł i niekiedy zaczął przewyższać nawet udział przemysłu. Z tych powodów usługi zaczęły zajmować coraz więcej miejsca w teorii i badaniach ekonomicznych<sup>4</sup>. W ramach tej literatury stosowano wiele odmiennych podziałów usług na rodzaje ze względu na ich bardzo dużą różnorodność. Część z tych usług nazywano w Polsce socjalnymi<sup>5</sup> lub społecznymi<sup>6</sup>. Poszczególne z tych usług mają już swoje literatury ekonomiczne, np. ekonomia opieki zdrowotnej<sup>7</sup> czy ekonomia edukacji (np. seria wydawnicza *Handbooks of the Economics of Education* wydawnictwa Elsevier).

W literaturze z zakresu polityki społecznej i państwa opiekuńczego pojęcie usług społecznych ujmuje się w dwóch znaczeniach. Przykładowo termin *social services* w literaturze brytyjskiej obejmuje pięć podstawowych usług: zabezpieczenie społeczne (*social security*), opiekę zdrowotną (*health care*),

---

<sup>2</sup> Por. np. A.J. Frankel, S.R. Gelman, D.K. Pastor, *Case Management: An Introduction to Concepts and Skills*, wyd. IV, Oxford University Press, 2019.

<sup>3</sup> Por. np. B. Rohregger, *Social Services*, [w:] E. Schüring, M. Loewe (red.), *Handbook on Social Protection Systems*, Edward Elgar, 2021.

<sup>4</sup> S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, *Współczesna ekonomia usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005.

<sup>5</sup> M. Nieduszyński, *Analiza nakładów na usługi socjalne w krajach RWPG*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1973.

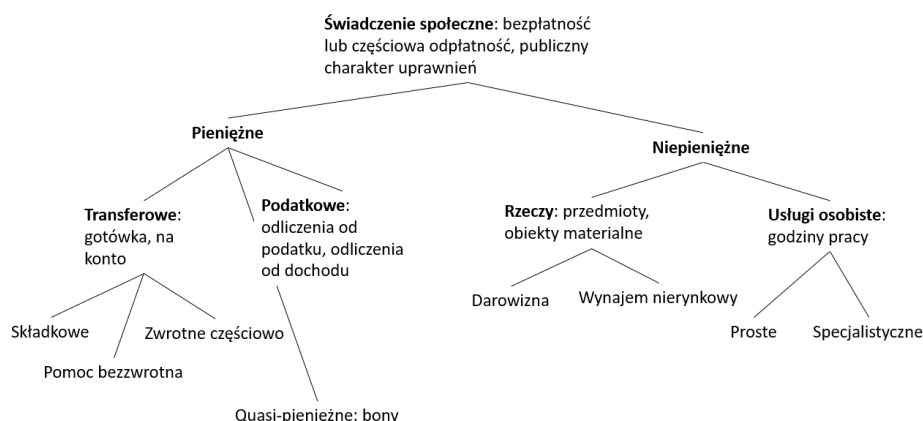
<sup>6</sup> A. Łukaszewicz, (red.), *Usługi społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1984.

<sup>7</sup> Por. np. T.E. Getzen, *Ekonomika zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000.

edukację, mieszkalnictwo i osobiste usługi społeczne (*personal social services*)<sup>8</sup>. Ta ostatnia kategoria obejmuje te usługi społeczne, których nie uwzględniają pozostałe, a w szczególności pracę socjalną, opiekę społeczną, a w tym także pieczę zastępczą. W Polsce są to usługi wchodzące w zakres szeroko rozumianej pomocy społecznej. Można się zastanawiać, czy osobiste usługi społeczne objęłyby również pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami oraz resocjalizację.

Z kolei w teorii polityki społecznej usługi społeczne ujmowane są jako jedna z trzech form świadczenia społecznego, które definiowane jest poprzez trzy cechy: 1) zaspokajają indywidualne potrzeby osób i rodzin; 2) nie jest wynagrodzeniem za pracę; 3) jest finansowana ze środków publicznych<sup>9</sup>. Cele lub funkcje tak zdefiniowanych świadczeń społecznych to: 1) zabezpieczanie przed skutkami ryzyk socjalnych; 2) łagodzenie nierówności społecznych i wyrównywanie szans życiowych; 3) kształtowanie zachowań konsumenckich, pracowniczych, obywatelskich i innych; 4) wzmacnianie więzi społecznych<sup>10</sup>. Jest bardzo wiele możliwości klasyfikowania tego, co zaspokaja potrzeby osób i rodzin oraz spełnia dwa pozostałe kryteria definicyjne, w tym wykorzystanie klasyfikacji celów świadczeń, które pozwala wyróżnić zabezpieczające, egalitaryzujące, edukacyjne i integracyjne świadczenia społeczne. Jednym z kryteriów podziału jest też forma świadczenia (to, co otrzymuje uprawniona osoba lub rodzina), co umożliwi klasyfikację na trzy główne rodzaje świadczeń społecznych: 1) świadczenia pieniężne; 2) rzeczowe; 3) usługi społeczne<sup>11</sup>. Różnorodność form świadczeń może być nawet większa, co pokazano na schemacie 1.

Schemat 1. Formy świadczeń społecznych



Źródło: opracowanie własne.

Świadczenia w różnych formach mogą być ze sobą świadomie powiązane. Pierwszym przykładem może być spopularyzowane od lat 90. XX w. przyznawanie świadczeń pieniężnych pod warunkiem korzystania z określonych usług społecznych<sup>12</sup>. Drugim przykładem jest przyznawanie miejsca w domu pomocy społecznej z usługami bytowymi i opiekuńczymi tam świadczonymi.

Ponadto świadczenia pieniężne i świadczenia usługowe mogą być udzielane przez te same jednostki organizacyjne administracji publicznej. Pierwszym przykładem są powiatowe urzędy pracy, które

<sup>8</sup> T. Butcher, *Delivering Welfare: The Governance of the Social Services in the 1990s*, Open University Press, 1995.

<sup>9</sup> B. Rysz-Kowalczyk, *Świadczenia społeczne*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna”, 2014, 12(2), s. 19-39.

udzielają zarówno świadczeń pieniężnych (zasiłki, stypendia dla bezrobotnych), jak i usług rynku pracy (pośrednictwo zawodowe, doradztwo zawodowe, szkolenia). Drugim przykładem są ośrodki pomocy społecznej, które udzielają świadczeń wszystkich rodzajów: zasiłki, schronienie, ubranie i żywność oraz praca socjalna, usługi opiekuńcze i inne świadczenia usługowe.

W dyskursie o charakterze normatywnym wokół powyższych zagadnień dokonuje się ocen różnych form świadczeń, mówi się które powinny być rozwijane, a które ograniczane itp. W tym dyskursie w Polsce i również poza nią można zauważyć tendencje do podkreślania roli i znaczenia świadczeń usługowych, do pozytywnego ich oceniania, a także do postulowania ich rozwoju<sup>13</sup> z powoływaniem się na literaturę zagraniczną<sup>14</sup>.

Ten trend można zilustrować próbą reformy, która zmieniała nazwę głównej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej (Ośrodek Pomocy Społecznej) na Centrum Pomocy i Usług Socjalnych, oraz powołaniem niepublicznych Agencji Usług Socjalnych<sup>15</sup>. Reforma ta nie została jednak wdrożona z powodu blokady Ministerstwa Finansów w 2014 r., które powoływało się na to, że Polska była w procedurze nadmiernego deficytu. Kolejną próbą, tym razem udaną, jest omawiana w ekspertyzie ustawa. Jeszcze inny projekt ustawy o ekonomii społecznej ustanawia dwa typy przedsiębiorstw społecznych: mające na celu reintegrację społeczną i zawodową oraz realizujące usługi społeczne (art. 5)<sup>16</sup>. Obecnie (2021) trwają konsultacje dokumentu rządowego pod charakterystycznym tytułem *Strategia Rozwoju Usług Społecznych*. Powstaje on w kontekście idei deinstytucjonalizacji, czyli usług społecznych udzielanych w miejscu zamieszkania, a nie w całodobowych instytucjach.

Źródeł kontrowersji w obszarze form świadczeń można szukać w literaturze ekonomicznej na ten temat. Argumentowano tam często, iż świadczenia pieniężne są efektywniejsze w poprawianiu dobrobytu świadczeniobiorców niż niepieniężne. Wynika to stąd, że dochód ze świadczeń może być wydany zgodnie z preferencjami świadczeniobiorcy, czego nie zapewnią w takim zakresie żadne świadczenia niepieniężne. Ten argument można skrytykować w kilku punktach: 1) poprawa dobrobytu świadczeniobiorców nie jest jedynym celem świadczeń społecznych; 2) świadczeniobiorcy mogą mieć problem z rozpoznaniem swoich własnych potrzeb, ale też mogą mieć problem z rozpoznaniem, czego potrzeba poszczególnym członkom ich gospodarstwa domowego; 3) rozmiar zapotrzebowania na określone dobra i usługi jest niepewny, więc trudno jest dobrze skalkulować świadczenia pieniężne<sup>17</sup>. Jednym z popularnych nurtów krytyki świadczeń pieniężnych jest wskazywanie ich skutków ubocznych, gdy świadczeniobiorcami są osoby zdolne do pracy, w tym niepełnosprawne (pułapka ubóstwa,

---

<sup>13</sup> M. Grewiński M., *Stare i nowe koncepcje wspierające rozwój usług społecznych – w jakim kierunku zmierzamy?* [w:] K. Chaczko, K. Stanek (red.), *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2016.

<sup>14</sup> Charakterystyczny cytat: „polityka społeczna zmierza w kierunku świadczenia usług: usługi społeczne nieuchronnie muszą przejąć wiodącą rolę w polityce społecznej” (M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009, s. 49). Został on przypisany zagranicznemu autorowi, który jednak napisał tylko, że w związku z większym znaczeniem usług społecznych należy przeorientować program badań porównawczych: „social services have become increasingly important ingredients of welfare state production. Hence it will be necessary to shift the research agenda accordingly” (J. Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Services*, „Journal of European Social Policy”, 1995, 5(2), s. 131-149).

<sup>15</sup> MPiPS, *Założenia do zmian w ustawie o pomocy społecznej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, kwiecień 2013.

<sup>16</sup> Dokumenty dostępne na stronie Konsultacje projektu ustawy o ekonomii społecznej, [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Konsultacje\\_projektu\\_ustawy\\_o\\_ekonomii\\_spolecznej\\_4236.html](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Konsultacje_projektu_ustawy_o_ekonomii_spolecznej_4236.html). Jako projekt rządowy wpłynął do Sejmu w czerwcu 2022 r.: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&id=RM-0610-71-22>.

<sup>17</sup> L. Söderström, *The Economics of Social Protection*, s. 147-148, Edward Elgar, 2008.

pułapka bezrobocia, pułapka świadczeniowa)<sup>18</sup>. Ten nurt bardzo dobrze ilustruje krytyka świadczenia wychowawczego ze względu na jego ujemny wpływ na wskaźnik zatrudnienia matek. Świadczenia pieniężne oczywiście mają też liczne pozytywne skutki, które wynikają z tego, że łagodzą wielowymiarowo szkodliwe ubóstwo. Tu chodzi tylko o opis dyskursu, który skupia się na krytyce różnych aspektów tej formy świadczeń, żeby dojść do wniosku, że świadczenia usługowe są ważniejsze czy lepsze.

Z powyższego przeglądu kontekstu dla omawianej ustawy wynika, że usługi społeczne to duży obszar różnych zagadnień obejmujących właściwie całą problematykę polityki społecznej, a nawet wykracza poza nią w kierunku usług publicznych. Ponadto jest to obszar dyskusji i kontrowersji, w którym w ostatnich dziesięcioleciach uwidacznia się tendencja do podkreślania roli oraz znaczenia świadczeń w formie usług społecznych w polityce społecznej. Ten kontekst sprzyja przedstawianiu reform polityki społecznej jako rozwijających usługi społeczne. Należy jednak pamiętać, że w praktyce reformatorskiej są to zwykle usługi pomocy społecznej. Reformy systemu edukacji, reformy systemu opieki zdrowotnej czy reformy usług rynku pracy nie odwołują się do pojęcia usług społecznych czy służb społecznych.

## 2. Proces przygotowania ustawy: konsultacje i ekspertyzy

Projekt ustawy był inicjatywą prezydencką, której liderem był dr hab. Marek Rymśza (w randze doradcy etatowego Prezydenta). Nadawało mu to pewną specyfikę w porównaniu z projektem rządowym, który wymaga przejścia przez całą procedurę konsultacji międzyresortowych, dołączenia oceny skutków regulacji, umieszczenia na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL), gdzie znajduje się jego pełna dokumentacja ze zgłoszonymi opiniami. Projekt był jednak konsultowany w gronie eksperckim i akademickim na co najmniej kilku specjalnie temu poświęconych spotkaniach, choć jeden z ważnych interesariuszy, reprezentujący stronę pracowniczą (Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej), został pominięty. Dzięki docieklivości Federacji można było zapoznać się z opiniami i innymi materiałami z procesu konsultacji<sup>19</sup>.

Obawy środowisk pracowników socjalnych były łatwe do przewidzenia ze względu na doświadczenie rządowego projektu reformy pomocy społecznej z lat 2013-2015. Proponowano w nim między innymi przemianowanie ośrodków pomocy społecznej na centra pomocy i usług socjalnych oraz powstanie niepublicznych Agencji Usług Socjalnych (AGS). Status AGS miały uzyskiwać organizacje pozarządowe, którym zlecano by usługi socjalne, ale nie obejmowałyby one pracy socjalnej. Ta ostatnia miała pozostać w podstawowych jednostkach pomocy społecznej prowadzonych przez samorząd terytorialny. Projekt został zablokowany przez Ministerstwo Finansów ze względu na ograniczenia procedury nadmiernego deficytu nałożone przez UE (2009-2015)<sup>20</sup>. Po wyborach w 2015 roku nowy rząd już do niego nie wracał. Niektóre elementy reformy CUS przypominają projekt reformy, w szczególności idea zlecania usług społecznych organizacjom pozarządowym. Pojawienie się propozycji

---

<sup>18</sup> Por. np. W. Gadomski, *Pułapki pomocy społecznej. Utrwala ubóstwo, zachęca do bierności*, Wyborcza.pl, 1 marca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25740553,pulapki-pomocy-spoecznej-utrwala-ubostwo-zacheca-do-biernosci.html>.

<sup>19</sup> Federacja wystąpiła do Kancelarii Prezydenta o opinie o projekcie ustawy i opublikowała je na swoich stronach pod charakterystycznym tytułem *Druzgoczące opinie o CUS*, <https://federacja-socjalnych.pl/index.php/700-druzgocace-opinie-o-cus>. Zostały one później opublikowane w książce M. Rymśza (red.), *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2021.

<sup>20</sup> Szacunki kosztów tej reformy wynosiły ponad 1,3 miliarda złotych, co wydawało się ówczesnemu Ministerstwu Finansów nie do zaakceptowania mimo zawieszenia procedury w 2014 r., gdy dwa lata później nowy rząd uruchomił wydatki na świadczenie wychowawcze kilkanaście razy wyższe, R. Szarfenberg, *Success in Agenda Setting by Failure in Policy Making: Exploring New Policy Venue in Polish European Semester 2012-2022*, artykuł w recenzjach.

CUS mogło być więc kojarzone z poprzednim projektem i formułowaniem tych samych pytań o uzasadnienie zmian oraz obaw o to, że reorganizacja zagrozi stabilności zatrudnienia pracowników socjalnych. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej wysłała do Kancelarii Prezydenta bardzo szczegółowe uwagi dotyczące wielu projektowanych przepisów<sup>21</sup>.

Poza konsultacjami projektu Kancelaria Prezydenta zamówiła także kilka ekspertyz u znanych ekspertów akademickich (Barbary Szatur-Jaworskiej, Mirosława Grewińskiego, Dobroniegi Trawkowskiej, Marioli Raclaw, Tomasza Kaźmierczaka, Arkadiusza Karwackiego i Bohdana Skrzypczaka). Ich tematem były kłopoty z prawną definicją usług społecznych, a także zagadnienia integracji asystentury i pracy socjalnej, reintegracji społecznej i zawodowej oraz usług animacji i samopomocy społecznej w kontekście projektu CUS.

W pierwszej ekspertyzie<sup>22</sup> przytoczono liczne definicje usług społecznych z literatury i różnych dokumentów krajowych i zagranicznych. Autorzy stwierdzili, że projektowana ustawa miała objąć usługi społeczne w ujęciu wąskim jako osobiste usługi społeczne lub usługi socjalne związane z pracą socjalną i pomocą społeczną. Autorzy zauważyli również, że usługi społeczne są świadczeniami społecznymi (patrz poprzedni punkt), ale odradzali projektodawcy posługiwanie się tym terminem w ustawie. Możliwe, że powodem tego było skojarzenie słowa „świadczenie” ze świadczeniami pieniężnymi.

Rozważano też argumenty za i przeciw bezpośredniej definicji prawnej usług społecznych: definiować to pojęcie w ustawie, czy tylko wyliczyć zakres zadań nowej jednostki organizacyjnej? Zaproponowano tę drugą formułę: centrum „realizuje zadania własne i zlecone gminy wynikające z ustawy o pomocy społecznej oraz świadczy, na podstawie innych ustaw, usługi adresowane do osób i rodzin oraz środowiska lokalnego”. Po czym następowało długie wyliczenie tych usług, między innymi: asystentura rodziny, organizowanie społeczno-wychowawczej pracy podwórkowej, wsparcie psychologiczne osób i rodzin w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wsparcie psychologiczne i terapia osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych oraz wsparcie psychologiczne członków ich rodzin, asystentura osób z niepełnosprawnościami, starszych i niesamodzielnych, mediacje rodzinne, reintegracja zawodowa i społeczna, aktywizacja społeczno-edukacyjna środowiska lokalnego.

Zaproponowano też kilka definicji usług socjalnych, które w większości zawierały formułę: „to czynności podejmowane przez pracowników socjalnych i przedstawicieli innych zawodów pomocowych” z wyliczeniem cech definicyjnych owych czynności (np. służące poprawie psychicznego i społecznego dobrostanu jednostek i rodzin szczególnie doświadczających życiowych trudności i ograniczeń społecznego funkcjonowania). Zwrócono też uwagę na brak w Polsce „ustawowych standardów np. w postaci mającego rangę prawa państwowego kodeksu etycznego pracowników socjalnych”<sup>23</sup>.

Zakres tematyczny pozostałych ekspertyz jest dość wąski w porównaniu z różnorodnością usług zaliczanych do kategorii społecznych w ujęciu szerokim. Odpowiada więc wąskiemu rozumieniu usług społecznych, ale nawet tutaj obejmuje tylko wybrane usługi. Dyskusje o relacji między pracą socjalną a asystenturą rodzinie były bardzo ożywione w czasie, gdy wyprowadzano z ustawy o pomocy

---

<sup>21</sup> Z dokumentem można się zapoznać na stronie Federacji: <https://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/Pismo-do-Prezydenta-Dudy.pdf>.

<sup>22</sup> B. Szatur-Jaworska, M. Grewiński, *Dylematy definicyjne w kontekście wypracowania definicji prawnej „usług społecznych” na potrzeby powołania Centrów Usług Społecznych w Polsce, ekspertyza*, 2018.

<sup>23</sup> W Polsce taki dokument został opracowany przez Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych, choć oczywiście nie ma on mocy prawnej. Nie był też aktualizowany, ani też nic nie wiadomo o jego praktycznym wykorzystaniu w sprawach o nieetyczne zachowania pracowników socjalnych.



społecznej obszar pieczy zastępczej (wcześniej wprowadzony tam z prawa oświatowego w 1999 roku) i powoływano do życia nowy zawód asystenta rodziny (w roku 2011).

Wcześniejsza o dekadę innowacja w postaci usług reintegracji zawodowej i społecznej w centrach integracji społecznej nie wywoływała takich dyskusji zapewne dlatego, że pracę socjalną postrzegano jako bardziej związaną ze wspieraniem rodziny niż z usługami w rodzaju pośrednictwa pracy, szkolenia zawodowego lub treningu budżetowego. Nie powstał też nowy zawód czy jednostka organizacyjna konkurencyjna w stosunku do ośrodka pomocy społecznej.

W przypadku pracy ze społecznością lokalną, o której mowa w trzeciej ekspertyzie, nie powołano dotąd oficjalnie nowego zawodu, ani też wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej, która by zatrudniała jego przedstawicieli. Pierwotne założenia reformy pomocy społecznej z 2013 roku zawierały propozycję wyróżnienia nowych specjalizacji w pracy socjalnej w tym zakresie: organizatora usług socjalnych i animatora społeczności lokalnej. Miały być to nowe „usługi instytucjonalne” w planowanych wtedy nowych centrach pomocy i usług socjalnych. Nie doszło jednak do etapu, który miał miejsce w dwóch poprzednich przypadkach – nie powołano nowej usługi i nowego zawodu (asystentura rodzinie)<sup>24</sup>, ani też nowej usługi udzielanej w nowej jednostce organizacyjnej (reintegracja zawodowa i społeczna w CIS).

Z ekspertyz skupiających się na konkretnych usługach można wyciągnąć wniosek, że w przypadku niektórych usług społecznych widziano szanse wynikające ze stworzenia nowej jednostki organizacyjnej, która przyczyniałaby się do zmniejszenia problemów, jakie stwierdzano w ich przypadku oraz na styku z innymi usługami i instytucjami, które pojawiły się na scenie usługowej. W obu przypadkach były to kwestie wynikające z nowych usług oficjalnie powołanych do życia poprzez zmiany ustawodawstwa. Co zrozumiałe kreowanie nowych usług prowadzi do konfliktów z usługami już istniejącymi i wymaga wzajemnych dostosowań, nie jest jednak jasne, czy wymaga powołania jednej jednostki organizacyjnej, która objęłaby wszystkie omawiane usługi społeczne.

Projekt był więc konsultowany z różnymi środowiskami jeszcze przed skierowaniem do sejmu i towarzyszyła mu wiedza ekspercka oraz opinie głównych interesariuszy, którymi były przede wszystkim związki zawodowe. Przejrzystość i inkluzywność konsultacji mogła być większa (np. nie zapraszano na spotkania konsultacyjne związków zawodowych, nie opublikowano typowej dla konsultacji projektów rządowych tabeli z uwagami interesariuszy i odpowiedziami projektodawcy), podobnie jak i większy mógł być zakres tematyczny zamówionych ekspertyz i opinii.

### 3. Cele ustawy i sposób ich realizacji

W uzasadnieniu do projektu ustawy jako jej zasadniczy cel wskazano: „rozwój i integrację systemu usług społecznych na poziomie lokalnym”, a dalej „integrację i koordynację” różnego rodzaju usług. Deklarowano ponadto, że „Działalność koordynacyjna centrów [usług społecznych] przyczyni się do integracji usług, przekształcając sieć usługową – obecnie w dużej mierze rozproszoną – w spójne lokalne systemy usług społecznych”. Poza integracją i koordynacją wskazywano też jako cel „faktyczne zwiększenie dostępności usług społecznych na poziomie lokalnym”, do czego miała się przyczynić zasada powszechności dostępu: „adresowania wsparcia do ogółu zainteresowanych mieszkańców jako członków społeczności lokalnych”. Wynikała ona z założenia, że „zapotrzebowanie na usługi społeczne

---

<sup>24</sup> W dyskusji o reformach w tym obszarze można wskazać propozycję powołania centrów dziecka. Pochodzi ona z projektu *Wspieranie podnoszenia jakości edukacji włączającej w Polsce*. Gdyby do tego doszło, to wówczas usługi dla rodzin miałyby własną jednostkę organizacyjną. Od razu zrodziło to pytania o ich relację do poradni psychologiczno-pedagogicznych i powiatowych centrów pomocy rodzinie; zob. *Odpowiedź na interpelację nr 17283 w sprawie utworzenia centrów dziecka i rodziny*: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BY2KC5&view=null>.

ma charakter powszechny i ich organizowanie nie może ograniczać się do zapewnienia dostępności tych usług klientom pomocy społecznej”.

Cele te nie odbiegają od standardowych celów, które mają zwolennicy rozbudowanej polityki społecznej, szczególnie gdy mowa o „faktycznym zwiększeniu dostępności usług społecznych”. Cel „integracji i koordynacji” usług społecznych można jednak uznać za mniej typowy, choć jest obecny w reformach lokalnych usług społecznych od dziesiątków lat. Przykładem może być tu szeroko zakrojona reforma organizacyjna w Wielkiej Brytanii w latach 70. XX wieku<sup>25</sup>. W raporcie, który ją poprzedzał, wyrażano przekonanie, że integracja lokalnych usług społecznych jest najlepszym sposobem na osiągnięcie podstawowych celów polityki społecznej.

- „Uważamy, że najlepszym sposobem osiągnięcia tych celów [tj. zapobiegania, leczenia i łagodzenia problemów społecznych] jest utworzenie zunifikowanego departamentu usług społecznych, który będzie obejmował obecne usługi dla dzieci, i pomocy społecznej wraz z niektórymi funkcjami usług społecznych departamentów zdrowia, edukacji i mieszkalnictwa”<sup>26</sup>.

Ruch na rzecz integracji usług ma też wymiar międzynarodowy, czego przykładem jest raport na ten temat wydany przez Radę Europy<sup>27</sup>. W praktyce reformy mające na celu integrację usług przybierają różne formy, które nazywane są „jednym okienkiem” (*single-window service*) lub kompleksową obsługą (*one-stop shop*). Kilka takich reform w pomocy społecznej w trzech krajach zostało podsumowane w taki sposób.

- „Klasyczny konflikt między specjalizacją a koordynacją nadal istnieje, ale oferując użytkownikom usługi oparte na ICT można do pewnego stopnia utrzymać specjalizację na zapleczu i nadal świadczyć usługi, które są skoordynowane z punktu widzenia użytkownika”<sup>28</sup>.

W literaturze wyróżnia się też kilka modeli organizacyjnych integracji usług: 1) jeden punkt kierujący do usług w różnych lokalizacjach; 2) jeden punkt kontaktowy, gdzie można też składać wnioski o udzielenie różnych usług; 3) jeden punkt kompleksowej obsługi, gdzie cały proces razem z udzielaniem różnych usług jest w jednej lokalizacji<sup>29</sup>. Ostatni jest oczywiście najbardziej zaawansowaną formą organizacyjną integracji usług.

W polskim dokumencie cele brzmią podobnie, ale są bardzo abstrakcyjne, gdy weźmiemy pod uwagę poziom zaawansowania dyskusji światowej. Wynika to głównie ze stosowania ogólnego pojęcia usługi społecznej w liczbie mnogiej o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym, a także innych ogólnych pojęć, takich jak integracja i koordynacja. Dopóki nie zostaną one wypełnione treścią – jakie usługi i jak skoordynowane ze sobą – nie wiadomo, co to znaczy, że usługi społeczne będą integrowane i skoordynowane. Załóżmy, że istnieje siedemnaście wyodrębnionych świadczeń w formie usług społecznych, koordynacja każdej z każdą – pierwszej z drugą, pierwszej z trzecią, pierwszej z czwartą

---

<sup>25</sup> Po latach wysiłków integracyjnych nastąpiła dezintegracja usług po skandalach związanych z nadużyciami w pieczy zastępczej. W 2004 roku wydzielono odrębne usługi dla dzieci; zob. *How social work's '50th birthday' illustrates importance of practitioners shaping the profession* <https://www.communitycare.co.uk/2020/09/02/past-50-years-shows-value-social-workers-shaping-profession/>.

<sup>26</sup> *The Seebohm Report*, Londyn 1968, <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-138-c-88.pdf>

<sup>27</sup> B. Munday, *Integrated social services in Europe*, Council of Europe, 2007.

<sup>28</sup> J. Askim, A.-L. Fimreite, A. Moseley, L.H. Pedersen, *One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries*, „Public Administration”, Vol. 89, No. 4, 31 maja 2011, (s. 1451–1468).

<sup>29</sup> B. Rohregger, *Social Services*, *op.cit.*



itd. – przy kilkunastu usługach, nawet bez wchodzenia w szczegóły, czym są te usługi i czym owa koordynacja jest, wydaje się poważnym wyzwaniem.

Zapytajmy jednak, czym jest koordynacja usług? Przyjmijmy, że są dwie usługi społeczne, które ktoś chce skoordynować, oznacza to, że osoby realizujące te usługi powinny ze sobą współpracować, gdy ich udzielają tym samym osobom. Współpraca może jednak przybierać różne formy – od sporadycznego, szczątkowego informowania się przez bardziej zaawansowane kontakty, aż do tworzenia trwałego zespołu i wszechstronnej współpracy w jego ramach<sup>30</sup>. Zaprojektowanie rozwiązań dotyczących tak rozumianej koordynacji pokazano jako założenia do hipotetycznego programu rządowego mającego na celu zwiększenie współpracy międzyusługowej<sup>31</sup>.

Czym więc w praktyce będzie integracja i koordynacja kilkunastu usług społecznych w gminie? Ustawa przewiduje przygotowanie i uchwalenie nowego gminnego programu usług społecznych i nowej jednostki organizacyjnej, która ma za zadanie zapewniać, integrować i koordynować usługi społeczne w gminie. Koordynacja w ramach tej nowej jednostki może się ograniczyć do usług społecznych z trzech zakresów z czternastu wymienionych w ustawie (patrz dalej). Zadanie widziane w ten sposób jest już mniej wymagające, choć można mieć wątpliwości, czy włączenie co najmniej trzech rodzajów usług społecznych do oferty jednej organizacji (która może je zlecać innym organizacjom) przy pozostawieniu kilkunastu innych poza nią poprawi lokalną integrację usług społecznych. Z pewnością stworzy po temu okazję dla wybranych usług społecznych, choć trzeba też założyć, że jak zostaną one zlecone organizacjom pozarządowym, to zachowanie zasady kompleksowej obsługi w jednym okienku wymaga, aby usługodawcy spoza CUS udzielali usług w jego pomieszczeniach. W innym przypadku CUS będzie tylko zamawiał usługi i kierował do nich, co będzie odpowiadało najmniej zaawansowanemu modelowi integracji i koordynacji usług.

Możliwe, że te wątpliwości nieco łagodzi to, że w ustawie zaproponowano również specjalne narzędzia koordynacji i role zawodowe, czyli indywidualne plany usług społecznych, ich koordynatora (*case management*) oraz organizatora usług społecznych. Można więc wyobrazić sobie to tak, że centrum obejmujące co najmniej trzy usługi społeczne zatrudnia specjalistów lub zleca usługi na zewnątrz oraz zatrudnia organizatora i koordynatora usług. Ten pierwszy dba o to, żeby odpowiednie usługi były dostępne, a drugi odpowiada za opracowanie, w porozumieniu ze specjalistami z CUS lub współpracujących organizacji oraz wspieraną osobą czy rodziną, planu udzielania usług, ich sekwencji i wzajemnych reakcji na osiągnięte wyniki. Umawia także i informuje osobę o terminach, monitoruje realizację planu i ocenia ze specjalistami jej rezultaty itd. Jak to będzie wyglądało w praktyce, zależy od konkretnego przypadku, który może angażować tylko jedną usługę, ale może być też ich kilka, w tym takie, które nie wchodzą w zakres oferty CUS. To wszystko jednak w ramach minimum trzech wybranych z kilkunastu innych zakresów usług.

Włączenie organizatora usług jest bardzo ważne, gdyż problemy z dostępem do poszczególnych usług na terenie działania CUS sprawiają, że koordynacja międzyusługowa może w ogóle nie być możliwa. W literaturze amerykańskiej w latach 90. Podkreślano:

- „Przekonanie, że zarządzanie przypadkiem (*case management*) jest mechanizmem koordynacji usług, jest mitem, który został wykorzystany do racjonalizacji obecnego stanu fragmentacji udzielania usług. Gdy systemowi świadczenia usług brakuje struktury administracyjnej i

---

<sup>30</sup> Przykładem takiej współpracy w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie są zespoły interdyscyplinarne.

<sup>31</sup> Zob. na końcu dokumentu: hipotetyczny program rządowy, *Wspieranie współpracy w usługach społecznych*, na końcu opracowania.

odpowiednich zasobów, zarządzanie przypadkiem jest w najlepszym wypadku próbą poradzenia sobie z chaotycznym środowiskiem usług<sup>32</sup>.

Jak skoordynować pracę socjalną z reintegracją zawodową, jeżeli ta druga w ogóle nie jest oferowana na terenie działania CUS? Jak planować i realizować indywidualną ścieżkę usługową, gdy trzeba czekać w kolejkach do specjalistów kilka miesięcy? Jakie narzędzia będzie miał organizator usług, aby wypełnić swoją bardzo ważną rolę w stosunku do usług wskazywanych w siedemnastu ustawach? Moore przedstawiał cztery główne zadania koordynatora usług w zależności od tego, jaki jest poziom dwóch zmiennych: integracji usług i poziomu zasobów, którymi dysponują usługodawcy (tabela 1).

Tabela 1. Zadania koordynacji usług w zależności od poziomu integracji usług i ich zasobów.

Poziom integracji usług	Poziom zasobów	
	Mały	Duży
Duży	1. Racjonowanie usług	2. Aranżowanie usług
Mały	3. Zdobywanie zasobów na usługi i próby ich koordynowania	4. Pośredniczenie między odrębnymi usługami

Źródło<sup>33</sup>.

Nie jest jasne, w którym miejscu tej tabeli projektodawcy widzieli polski system usług społecznych. Jeżeli widzieli potrzebę zdobywania zasobów przez organizatora usług, jak i potrzebę ich koordynacji, to znaczy, że ich diagnoza wskazywała na komórkę 3, a stanem docelowym jest zapewne sytuacja opisana w komórce 2. Faktycznie sytuacja może pozostać w komórce 2, ale też zmieniać się w kierunku sytuacji 1 (w ustawie nie przewidziano żadnych nowych środków na rozwój usług) lub 4 (np. tam, gdzie są duże pieniądze z EFS na projekty rozwijające różne usługi społeczne).

Nacisk na zlecenie usług przez CUS organizacjom pozarządowym stwarza również ryzyko fragmentacji organizacyjnej wprowadzanej tylnymi drzwiami. Najpierw zatem powołane zostaje CUS, które ma integrować usługi, gdyż skoncentrowano je w zakresie jego zadań. Następnie zleca je niepublicznym podmiotom w trybie projektowym. W ten sposób odtwarza się fragmentacja organizacyjna usług świadczonych przez różne podmioty przy dodatkowej nietrwałości zapewniania usług, która wynika z projektowego działania z założenia nietrwałych organizacji niepublicznych. Można to jednak uznać za postęp w stosunku do sytuacji, gdy różne samorządowe jednostki organizacyjne lokalnych usług społecznych zlecają je w różnych trybach różnym organizacjom, bo wówczas nie ma jednego ośrodka koordynującego (o ile nie uznamy, że powinien być to wydział spraw społecznych urzędu gminy). CUS jednak tego nie zapewni, gdyż raczej nie ma możliwości, aby w zakresie jego zadań była edukacja, ochrona zdrowia, kultura, sport, ochrona środowiska, czyli usługi inne niż usługi pomocy społecznej, wsparcia rodziny i inne pokrewne. Generalnie jest to zagadnienie trudności w pogodzeniu zadania integracji usług społecznych z zadaniem ich zlecenia podmiotom niepublicznym w trybie projektowym.

Rozważmy jeszcze ideę powszechności usług społecznych. Nie jest jasne, jak ją pojmowano, gdyż wiele usług społecznych w pomocy społecznej jest powszechnych, w tym sensie, że nie wymaga się spełniania kryteriów dochodowych, np. z pracy socjalnej czy z poradnictwa specjalistycznego może skorzystać każdy bez wymogu decyzji administracyjnej w tej sprawie. Jeżeli ośrodek pomocy społecznej przekształci się w CUS, to czy jego dotychczasowi klienci przestaną być klientami pomocy społecznej? Co w takiej sytuacji wnosi bycie klientem CUS w porównaniu z byciem klientem OPS? Jeżeli jednak CUS

<sup>32</sup> S. Moore, *Case Management and the Integration of Services: How Service Delivery Systems Shape Case Management*, „Social Work”, vol. 37, no. 5 (September 1992), s. 418-423.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

będzie odrębną jednostką organizacyjną obok ośrodka pomocy społecznej, to bardziej przekonujący jest argument, że klienci CUS nie będą już klientami OPS, choć mogą być jednocześnie obsługiwani przez obie te instytucje. Czy jednak nie będzie to przeczyło zasadzie integracji usług?

#### 4. Usługi społeczne w ustawie o CUS

Ustawa z 2019 roku pierwszy raz wprowadza do obrotu prawnego pojęcie usługi społecznej. W ustawie zdefiniowano ją tylko w liczbie mnogiej jako „działania” w zakresie czternastu obszarów<sup>34</sup>: polityka prorodzinna, wspieranie rodziny, system pieczy zastępczej, pomoc społeczna, promocja i ochrona zdrowia, wspieranie osób niepełnosprawnych, edukacja publiczna, przeciwdziałanie bezrobociu, kultura, kultura fizyczna i turystyka, pobudzanie aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwo, ochrona środowiska, reintegracja zawodowa i społeczna. Doprecyzowano także, że działania w owych zakresach są podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone są w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup, ogółu mieszkańców.

W następnym kroku wymieniono siedemnaście ustaw<sup>35</sup>, na podstawie których („w szczególności”) są podejmowane usługi społeczne. W przypadku jednego dość nietypowego z zakresów usług społecznych – ochrona środowiska – nie wymieniono odpowiadającej mu ustawy.

Wyberzmy jeden zakres z listy zakresów usług społecznych i zrekonstruujmy definicję tego rodzaju usług społecznych.

- Usługi społeczne w zakresie wspierania rodziny to działania podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup, ogółu mieszkańców, podejmowane w szczególności na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Ustawodawca określił więc zakres zadań usług społecznych o wiele szerzej niż praca socjalna i bliskie jej czy wywodzące się z niej zawody pomocowe. W ustawie przyjęto szeroką koncepcję usług społecznych wbrew sugestii jednej z zamówionych ekspertyz, co wydaje się komplikować zadanie ich organizacji, czyli zapewniania, że wszystkie będą dostępne, i koordynacji między tymi bardzo różnymi usługami w sensie *case management*.

Zakres tego, co nazwano usługami społecznymi (siedemnaście ustaw), jest bardzo szeroki i nadal pozostaje otwarty. Część wymienionych ustaw są to akty regulujące duże i samodzielne obszary działalności usługowej, np. promocja zatrudnienia, ochrona zdrowia, edukacja, kultura, sport, a część ma charakter bardziej wyspecjalizowany, np. przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, rewitalizacja, opieka nad dziećmi do lat 3 czy ustawa o Karcie Dużej Rodziny. Ta ostatnia dotyczy dobrowolnych obniżek cen dla rodzin wielodzietnych, więc nie jest jasne, o jaką usługę społeczną może tu chodzić. Mamy tu zatem eklektyczny zbiór, który wzbudza wątpliwości co do sensowności łączenia tych wszystkich zakresów działań w jednej ustawie.

Możliwe, że chciano jednak uniknąć skojarzenia z usługami pomocy społecznej dla osób i rodzin potrzebujących (idea powszechności usług społecznych). Stąd wybór wszystkich usług, które ma zapewnić samorząd, a które nie mają charakteru technicznego. Pozostawia to zresztą poza ustawą

---

<sup>34</sup> W projekcie z 3 września 2018 roku wyliczono dziesięć zakresów, nie było wśród nich mieszkalnictwa, ochrony środowiska oraz reintegracji zawodowej i społecznej. W późniejszym projekcie zawartym w druku sejmowym 3040 było ich jedenaście. Patrz: *Druk sejmowy nr 3040 – przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3040>

<sup>35</sup> We wspomnianym wcześniej projekcie było ich czternaście, a w druku sejmowym 3040 – piętnaście.

takie usługi, jak: transport, szerokopasmowy internet, dostarczanie prądu i wody, kanalizacja i śmieci, które mają duże znaczenie dla rodzin w trudniejszej sytuacji materialnej<sup>36</sup>. Samo wprowadzenie terminu ma też pragmatyczne uzasadnienie, gdyż jest już taki termin w obiegu, np. w realizacji projektów EFS w Polsce wspomniane zostały projekty terytorialne obejmujące „różne typy usług społecznych, zgodnie z partycypacyjnie zdiagnozowanymi potrzebami”<sup>37</sup>. Wprowadzenie nowego pojęcia do prawa usankcjonuje istniejącą praktykę i zmniejszy problemy formalno-prawne (choć nie wiadomo, czy takie były).

Wielość zakresów usług społecznych ma też takie konsekwencje, że w wyliczonych ustawach wymaga się od gminy przygotowywania różnych dokumentów o charakterze planistycznym, np. strategia rozwiązywania problemów społecznych w ustawie o pomocy społecznej, program rewitalizacji w ustawie o rewitalizacji bądź też program ochrony środowiska. Jeżeli więc nowa ustawa obejmująca działania na podstawie siedemnastu innych ustaw i również przewiduje taki dokument, to jego relacja do tych już wymaganych dokumentów jest niejasna. Załóżmy, że mamy siedemnaście rodzajów usług społecznych i każda ma swój program lokalny, wówczas program obejmujący je wszystkie zapewne by się do nich odnosił, ale musiałby też wносить jakąś nową treść. Jak wspomniano wyżej, powinien być to plan integracji i koordynacji usług, co może być też zagadnieniem poruszonym w planach dla poszczególnych usług.

W ustawie przewidziano dwie drogi powstania CUS – jedną z nich jest przekształcenie już istniejącego ośrodka pomocy społecznej w CUS. Nie dotyczy to przykładowo domu kultury czy ośrodka zdrowia, ale właśnie ośrodka pomocy społecznej. Występuje tu niespójność szerokiego zakresu usług społecznych w ustawie ze wskazaniem ośrodka pomocy społecznej jako inicjatora CUS. Wymaga to dodania do jego oferty dwóch dodatkowych usług (wybranych z co najmniej dwóch wskazanych wyżej zakresów i do dnia utworzenia CUS nie realizowanych przez ośrodek pomocy społecznej).

Kilka gmin lub miasto powyżej 100 tys. mieszkańców mogą utworzyć odrębne od ośrodka pomocy społecznej CUS, które już nie musi obejmować usług pomocy społecznej; wystarczy, aby miało w ofercie co najmniej trzy z wyżej wymienionych zakresów, wśród których nie wskazano pomocy społecznej jako zakresu obowiązkowego. Trzy z 17 to wydaje się mało, ale w tym przypadku nie wskazano ośrodka pomocy społecznej jako głównego aktora zmiany.

## 5. Centrum usług społecznych i jego zadania

Ustawa nie tylko wprowadza do obrotu prawnego nowe pojęcie i nowy dokument gminny, ale również otwiera możliwość tworzenia nowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Społecznych. Realizowanie usług społecznych w ramach centrum opiera się między innymi na zasadzie indywidualizacji (indywidualne plany usług społecznych) oraz profesjonalizacji głównych zadań (organizator usług społecznych, koordynator indywidualnych planów usług społecznych).

Przewidziano dwie drogi tworzenia CUS: 1) przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w CUS; 2) nowa jednostka organizacyjna stworzona przez a) kilka gmin lub b) przez miasto pow. 100 tys. mieszkańców. Można sobie wyobrazić, że jedna z gmin przekształci OPS w CUS, a następnie razem z kilkoma innymi gminami stworzy nową jednostkę organizacyjną. Byłby to wówczas scenariusz hybrydowy 1 i 2a. Możliwy też jest taki scenariusz, że duże miasto tworzy nową jednostkę CUS, a następnie gminy

---

<sup>36</sup> R. Szarfenberg, A. Chłoń-Domińczak, A. Sowa-Kofta, I. Topińska, *ESPN Thematic Report on Access to essential services for low-income people. Poland*, European Social Policy Network, 2020, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22799&langId=en>

<sup>37</sup> *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*, Minister Inwestycji i Rozwoju, 8 lipca 2019, s. 35.

sąsiadujące nawiązują porozumienie i ten CUS staje się również jednostką międzygminną, czyli połączenie 2b i 2a. Jeżeli do tego jedna z tych gmin przekształciłaby OPS w CUS, wówczas mielibyśmy połączenie wszystkich trzech modeli na terytorium obejmowanym przez CUS dużego miasta.

Według niektórych ekspertów to głównie nowa jednostka organizacyjna była wartością dodaną ustawy jako rozwiązanie problemu niskiej dostępności usług społecznych w niewielkich gminach wiejskich<sup>38</sup>.

Pierwszą wątpliwość budzi fakt, że duża część z siedemnastu ustaw przewiduje powołanie różnych samorządowych jednostek organizacyjnych, np. powiatowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, przedszkola i szkoły, przychodnie i szpitale, domy kultury, żłobki, ośrodki sportu itd. Wątpliwość dotyczy relacji między nową jednostką organizacyjną (centrum usług społecznych) a całą resztą już powołanych do życia i funkcjonujących jednostek w ramach wspomnianych siedemnastu ustaw (w tym również tych, które prowadzone są przez powiaty).

Jeżeli centrum zmiany organizacyjnej ma być ośrodek pomocy społecznej, to po przekształceniu w CUS ta nowa jednostka będzie w podobnej relacji do jednostek działających na podstawie innych ustaw niż ustawa o pomocy społecznej. Można ewentualnie liczyć na to, że nowa formuła organizacyjna z dodatkowymi usługami i pod inną nazwą spowoduje zmianę postrzegania przekształconych jednostek pomocy społecznej przez nie same. Rodzi się jednak pytanie, czy również jednostki organizacyjne działające na podstawie innych ustaw i prowadzone przez inny poziom samorządu terytorialnego zaczną inaczej postrzegać nowy podmiot, wiedząc, że jest to były ośrodek pomocy społecznej. Ta wątpliwość dotyczy przekształcenia ośrodka w CUS. Z kolei całkiem nowa jednostka organizacyjna dla kilku gmin lub w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców nie będzie powiązana tak bezpośrednio z ośrodkiem pomocy społecznej, co może też wpływać na różnicę w jej postrzeganiu przez ośrodek pomocy społecznej (np. jako instytucję konkurencyjną), a także jednostki organizacyjne realizujące inne usługi społeczne.

Druga wątpliwość dotyczy tego, że przekształcenie w CUS lub powołanie nowej jednostki organizacyjnej nie jest dla gminy obowiązkowe. W ustawie nie przewidziano żadnych nowych źródeł finansowania rozwoju usług oraz działalności CUS. Nieco to dziwi, kiedy weźmie się pod uwagę, że dostępność i dobra jakość usług społecznych są warunkiem wstępnym dla właściwej pracy koordynacyjnej (patrz tabela 1).

Wynika stąd obawa, że przekształci się lub powstanie niewiele takich organizacji. Odpowiedziano na to bezpośrednio, wydzielając środki europejskie na projekty pilotażowe, o czym będzie mowa w kolejnym punkcie.

Jeżeli chodzi o indywidualizację i profesjonalizację organizacji i koordynacji usług społecznych realizowanych przez CUS, to można zadać pytanie, co one wnoszą nowego? Różnego rodzaju indywidualne plany przewidziano w przypadku wielu usług społecznych realizowanych w zakresach wskazanych w ustawie (szczególnie tych związanych z pomocą społeczną). Jest to jednak indywidualizacja specyficzna dla konkretnych świadczeń usługowych. Załóżmy, że dla dziesięciu z nich wymaga się ustalenia indywidualnych planów usługowych z użytkownikami. Dla osoby, która zgłosiła się do CUS, ustalono, że potrzebuje czterech z nich. Będzie więc brała udział w opracowaniu czterech indywidualnych planów oraz kolejnego w ramach korzystania z usług CUS. Ten nowy plan może wnosić to, że wyznaczy ścieżkę bądź sekwencję korzystania z poszczególnych usług społecznych objętych planem. Czy jednak już obecnie pracownicy socjalni w ramach pracy z rodzinami nie wykonują takiego zadania, np. gdy zastosują kontrakt socjalny?

---

<sup>38</sup> C. Miżejewski, *Utworzenie międzygminnego Centrum Usług Społecznych*, materiał niepublikowany.

Rozumowanie to prowadzi nas do pytania o relację między pracownikami socjalnymi i pracą socjalną a organizatorami usług społecznych, koordynatorami indywidualnych planów i koordynacją usług społecznych. Gdyby pracownicy socjalni z ośrodka pomocy społecznej zostali automatycznie przyjęci na stanowiska organizatorów i koordynatorów usług społecznych, można wówczas oczekiwać, że zmieni się tylko nazwa ich stanowiska (oraz dostaną nowy dokument do opracowania), ale nie charakter ich pracy, polegający na łączeniu osób i rodzin z zasobami w środowisku. Z drugiej strony może to jednak prowadzić do podobnej profesjonalizacji organizatorów i koordynatorów jak w przypadku asystentów rodziny. Wiąże się to z tworzeniem się specyfiki tych zawodów i ich odrębnej tożsamości w porównaniu z zawodem pracownika socjalnego<sup>39</sup>.

Pytanie, czy specjalizacja zawodowa w organizowaniu i koordynowaniu usług społecznych na terenie gminy wymaga również powołania odrębnej jednostki organizacyjnej typu jednego okienka, która ma taką właśnie misję. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zatrudnianie koordynatorów usług w już istniejących jednostkach, ale wówczas można się obawiać, czy nie będzie to środowisko działania z dużą fragmentacją usług.

## 6. Zlecenie usług społecznych przez CUS podmiotom gospodarczym nastawionym na zysk

W polskiej pomocy społecznej od początku jej istnienia dużą rolę odgrywały organizacje społeczne (obywatelskie). Sytuacja w tym zakresie zmieniła się po 1989 r. o tyle, że nastąpił rozwój liczby organizacji społecznych w nowych formach prawnych (np. fundacje) oraz rozwój działalności gospodarczej, która również mogła mieć bardzo różne formy (np. jednoosobowa działalność gospodarcza). Po stronie podaży usług społecznych przynajmniej potencjalnie pojawia się więc wiele nowych podmiotów zarówno społecznych, jak i prowadzących działalność zarobkową.

W pierwszej wersji ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. stwierdzono, że „Gmina współdziała z istniejącymi na jej terenie instytucjami, organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz zakładami pracy w celu realizacji zadań pomocy społecznej” oraz może zlecić tym podmiotom realizację określonych zadań pomocy społecznej, przyznając na ten cel środki pieniężne (art. 47). Włączenie w zakres zlecenia zakładów pracy może świadczyć o tym, że pierwotnie nie widziano powodów dla wykluczenia podmiotów o charakterze zarobkowym z listy podmiotów, którym można zlecić wykonywanie usług pomocy społecznej. Pytanie jednak, czy pod nazwą „zakład pracy” rozumiano również prywatne podmioty gospodarcze.

W obecnej wersji ustawy (art. 25) mowa jest o tym, że organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecić realizację zadania z zakresu pomocy społecznej udzielając dotację na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym z odesłaniem do definicji takich podmiotów w ustawie o działalności pożytku i wolontariacie. W ustawie tej wyłączono z zakresu podmiotowego podmioty działające dla zysku, choć włączono spółki pod warunkiem, że „nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników” (art. 3, ust. 2).

Nasuwa się wniosek, że skoro podmioty działalności gospodarczej działające dla zysku w sensie ustawy o działalności pożytku publicznego nie są „podmiotami uprawnionymi” do przyjmowania zleceń finansowanych dotacją, to mają zamkniętą drogę do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej. Jeżeli jednak ośrodek pomocy społecznej przekształci się w CUS na podstawie ustawy o realizacji usług

---

<sup>39</sup> Tak się stało w USA z *case management* i zawodem *case manager*; zob. National Association of Case Management, The Academy of Certified Case Managers.



społecznych przez centrum usług społecznych, to okaże się, że podmiotami uprawnionymi mogą być jednak typowe podmioty działalności gospodarczej (art. 7, ust. 2, pkt 4). Stwierdzono tam, że w szczególności wykonawcą usług społecznych mogą być organizacje pozarządowe lub podmioty, do których odwołuje się też ustawa o pomocy społecznej, ale również podmiot wyłoniony na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych. Jest jasne, że mogą być to typowe podmioty gospodarcze nastawione na zysk.

Jeżeli więc ośrodek pomocy społecznej przekształci się w CUS, to czy będzie mógł zlecać usługi z zakresu pomocy społecznej typowym podmiotom działalności gospodarczej? Pomijając dotychczasowe orzecznictwo i praktyki w tym zakresie (tzn. faktyczne zlecenie zadań pomocy podmiotom nastawionym na zysk), odpowiedź wydaje się być negatywna. Ustawa daje możliwość przekształcenia się jednostki pomocy społecznej w CUS, ale nic to nie zmienia w zakresie usług pomocy społecznej, za które CUS będzie odpowiadał. Są one regulowane ustawą o pomocy społecznej, gdzie jasno określono zakres podmiotów uprawnionych, z którego wyłączono typowe podmioty gospodarcze. CUS zlecając usługi pomocy społecznej powinien to robić na podstawie ustawy o pomocy społecznej.

Pytanie więc, po co ustawodawca w ogóle wprowadził art. 7 w ustawie o realizacji usług społecznych skoro CUS odpowiada za usługi, które uregulowane są w innych ustawach wraz z trybem ich zlecenia? CUS miało odrywać usługi społeczne od pomocy społecznej i włączać w ich zakres usługi edukacyjne, zdrowotne, kulturalne, sportowe i wiele innych. Możliwe, że te inne usługi nie mają żadnych ograniczeń dotyczących formy prawnej działalności przy zlecaniu ich poza sektor publiczny. Stąd też chodziło wyłącznie o deklarację, że wykonywanie usług CUS jest możliwe przez wszelkie podmioty spoza sektora publicznego, ale zlecenie ich musi zgodne z ustawami, które ustalają zasady zlecenia poszczególnych usług.

## 7. Centrum usług społecznych a zasada decentralizacji administracji publicznej

Warto przyjrzeć się zapisom ustawy w kontekście zasady decentralizacji. Zasada ta w odniesieniu do usług publicznych jest analizowana w literaturze polskiej z tezą o „powikłaniu decentralizacyjnym”: „złożoność obecnego schematu instytucjonalnego w oświacie czy ochronie zdrowia utrudnia precyzyjne zarysowanie sfer odpowiedzialności rządu i samorządu”<sup>40</sup>. Ma to duże znaczenie dla projektów integracji usług, gdy poziom ich decentralizacji jest różny, a ogólniej – gdy wielopoziomowe zarządzanie publiczne jest zróżnicowane pomiędzy usługami.

W tym kontekście warto zapytać o sens centralnego regulowania form organizacyjnych dostarczania usług społecznych ze wskazaniem, że lepszym sposobem działania może być centralne określenie standardów usług społecznych i pozostawienie swobody organizacyjnej samorządom. Warto też rozważyć sposoby ułatwiające samorządom budowanie własnych i oryginalnych modeli organizacyjnych. Wreszcie należy też postawić pytanie, czy integracja usług społecznych jest możliwa w sytuacji różnego usytuowania ich na skali centralizacja-decentralizacja poszczególnych z nich.

Szczegółowość regulacji centralnej w zakresie organizacji usług społecznych, za których dostarczanie odpowiadają samorządy, można umieścić pomiędzy dwoma biegunami. Pierwszym jest biegun całkowitej centralizacji, czyli obowiązkowego powołania jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za zapewnienie mieszkańcom usługi ze zdefiniowaną strukturą organizacyjną takiej jednostki, wskazaniem liczby i kwalifikacji personelu oraz innych szczegółów organizacyjnych. Na drugim

---

<sup>40</sup> D. Sześciło, *O powikłanej decentralizacji: instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2016 nr 38(4), s. 32-44.  
<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-6d8d4628-4c17-4205-a4fc-6de61043d2fb/c/zp38-3.pdf>

biegunie, całkowitej decentralizacji organizacji usług społecznych, mielibyśmy brak jakichkolwiek przepisów, które określałyby formy organizacyjne dostarczania usług społecznych. W tym drugim przypadku ustawa zobowiązywałaby samorząd do zapewnienia zestawu usług społecznych, a to, w jaki sposób on to zorganizuje, należy już tylko do niego.

Całkowita centralizacja organizacji lokalnych usług społecznych będzie sprzeczna z zasadą decentralizacji, ale całkowita decentralizacja prowadziłyby zapewne do dużego zróżnicowania nazwniczego i organizacyjnego lokalnych usług społecznych pomiędzy gminami. Z tego wynika, że oba skrajne bieguny są wykluczone, o ile nie przyjmiemy, że korzyść z pełnej decentralizacji przewyższałaby jej ewentualne koszty. W praktyce zaś różne usługi społeczne są mniej lub bardziej regulowane z poziomu ustawowego, a szczegółowość tej regulacji jest zróżnicowana pomiędzy wskazanymi biegunami i usługami społecznymi.

W przypadku pomocy społecznej ustawowo określone zostały podstawowe jednostki organizacyjne (ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie), które muszą zostać powołane przez każdy samorząd, a także określono normy zatrudnienia pracowników socjalnych w tych jednostkach. W ustawie znajdują się też przepisy dotyczące kształcenia i kwalifikacji pracowników socjalnych. Tylko jeden artykuł (110a) mówi coś o organizacji wewnętrznej tych jednostek i to w kategoriach możliwości powołania określonych zespołów, zajmujących się pracą socjalną lub usługami pomocy społecznej. Podobnie jest w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdzie ustawodawca określił, że „w ośrodku można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej” (art. 10 ust 2).

Omawiana nowa ustawa wprowadziła właśnie w tej części ustawy o pomocy społecznej dużo zmian ze względu na możliwość przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych. W ten sposób, gdy ośrodek pomocy społecznej przekształci się w centrum, dodatkowe regulacje dotyczące centrum będą również obowiązywały przekształcony ośrodek. Wówczas już nie na zasadzie fakultatywnej, ale obowiązkowej, będą musiały zostać powołane w strukturze organizacyjnej centrum dwa zespoły: zespół do spraw organizowania usług społecznych i zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz stanowisko organizatora społeczności lokalnej (art. 23 ust 1). Faktycznie więc następuje większa ingerencja ustawodawcy w swobodę samorządu w projektowaniu własnych jednostek organizacyjnych w porównaniu z zasadami określonymi w ustawie o pomocy społecznej. Będzie tak, o ile oczywiście samorząd zdecyduje się na przekształcenie, które nie jest obowiązkowe, ale jeśli nastąpi, nie ma wymogu pozostania w nim, więc można również podjąć decyzję o wycofaniu się z przekształcenia.

Gdyby zasady organizacji centrum miały zostać skonstruowane tak, jak w przypadku podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, to wspomniane zespoły i stanowisko zostałyby poprzedzone zwrotem „może powołać”.

Ze względu na to, że omawiana ustawa nie wprowadza nowych usług społecznych, a tylko odwołuje się do usług już uregulowanych w innych ustawach, to oczywiście standardy jakości tych usług mają charakter zewnętrzny i obowiązują bez zmian. Czym jednak jest organizacja usług i koordynacja indywidualnych planów usług albo organizacja społeczności lokalnej? Pierwsza i druga są usługą (*case management*), którą można nazwać pomocniczą w stosunku do innych usług społecznych, a organizacja społeczności lokalnej jest już wymieniona w ustawie o pomocy społecznej w artykule definiującym pracę socjalną (art. 45), gdzie stwierdzono, że jest ona prowadzona „ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności” (art. 45 ust. 1 pkt 2). Żadna z tych usług charakterystycznych dla organizacji centrum nie ma oficjalnych standardów jakości. W ustawie zapisano tylko standardy kwalifikacyjne osób, które zajmują określone stanowiska, oraz ogólne

standardy proceduralne i treściowe dokumentów, które mają opracować, np. indywidualnego planu usług społecznych. Organizowanie społeczności lokalnej jest od dawna promowane przez organizacje pozarządowe, więc te standardy usług zostały wypracowane, ale nie są wiążące prawnie.

Być może, gdyby w ustawie pozostawiono obowiązek wydania rozporządzeń ze standardami jakości dla wspomnianych usług, to zbędne byłoby określanie, jakie zespoły i stanowiska mają być powołane w ramach centrum. Byłoby to zgodne z sugestią, że nawet ustawa pozostawiająca samorządowi swobodę co do wejścia i wyjścia z nowej formy organizacyjnej, powinna pozostawić jej zaprojektowanie organizacyjne wyłącznie samorządowi. To sprzyjałoby może inwencji w tym zakresie i wykształceniu się kilku modeli organizacyjnych centrów w tym przypadku.

Cała powyższa dyskusja dotyczyła centrum usług i ośrodka pomocy społecznej. Powołanie całkowicie nowej jednostki organizacyjnej (porozumienie gmin lub w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców) sprawia, że mamy analogiczną sytuację ograniczenia swobody kształtowania struktury organizacyjnej jednostek stworzonych przez kilka samorządów.

## 8. Implementacja: przewodniki, pilotaż, szkolenia

Akt prawny, który nie określa obowiązku, a tylko możliwość powołania nowej jednostki organizacyjnej przez samorząd, i który nie wskazuje żadnych dodatkowych środków na przekształcenie i funkcjonowanie nowej jednostki, może wydawać się skazany na porażkę implementacyjną. Polega ona na tym, że nowa jednostka zostanie powołana tylko w kilkunastu czy kilkudziesięciu gminach, podczas gdy jest ich ponad 2400. Zakładając, że CUS spełniłyby pokładane w nim nadzieje i doprowadził do poprawy dostępności usług społecznych oraz lepszej współpracy międzyusługowej, jego wyspowa implementacja pogłębiłaby tylko dysproporcje międzygminne w świadczeniu i organizacji usług społecznych.

Pytanie jednak, czy projekt z inicjatywy Prezydenta mógł wносить jakieś zasadnicze i obowiązkowe zmiany w organizacji usług społecznych, za które odpowiadają gminy. Po pierwsze, zapewne od razu podniesiono by argument, że rząd nakłada kolejne obowiązki na gminy bez gwarancji, że będą miały na to działanie dodatkowe dochody. Po drugie, wymagałoby to zaawansowanej współpracy z rządem, a w szczególności z ministerstwem odpowiedzialnym za sprawy polityki społecznej. Nie jest jasne, czy byli tam sojusznicy nowych zmian organizacyjnych w pomocy społecznej. Wspomniany wyżej projekt z lat 2013-2015 był szerszy i miał nieco inne założenia, a jego inicjatorzy w ministerstwie niekoniecznie mogli być przekonani do nowej idei. Wymagałoby to zapewne kompromisów ze strony projektodawcy i wydłużyłoby procedowanie projektu<sup>41</sup>.

W efekcie uchwalono prawo nie ustalające żadnych obowiązkowych zadań, ani też nie przewidujące żadnych dodatkowych dochodów na ich realizację. Pozostały więc tylko środki miękkiego oddziaływania na gminy w celu zachęcenia ich do podejmowania reform organizacyjnych. Pierwszym takim środkiem jest informacja. Na stronach Kancelarii Prezydenta opublikowano pięć przewodników do ustawy<sup>42</sup>. Autor ekspertyzy nie wie, czy informatory były wydrukowane i wysyłane do wszystkich gmin, czy tylko

---

<sup>41</sup> Projekt wpłynął do sejmu w listopadzie 2018 roku, kiedy został tylko rok do wyborów. Wydłużenie konsultacji i uzgodnień mogło sprawić, że projekt musiałby być ponownie zgłoszony po wyborach, a ich wynik był niejasny, zaś rok później były wybory prezydenckie. Opinia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2018 roku wskazywała liczne wątpliwości co do inicjatywy.

<sup>42</sup> Tytuły tych informatorów: *Dlaczego centrum usług społecznych?*, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, *Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych*, *Współpraca międzysektorowa w centrum usług społecznych*, *Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych*. Dokumenty dostępne są na stronie: <https://www.prezydent.pl/kancelaria/centrum-uslug-spoecznych/materialy-do-pobrania/>.

opublikowano je na stronie Kancelarii i poinformowano o tym gminy drogą elektroniczną, czy może tylko je upubliczniono na stronie.

Drugim instrumentem jest finansowanie projektów wdrożeniowych z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>43</sup>. Zachęta informacyjna została więc wzmocniona zachętą finansową. Finansowanie różnych nowych przedsięwzięć w polskiej polityce społecznej na zasadzie projektowej przez fundusze europejskie nie jest oczywiście nową praktyką. W ten sposób uzyskano przynajmniej gwarancję tego, że w kilkudziesięciu gminach nastąpią zalecane reformy organizacyjne w usługach społecznych. Liderzy zmian będą później ich rzecznikami. Analiza doświadczeń z pilotaży posłuży do uzasadniania i wprowadzania zmian ustawowych. Podobny scenariusz można było obserwować w przypadku ustawy o spółdzielniach socjalnych. Formuła projektowa nie gwarantuje oczywiście niczego poza tym, że nowa jednostka organizacyjna powstanie w kilkudziesięciu czy kilkuset lokalizacjach i będzie działała w czasie projektu. Jeżeli jednak zapewni się finansowanie przez co najmniej dwie perspektywy finansowe UE, to gwarantuje nawet ponad 14+4 lat doświadczeń implementacji projektowej. Tak zapewne będzie w przypadku omawianej jednostki organizacyjnej. Dwa lata pilotażu z okresu 2014-2020 plus cały okres 2021-2027<sup>44</sup>, dają co najmniej 10 lat finansowania projektowego.

Dotychczas ukazały się dwa raporty na temat pilotaży. W raporcie rządowym, który był oparty na krótkich opisach pilotażowych CUS, bez określenia metodologii, nie wskazano żadnych problemów i powtórzono tylko cele i spodziewane korzyści z przekształcenia organizacyjnego<sup>45</sup>. Z kolei wydzwięk drugiego raportu jest bardzo krytyczny, a jest on bardziej wiarygodny ze względu na zastosowane podejście badawcze<sup>46</sup>. Został on oparty na badaniu ankietowym pilotażowych CUS i kilku wypowiedziach pracowników zatrudnionych w tych jednostkach. Stwierdzono tam problemy z diagnozą potrzeb ludności, wąskim zakresem usług w ofercie CUS, zlecaniem usług pomocy społecznej poza CUS, a także strukturą zatrudnienia w CUS.

Niezależnie od krytyki nowej instytucji<sup>47</sup> i pilotaży prawdopodobny jest scenariusz, w którym powstanie środowisko ekspercko-zawodowo-samorządowe zainteresowane udziałem w pilotażach CUS. Możliwe, że rzecznictwo tego środowiska doprowadzi w przyszłości do zmian w ustawie, które będą upowszechniały nowy model organizacyjny w sposób bardziej trwały i powszechny niż poprzez pilotaże finansowane z EFS.

Trzecim instrumentem upowszechniania reformy organizacyjnej są szkolenia. W ustawie wprowadzono w kilku artykułach wymóg odbycia szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych (wymóg dla dyrektora centrum, organizatora usług społecznych) oraz szkolenie z zakresu opracowywania i realizacji indywidualnych planów usług społecznych (wymóg na stanowisku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych). Zadanie organizacji szkoleń przypisano

---

<sup>43</sup> Środki pochodzą z Programu POWER Oś II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.8. Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym. Konkurs nr POWR.02.08.00-IP.03-00-001/20 *Wsparcie tworzenia centrów usług społecznych i rozwój dostarczanych przez nie usług*. Informacje o naborach: <https://efs.mrips.gov.pl/skorzystaj/nabory/konkurs-nr-powr.02.08.00-ip.03-00-00120>. Powstała też Rada Programowa tego konkursu powołana w październiku 2021 r.

<https://www.gov.pl/web/rodzina/rada-programowa>.

<sup>44</sup> W 2021 roku finalizowane są dokumenty programujące środki UE na okres 2021-2027.

<sup>45</sup> *Informacja z działalności centrów usług społecznych*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa grudzień 2021. <https://www.gov.pl/attachment/4f852e24-f201-4ce6-8f20-2f5d7b9f65cc>

<sup>46</sup> A. Dunajewska, M. Boryczko, *Centra usług społecznych (zmiana systemowa)*, Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej, 2022. [http://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/RAPORT\\_CUS\\_PL.pdf](http://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/RAPORT_CUS_PL.pdf)

<sup>47</sup> Różne opinie na temat CUS zostały opublikowane w Wiadomościach Społecznych PTPS, nr 1(24), 2021, <https://ptps.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Wiadomosci-Spoleczne-124-2021.pdf>.

Regionalnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Rada ministrów określiła rozporządzeniem minimum programowe i wymiar zajęć dydaktycznych dla tych szkoleń. Ośrodki edukacyjne i szkoleniowe przygotowały oferty szkoleń w tym zakresie<sup>48</sup>. Ministerialny program szkoleń spotkał się z krytyką Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej. Głównym zarzutem było to, że zakres i wymiar godzinowy był mniejszy niż szkoleń z zakresu specjalizacji pracownika socjalnego, co prowadzi do niesprawiedliwego zróżnicowania wymogów zawodowych<sup>49</sup>.

Popyt na te szkolenia wygenerują projekty pilotażowe, ale zapewne będzie też dodatkowy popyt spoza środków projektowych. Uczestnicy szkoleń zapoznają się bliżej z założeniami nowej jednostki organizacyjnej. Część z nich może wiązać z nią później nadzieje na rozwój swojej kariery zawodowej, a najaktywniejsi będą też rzecznikami udziału gminy w projekcie pilotażowym.

Podsumowując ten punkt, można stwierdzić, że projektodawca miał niewielką swobodę, co do możliwości zaprojektowania faktycznej reformy organizacji usług społecznych nawet przy sprowadzeniu ich do usług pomocy społecznej. Zdecydował się jednak na zakotwiczenie nowych idei w ustawodawstwie i wykorzystał środki UE na dalsze ich upowszechnianie, licząc zapewne na rozwój środowiska, które później będzie rzecznikiem tych idei.

## Wnioski

Temat świadczeń w formie usług społecznych uzyskuje w ostatnich dekadach większe znaczenie w dyskursie o reformach polityki społecznej. Miało na to wpływ wiele czynników, a w szczególności zmiana akcentów z redystrybucji i zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego poprzez ubezpieczeniowe i podatkowe świadczenia pieniężne na aktywizację zawodową i społeczną poprzez świadczenia w formie usług aktywizacyjnych oraz innych wspierających proces aktywizacji. Poparcie dla nurtu aktywizacyjnego dostarczyła też koncepcja inwestycji społecznych, w której duże znaczenie ma wczesna opieka i edukacja. Ma ona nie tylko zwiększać przyszły kapitał ludzki, ale również umożliwia matkom małych dzieci aktywność zawodową. Z kolei starzenie się społeczeństwa przyczynia się do wzrostu potrzeb na usługi opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Szczególnie gdy dodamy do tego nacisk na deinstytucjonalizację i niezależne życie osób z niepełnosprawnościami i starszych, a rodzina ma mniejszy potencjał do opieki.

Po przystąpieniu polski do UE pojawiają się kolejne innowacje usługowe, np. reintegracja zawodowa i społeczna czy asystentura rodziny, które wywołują dyskusję o ich relacjach do już istniejących usług, a w szczególności do pracy socjalnej i usług pomocy społecznej. UE wspiera głównie innowacje usługowe w kontekście promocji zatrudnienia, gdzie łatwo uzasadnić rolę wielu typowych usług społecznych.

Do powyższego kontekstu możemy dodać jeszcze kontrowersje wokół ekspansji świadczeń pieniężnych w okresie 2016-2019, które doprowadziły do częstego zgłaszania postulatów, aby docenić i dofinansować usługi społeczne i publiczne w ogóle lub też konkretne usługi, takie jak opieka zdrowotna, edukacja, opieka nad dziećmi do lat trzech.

W takim właśnie kontekście dochodzi do zgłoszenia projektu i uchwalenia ustawy o realizowaniu usług społecznych w CUS. Można więc stwierdzić, że projektodawcy dobrze wyczuli moment, przygotowując projekt z usługami społecznymi w nazwie i treści.

---

<sup>48</sup> Przykładowa oferta Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Lublinie:

<http://kpss.lublin.pl/artykuly/szkolenia-dla-pracownikow-centrum-uslug-spoecznych/>.

<sup>49</sup> Opinia PFZPSiPS „Dziurawe” rozporządzenie o szkoleniach CIUS, <http://federacja-socjalnych.pl/index.php/802-dziurawe-rozporzadzenie-o-cus>.

Losy projektów zgłaszanych przez rząd w sejmie mogą być różne, nawet jeżeli pochodzą z tego samego obozu politycznego. W tym przypadku projekt po niecałym roku w Sejmie zostaje uchwalony i wchodzi w życie przed wyborami w 2019 roku. Szybko też znajdują się środki europejskie na pilotażowe wdrożenia CUS. Dowodzi to sprawności działania projektodawców w przeprowadzeniu projektu przez proces legislacyjny i w zabieganiu o środki na jego pilotażowe wdrożenia.

Do sukcesu legislacyjnego przyczyniło się zapewne to, że projekt ze względu na pewne swoje cechy nie wzbudzał większego oporu (poza związkami zawodowymi pracowników socjalnych). Decydowało o tym nie tylko operowanie niekontrowersyjnym hasłem rozwoju i integracji usług społecznych, ale przede wszystkim fakultatywny charakter CUS, co pozwoliło ominąć problem zapewnienia środków na rozwój usług i reformę organizacyjną dla samorządów.

Centrum usług społecznych jako możliwość reformy organizacyjnej dla samorządów wzbudza też pewne wątpliwości. Po pierwsze, projektodawcy nie posłuchali ekspertów radzących ograniczyć zakres usług społecznych do tych związanych z pracą socjalną i pomocą społeczną (usługi socjalne, zawody pomocowe). Powoduje to, że większość ustawy skupia się na sprawach organizacyjnych i zawodowych bardzo bliskich pomocy społecznej, gdy w zakresie przedmiotowym mamy liczne usługi społeczne z pomocą społeczną nie mające nic wspólnego. Nie znaczy to oczywiście, że obecnie ośrodki pomocy nie współpracują ze szkołami, ośrodkami zdrowia czy domami kultury. Nie jest jasne, jak w tej współpracy może pomóc nowa jednostka organizacyjna wywodząca się z pomocy społecznej albo ustanowiona jako nowa obok innych już istniejących.

Po drugie, możliwość, a nie obowiązek powołania CUS, łącznie z finansowaniem projektowym skutkować będzie wyspowym i nietrwałym charakterem implementacji. Można co prawda oczekiwać, że po kilku czy kilkunastu latach finansowania projektowego środowiska rzecznicze CUS będą na tyle silne, że zaproponują reformę pomocy społecznej zbliżoną ambicjami do tej z lat 2013-2015. Może też być jednak i tak, że po latach projektów wyczerpie się początkowy entuzjazm, wiedza o barierach implementacyjnych wzrośnie i nie będzie dowodów na to, że reforma zmieniła coś poza strukturami organizacyjnymi.

Po trzecie, usługi społeczne rozwijają się cały czas i tam, gdzie ich przedstawiciele widzą potrzebę współpracy, do niej dochodzi. Gdy pojawia się nowa usługa, zachodzą dostosowania do usług jej najbliższych, np. praca socjalna i asystentura rodzinie. Przeprowadzono już wiele projektów finansowanych ze środków EFS, które wypracowywały modele i procedury współpracy i koordynacji różnych usług lokalnych. Rodzi się więc pytanie o potencjał ośrodka pomocy społecznej przekształconego w CUS lub nowej jednostki organizacyjnej dla rzeczywistego rozwoju i koordynacji usług społecznych w samorządach.

Po czwarte, głównym środowiskiem zaniepokojonym reformą były związki zawodowe reprezentujące interesy pracowników pomocy społecznej. Każda zapowiedź reorganizacji miejsc pracy wywołuje obawy, że przy tej okazji ktoś straci pracę, pogorszą się warunki pracy i płacy. Takie obawy wzbudzał projekt reformy pomocy społecznej z lat 2013-2015 i podnoszono je również w stosunku do omawianej ustawy oraz rozporządzeń do niej. Reforma powinna więc uwzględniać interesy tej podstawowej dla CUS powstających na bazie ośrodków pomocy społecznej grupy zawodowej.

Po piąte, rozszerzenie zakresu usług społecznych CUS poza usługi pomocy społecznej wymusiło prawdopodobnie rozszerzenie listy podmiotów uprawnionych do wykonywania usług CUS na typowe podmioty działalności gospodarczej nastawione na zysk. Przełamuje to tendencję widoczną w pomocy społecznej i w działalności pożytku publicznego do wyłączenia ich z listy usługodawców usług społecznych. Możliwe, że ma to jednak wyłącznie deklaracyjny charakter przy założeniu, że zlecenie usług przez CUS musi uwzględniać reguły zlecenia określone w poszczególnych ustawach, które



regulują określone usługi społeczne. Skoro więc ustawa o pomocy społecznej wyklucza zlecenie usług podmiotom określonego typu, to również CUS nie ma do tego prawa.

Po szóste, wreszcie, ustawowe określanie struktury organizacyjnej jednostek zakładanych i prowadzonych przez samorząd może być uznane za naruszenie zasady decentralizacji. Ośrodek Pomocy Społecznej przekształcony w Centrum Usług Społecznych musi spełnić więcej wymogów tego rodzaju niż sam OPS. Można podnosić, że dobrowolność decyzji samorządu wejścia i wyjścia z formuły CUS równoważy ingerencję, ale równie dobrze można było zaproponować w pakiecie informacyjnym zalecane lub możliwe struktury organizacyjne CUS bez wpisywania ich w ustawę.

Jaka będzie przyszłość CUS? Pierwszy i najbardziej prawdopodobny scenariusz, który można nazwać „wyspawą trwałością”, będzie podobny do losu jednostek zatrudnienia socjalnego (centra integracji społecznej). Dzięki środkom EFS reforma organizacyjna pomocy społecznej zostanie przeprowadzona w niewielkiej części samorządów i tam tylko przetrwa. Będą jej towarzyszyć próby szerszego upowszechnienia wdrożenia w kolejnych samorządach, a także zmiany w ustawie, które już zostały zapowiedziane (np. wzmacnianie zachęt do tworzenia międzygminnych CUS)<sup>50</sup>.

Drugi scenariusz wydaje się nieco mniej prawdopodobny. Można go nazwać „od mniejszej do większej reformy”. Pod wpływem doświadczeń z realizacji pilotażowych wdrożeń i późniejszych prób dalszego ich upowszechniania nastąpi przełom w postaci ambitniejszej reformy organizacji pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej i centra pomocy rodzinie zostaną przekształcone w gminne i powiatowe lub gminno-powiatowe centra usług społecznych. Realizacja tego scenariusza jest mniej prawdopodobna głównie ze względu na spodziewany opór wobec takiej reformy (analogiczny do tego w stosunku do projektu reformy z lat 2013-2015) oraz jej niewielkie znaczenie polityczne. Wiedza środowiska proreformatorskiego zawiera już jednak te doświadczenia, więc może takie bariery skuteczniej zmniejszać w przyszłości.

Reformy organizacyjne lokalnych usług społecznych z zakresu pomocy społecznej i wsparcia rodziny nie zastąpią jednak reform całościowych, w których uwzględniane są wszystkie formy świadczeń społecznych oraz ich wzajemne powiązania.

---

<sup>50</sup> R. Horbaczewski, *Centra Usług Społecznych - instytucja do poprawy*, gdzie jednym z zarzutów jest to, że CUS nie wykraczają poza pomoc społeczną, więc nie wnoszą nic nowego: <https://www.prawo.pl/samorzad/centra-uslug-spoecznych-beda-zmiany-w-przepisach,509465.html>.

## Załącznik: Założenia hipotetycznego programu rządowego pt. „Wspieranie współpracy w lokalnych usługach społecznych”

Główny problem, cel, strategia i narzędzia jego osiągnięcia

1. Problem: osoby i rodziny mogłyby lepiej funkcjonować, gdyby zwiększyła się współpraca w usługach społecznych, które są im udzielane.
2. Główny cel: poprawa funkcjonowania osób i rodzin.
3. Strategia osiągnięcia głównego celu: zwiększanie współpracy w usługach społecznych.
4. Narzędzia realizacji: program rządowy wspierania współpracy w usługach społecznych, który będzie finansował nowe działania jednostki samorządu terytorialnego i/lub organizacji pozarządowej, zwiększające współpracę w usługach społecznych.

Definicje

1. Specjalista usług społecznych: osoba wykonująca zawód polegający na interakcji z innymi osobami, które bez tej interakcji funkcjonowałyby gorzej w wymiarze fizycznym, psychicznym, społecznym.
2. Wspomagany: osoba korzystająca z interakcji ze specjalistami usług społecznych.
3. Usługa społeczna: każda interakcja między specjalistą usług społecznych a osobami, które potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu fizycznym, psychicznym, społecznym.
4. Współpraca specjalistów usług społecznych: interakcje między co najmniej dwoma specjalistami usług społecznych o różnej formie i intensywności: od wzajemnego i niesystematycznego informowania się o pracy z tym samym wspomaganym, do tworzenia stałego zespołu interdyscyplinarnego wspólnie planującego, realizującego, monitorującego i ewaluującego swoją pracę z tymi samymi wspomaganymi.
5. Współpraca wewnątrzusługowa: współpraca specjalistów usług społecznych udzielających tych samych usług tym samym wspomaganym.
6. Współpraca międzyusługowa: współpraca specjalistów usług społecznych udzielających różnych usług tym samym wspomaganym.
7. Współpraca międzyorganizacyjna: współpraca organizacji, które zatrudniają specjalistów usług społecznych udzielających różnych usług tym samym wspomaganym.
8. Organizacja koordynująca usługi społeczne: organizacja, której głównym celem jest zwiększanie współpracy wewnątrz i międzyusługowej oraz międzyorganizacyjnej w obszarze usług społecznych.
9. Koordynator współpracy specjalistów usług: specjalista od animowania współpracy wewnątrzusługowej, międzyusługowej oraz międzyorganizacyjnej w obszarze usług społecznych.
10. Oczekiwane wyniki współpracy: zmiana funkcjonowania wspomaganich osób i rodzin przez specjalistów usług społecznych spowodowana przez zwiększenie poziomu współpracy wewnątrz-, międzyusługowej lub międzyorganizacyjnej.
11. Minimalne wymogi: działania finansowane z programu rządowego powinny: 1) zwiększać współpracę międzyusługową co najmniej dwóch specjalistów różnych usług społecznych, pracujących z tymi samymi wspomaganymi; 2) przewidywać powołanie organizacji koordynującej oraz 3) zakładać zatrudnienie przynajmniej jednego koordynatora współpracy w usługach społecznych.