

3.

ZARZĄDZANIE USŁUGAMI W CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH



CENTRUM
USŁUG
SPOŁECZNYCH

Co znajdziemy w broszurze?

Najbardziej widoczna zmiana, będąca wynikiem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818; dalej ustawa o CUS), to powstawanie centrów usług społecznych (CUS) – jednostek organizacyjnych, które w sposób skoordynowany będą dostarczać usługi społeczne obywatelom danej gminy (lub grupy gmin) adekwatnie do potrzeb mieszkańców.

Zgodnie z zapisami ustawy o CUS centrum można wykorzystać do realizacji w sposób zintegrowany usług społecznych już świadczonych na poziomie lokalnym przez różne podmioty usługowe, a także do wprowadzenia nowych usług przy wykorzystaniu uchwalanych przez gminy na zasadzie prawa miejscowego programów usług społecznych. Zadaniem CUS jest informowanie o usługach świadczonych na terenie objętym jego działaniami oraz organizowanie korzystania przez mieszkańców z dostępnych usług przy wykorzystaniu indywidualnych planów usług społecznych (IPUS). Centrum ma ponadto podejmować działania na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, co m.in. oznacza animowanie lokalnych instytucji, organizacji czy przedsiębiorstw do budowania oferty usług na miarę potrzeb mieszkańców oraz troskę o jakość i profesjonalizację świadczenia tych usług.

Warto podkreślić, że CUS, stawiając na rozwój usług w społeczności lokalnej i konieczność ich koncentracji na spersonalizowanych potrzebach odbiorców, w istocie wdraża koncepcję deinstytucjonalizacji usług, która należy do priorytetów Unii Europejskiej w obecnej i kolejnych perspektywach finansowych związanych z alokacją funduszy europejskich.

Niniejsze opracowanie dotyczy roli centrum usług społecznych zaprojektowanego jako instytucja „jednego okienka” w dostarczaniu usług społecznych mieszkańcom lokalnych społeczności. Rola ta wymaga skoncentrowania aktywności tej nowej instytucji na:

- integracji usług społecznych, świadczonych obecnie w sposób rozproszony, w lokalny system usługowy,
- rozbudowie lokalnej oferty usług społecznych i konstrukcji programu (programów) usług w sposób adekwatny do potrzeb mieszkańców,
- indywidualizacji procesu świadczenia usług społecznych (szycie na miarę) oraz
- koordynacji współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej w świadczeniu usług społecznych z różnych zakresów.

W materiale nakreślono zakres zadań (wraz z metodyką ich realizacji) odnoszących się do 1) kształtowania podaży usług, 2) regulowania popytu na usługi oraz 3) zarządzania procesem korzystania z usług przez mieszkańców. Zadania te przypisano wyodrębnionym w CUS rolaom/stanowiskom: organizatora usług społecznych (zapewniającego ofertę usługową) oraz koordynatora indywidualnych planów usług społecznych (zapewniającego efektywne korzystanie z nich).

Broszura jest opracowaniem autorskim i jako taka nie ma charakteru instruktażowego.

Tomasz Kaźmierczak
Arkadiusz Karwacki

3. ZARZĄDZANIE USŁUGAMI W CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH

Biblioteczka CUS

Seria materiałów edukacyjnych „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”

Wydawca: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

PREZYDENT.PL

Redaktor serii: dr hab. Marek Rymsza

Koordynator projektu: Anna Dudzik

Publikacja recenzowana

Copyright © Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa 2020

Skład i łamanie: Rafał Kossowski BIAŁY KOS

Wprowadzenie

Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych to jedna z broszur składających się na pakiet edukacyjny „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”, przygotowany przez Kancelarię Prezydenta RP w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS). Projekt tej ustawy został skierowany do Parlamentu przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę w listopadzie 2018 roku. Prezydencka inicjatywa ustawodawcza spotkała się z poparciem rządu i pozytywną oceną parlamentarzystów ze wszystkich klubów politycznych, czego potwierdzeniem było konsensualne głosowanie „za” zarówno w Sejmie w dniu 19 lipca 2019 roku, jak i w Senacie w dniu 2 sierpnia 2019 roku. Zakończeniem procesu legislacyjnego było podpisanie ustawy przez Prezydenta RP, co nastąpiło 23 sierpnia 2019 roku.

Kilkumiesięczne *vacatio legis* ustanowione dla wejścia w życie przepisów ustawy zostało wykorzystane do odpowiedniego jej oprzyrządowania. Pakiet materiałów edukacyjnych omawiających najważniejsze zagadnienia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem centrów usług społecznych (CUS) jest elementem tego oprzyrządowania. Prezentowana broszura omawia jeden z kluczowych aspektów funkcjonowania CUS – zarządzanie usługami społecznymi, z wyeksponowaniem zadań w tym zakresie przypisanych przez ustawodawcę dwóm specjalistom: organizatorowi usług społecznych i koordynatorowi indywidualnych planów usług społecznych.

Zadania obu specjalistów są ze sobą funkcjonalnie powiązane. I nie chodzi tu tylko o to, że w CUS będą zatrudnieni w ramach jednego zespołu ds. organizacji usług społecznych. Autorzy broszury ujmują tę funkcjonalną zależność z perspektywy ekonomicznej: organizator usług społecznych (OUS) to menedżer odpowiedzialny za podaż usług realizowanych przez CUS, a koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych (KIPUS) to specjaliści, którzy pozostając w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami, sterują procesem konsumpcji usług (stroną popytową). Broszura nie jest jednak pisana dla ekonomistów, ale dla praktyków, przy czym omówienia wybranych przepisów z ustawy, autorskie refleksje oraz praktyczne rekomendacje adresowane są do zainteresowanych podjęciem pracy zarówno na stanowisku OUS, jak i w charakterze KIPUS.

Kompetencje obu specjalistów są, co zrozumiałe, inaczej przez ustawodawcę uregulowane (przykładowo, wiedza ekonomiczna z pewnością bardziej przyda się organizatorowi niż koordynatorom). Chodzi jednak o to, aby każdy z tych specjalistów dostrzegał i rozumiał specyfikę pracy drugiego. Model zarządzania, jaki proponuje się w CUS, ma bowiem łączyć w sobie dwa aspekty: menedżerską efektywność w zarządzaniu infrastrukturą usługową i podejście spersonalizowane o wysokim współczynniku humanistycznym w kontaktach z mieszkańcami. OUS jako menedżer odpowiedzialny za rozwijanie bazy usług dostępnych w CUS musi znać człowieka korzystającego ze wsparcia, a KIPUS, pracując z mieszkańcami, powinien racjonalnie korzystać z bazy usług społecznych i działań wspierających. Jak podkreślają Autorzy, finalnym celem centrum

usług społecznych jest bowiem podniesienie jakości życia mieszkańców, a nie zrealizowanie przez CUS jak największej liczby procedur usługowych czy osiągnięcie wysokich wskaźników efektywności.

Elementem dobrego zarządzania, czy może lepiej sieciowego współrzędzenia (*governance*), jest współpraca CUS z partnerami – lokalnymi podmiotami usługowymi z różnych sektorów: publicznymi placówkami wsparcia, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami społecznymi, spółdzielniami socjalnymi, prywatnymi firmami świadczącymi usługi społeczne. Przy czym aktywnymi uczestnikami tej współpracy są zarówno OUS, jak i KIPUS. Organizator usług społecznych inicjuje i animuje tę współpracę w wymiarze instytucjonalnym, dążąc do tego, aby oferta usług realizowanych przez CUS we współpracy z partnerami była jak najszersza. Im bowiem szersza paleta oferowanych usług, tym bardziej realne staje się ich „szycie na miarę” (personalizacja wsparcia), stosownie do potrzeb konkretnych mieszkańców, przy wykorzystaniu indywidualnych planów usług społecznych (IPUS).

Z kolei KIPUS powinien rozumieć specyfikę pracy specjalistów różnych profesji i zawodów pomocowych udzielających wsparcia usługowego w ramach zatrudnienia w różnych podmiotach usługowych. Tworzenie IPUS ma być bowiem, jak to przyjął ustawodawca, formą kwalifikowanego pomagania, a nie tylko realizowaniem formalnych procedur łączenia usług w pakiety. Oznacza to potrzebę tworzenia metodyki pracy socjalnej przy wykorzystaniu IPUS. Dobrze, jeśli w rozwój tej metodyki możliwie szybko włączą się nie tylko regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS), ustawowo odpowiedzialne za szkolenie kadr CUS, lecz także wyższe uczelnie prowadzące kierunki o nazwie „Praca socjalna”. Dzięki temu dla zainteresowanych dostępne będą nie tylko popularne opracowania broszurowe, lecz także fachowe podręczniki.

Zapraszamy do lektury!



Marek Rymnsza, doradca Prezydenta RP

Istota wdrażanej zmiany (o co chodzi?)

Uważna analiza zapisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹ pokazuje, iż zmiany, które ma ona wywołać, są w istocie głębsze, ponieważ, w naszej opinii, wiążą się z kształtowaniem relacji międzyorganizacyjnych i międzyinstytucjonalnych² oraz przekształcaniem tradycyjnych wzorów działania (i współdziałania) służb społecznych. W szczególności chodzi tu o trzy kwestie.

Po pierwsze, ustawa umożliwia konsolidację usług społecznych do tej pory rozproszonych w sensie instytucjonalno-prawnym i organizacyjnym oraz dzisiaj wzajemnie nieuspójnionych. Proces konsolidacji polega tu na:

- wyodrębnieniu spośród ogółu realnie dostępnych już (w oparciu o inne przepisy ustawowe) usług społecznych (ustawa o CUS określa dokładnie, z jakich obszarów usługi wchodzi tu w grę) pewnej bazowej ich grupy, w ramach której będą one świadczone w sposób zintegrowany przy wykorzystaniu CUS;
- uzupełnieniu tej bazowej grupy usług o nowe usługi społeczne, które będą dostępne dzięki uchwaleniu lokalnego programu (programów) usług społecznych; program taki określa, do kogo adresowane są takie usługi i na jakich zasadach są one realizowane.

Po drugie, ustawodawca przyjął, że usługi społeczne będą realizowane przez CUS zgodnie z popularnym dziś rozwiązaniem organizacyjnym „jednego okienka” (*one stop shop*), które ma zapewniać obywatelom kompleksową obsługę w jednym miejscu. Funkcję jednego okienka ustawodawca przypisał CUS – w zakresie rozeznania potrzeb i kwalifikowania do korzystania z usług. Samo świadczenie poszczególnych usług ma zaś pozostać zadaniem odpowiednich usługodawców współtworzących system, z którymi nie ma jednak już potrzeby uzgadniania terminów, warunków i innych szczegółów.



Model jednego okienka

Głównym celem **modelu jednego okienka** jest zapewnienie obywatelom i użytkownikom usług sprawnego zaspokojenia potrzeby/potrzeb w kontakcie z jedną instytucją. Ważne jest jednak także to, że takie „punkty kompleksowej obsługi” stwarzają możliwości uaktywniania „wspólnej” polityki wielu lokalnych instytucji, czego efektem jest oferowanie obywatelom elastycznego stylu świadczenia

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS.

² Metodyka rozwijania współpracy międzysektorowej w ramach CUS została dokładniej omówiona w opracowaniu: Ł. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyj. red.).

usług, a także większa dostępność usług oraz stworzenie warunków dla budowania oddolnej instytucjonalnej odpowiedzialności za jakość życia obywateli i skuteczność w odpowiadaniu na ich potrzeby. Skupienie w jednym miejscu oferty wielu lokalnych instytucji i organizacji pozwala ponadto na sprawne zarządzanie ofertą, skuteczne uaktywnianie dostępu do usług, transfer wiedzy o usługach i potrzebach w tym zakresie.

Na koncepcję instytucji „jednego okienka” można patrzeć z perspektywy osób korzystających z usług (perspektywa odbiorcy), ale także mając na uwadze cały proces budowania i dystrybucji oferty usług w przestrzeni lokalnej (perspektywa zarządzającego lokalnym systemem usługowym). W modelu jednego okienka ma miejsce kompleksowe i zarazem spersonalizowane określanie potrzeb mieszkańca, a podmiot zarządzający (realizator usług) ponosi odpowiedzialność za ich zaspokojenie, co wymaga m.in.: inwentaryzacji istniejących zasobów, spisu konkretnych wymagań/oczekiwań mieszkańców, zbudowania planu świadczenia usług, ich finansowania, ewaluacji efektów itd. Centrum usług społecznych jako instytucja kompleksowej obsługi ma sprzyjać skuteczności świadczenia usług społecznych – z perspektywy mieszkańca, władz gminy, a także lokalnych instytucji i organizacji oferujących usługi społeczne.

Źródło: opracowanie własne.

Po trzecie, ustawa o CUS wprowadza do praktyki publicznych służb społecznych formułę **zarządzania przypadkiem** (*case managementu*). Formuła ta, w metodyce pracy socjalnej znana od co najmniej 40 lat, polega na wprowadzaniu do systemów wsparcia społecznego roli *case managera*, który ma zapewnić, że oferowane usługi odpowiadają na realne potrzeby konkretnego mieszkańca, są mu świadczone w odpowiednim czasie i odpowiedniej jakości. Należy to wyraźnie podkreślić, że mowa tu o *case managerze* jako swoistym **rzeczniku mieszkańca** jako **świadczeniobiorcy usług realizowanych przez CUS**, czyli **specjalisty troszczącego się o kompleksowe i pro jakościowe zaspokojenie potrzeb mieszkańca**. Tym samym *case manager* to nie jest technokrata rozliczający mieszkańców z odpowiedniego wykorzystania oferowanych usług czy – w kontaktach z usługodawcami współpracującymi z CUS – strażnik wskaźników efektywności. Ustawa o CUS stanowisko pracy tak sprofilowanego *case managera* określa terminem „koordynator indywidualnych planów usług społecznych”.



Model zarządzania przypadkiem (*case management*)

Zarządzanie przypadkiem (*case management*) jako jeden z modeli działania służb społecznych jest formą indywidualizacji kompleksowego wsparcia osoby potrzebującej. Praktycznym wyrazem tej idei jest szycie na miarę przez upoważnioną osobę (w przypadku CUS przez koordynatora indywidualnych planów usług społecznych) zestawu usług, których potrzebuje dany obywatel i które powinny wywołać pożądaną zmianę w jego życiu, oraz zarządzanie i koordynowanie procesem

świadczenia tych usług. Co istotne, *case management* nie jest jedynie logistyczną koordynacją. Oczywiście fundamentem jest dostarczenie jednostce lub rodzinie niezbędnych usług i nadzór nad procesem ich dostarczania. Jednak to także celowe (zaplanowane) **asystowanie w czasie korzystania z usług**, po to, aby mieszkaniowiec odniósł dzięki konkretnym usługom jak największą korzyść. Taka czujność, nadzór nad procesem świadczenia usługi, współtowarzyszenie i pomoc nadają indywidualizacji procesu świadczenia usług szczególnego, pogłębionego wymiaru i są wyrazem rzecznictwa na rzecz pełnego, skoordynowanego i spersonalizowanego zaspokojenia potrzeb jednostek i grup.

Źródło: opracowanie własne.

Jak to zostało już zasygnalizowane, z punktu widzenia celów ustawy wyodrębnienie bazy usług społecznych jest **kwestią o znaczeniu podstawowym**. Ustawa o CUS wskazuje jej najważniejsze własności.

1) Do bazy dostępnych usług mogą wchodzić **usługi oferowane przez różne podmioty**.



Art. 7. 2. Wykonawcą usług społecznych określonych w programie usług społecznych może być, w szczególności:

- 1) urząd gminy lub
- 2) inna niż urząd gminy jednostka organizacyjna gminy, w tym centrum, lub
- 3) organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 i 1570), wyłoniony na podstawie tej ustawy, lub
- 4) podmiot wyłoniony na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53, 730 i 1655), lub
- 5) podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219 oraz z 2019 r. poz. 492, 730, 959 i 1655).

ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych

Powyższy wykaz potencjalnych dostawców usług pokazuje jednak, że w odniesieniu do nowych usług wprowadzanych do lokalnego systemu przy wykorzystaniu programu usług społecznych:

- **podstawowym źródłem finansowania bazowej grupy usług ma być budżet gminy**, przy czym szczególnie istotna jest ta jego część, z której finansowane są jej zadania własne;
- **istnieją dwa strumienie pozyskiwania usług**: wpisanie w plany działań gminnych jednostek budżetowych (w tym samego CUS) oraz kontraktowanie na rynku w trybie zamówień publicznych (wszelkie podmioty prywatne, a także podmioty ekonomii społecznej, uwzględniane w szczególności w ramach

społecznych zamówień publicznych) i/lub w trybie powierzania lub wspierania wykonywania zadań publicznych (organizacje sektora pozarządowego)³.

- 2) **Baza ma zasięg gminny**, przy czym ustawa o CUS stwarza możliwość działania gmin w porozumieniu i tym samym poszerzenia terytorium objętego koordynowanym przez CUS lokalnym systemem usługowym. Dzięki takiemu porozumieniu wzrosnąć może potencjał bazy usług, ponieważ, po pierwsze, skumulują się zasoby posiadane przez poszczególne gminy, co – po drugie – przy dobrym ich zagospodarowaniu i zarządzaniu może dać efekt synergii.
- 3) Zawarte w bazie nowe usługi mają zostać ujęte w – uchwalanym ostatecznie przez radę gminy – **programie usług społecznych** i w jego ramach ustrukturyzowane. Podejście ustawodawcy jest tu elastyczne: może to być jeden program lub więcej niż jeden; może on być adresowany do ogółu mieszkańców gminy lub pewnej ich kategorii o określonych potrzebach.

Dlaczego warto to zrobić?

Działalność centrum usług społecznych odpowiada na **aktualne wyzwania i potrzeby lokalnej polityki społecznej w Polsce**. Przede wszystkim są to potrzeby w zakresie:

- **rozbudowy oferty usług społecznych** i reorientacji prowadzonej polityki w zakresie świadczenia obywatelom usług społecznych (w tym ich deinstytucjonalizacji),
- **indywidualizacji procesu świadczenia usług społecznych** (szycie na miarę),
- **koordynacji współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej** w świadczeniu usług z różnych zakresów.

Chodzi zatem o to, by lokalna polityka społeczna, której istotnym ogniwem stać się mają właśnie centra usług społecznych, stanowiła skoordynowany system instytucjonalny, w którym w oparciu o diagnozę potrzeb mieszkańców stale pracuje się nad poszerzaniem oferty usług mogących te potrzeby zaspokajać. Centrum może stać się niejako centralną instytucją koordynującą gminną politykę świadczenia usług społecznych. Dzięki zatrudnionym specjalistom będzie odpowiadać za animację, koordynację i jakość korzystania przez obywateli z usług społecznych dostępnych w lokalnej sieci instytucjonalnej. Dwa z wymienionych procesów przenikają się: indywidualizacja wsparcia usługowego dla mieszkańców niechybnie musi się oprzeć na ścisłej współpracy międzyinstytucjonalnej. Jako że obie te idee są współobecne w założeniach *case managementu* – warto rozwinąć istotę tych procesów w funkcjonowaniu CUS.

Usługi społeczne uważa się za podstawowe narzędzie współczesnej polityki społecznej jako **polityki inwestycji społecznych**. Skuteczność tak profilowanej polityki zależy od tego, czy będziemy w stanie wszechstronnie rozwijać kapitał ludzki, społeczny i kulturowy, w skoordynowany sposób reagować na potrzeby różnych kategorii osób: zwiększać ich potencjał zatrudnieniowy, integrować, przywracać do pełnienia ról

3 Więcej o stosowaniu obu trybów w opracowaniu: Ł. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, op. cit. (przyp. red.).

społecznych, edukować, wspierać w formie organizacji opieki nad osobami zależnymi, reagować na potrzeby obywateli w sferze kultury, sportu, rekreacji itp. Uważamy, że współczesna polityka społeczna powinna być inwestycją w usługi adresowane do obywateli, sprzyjające podnoszeniu jakości ich życia, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. Co ważne, wyzwaniem jest tworzenie **przyjaznego środowiska życia dla wszystkich obywateli**, gdzie niezależnie od naszej sytuacji socjalnej mamy dostęp do usług, których potrzebujemy: dla części z nas w formie nieodpłatnej, dla innych zaś (którzy mają taką możliwość) w formie płatnej. Zaznaczmy, że w myśl założeń unijnych, usługi społeczne jako usługi użyteczności publicznej powinny być dostępne bezpłatnie lub za odpłatnością niestanowiącą bariery dostępu dla korzystających. Polski ustawodawca przyjął takie właśnie założenie, pozostawiając w rękach władz samorządowych decyzje co do ewentualnego współpłacenia mieszkańców za nowe usługi społeczne wprowadzane do oferty CUS.

Nie mamy wątpliwości, że wzrasta w społeczeństwie **potrzeba dostępu do wysokiej jakości usług społecznych** (a nie tylko do transferów gotówkowych). Dlatego rozwój usług społecznych (przede wszystkim na poziomie lokalnym) staje się pożądanym kierunkiem zmian i wyzwaniem polityki społecznej, częściowo współwystępując, a częściowo zastępując systemy redystrybucji świadczeń pieniężnych. Oczywiście, aby tak się mogło dziać, niezbędne jest:

- **organizowanie instytucji i procesów** (uprawnienia, procedury, oferta), skutkujących odpowiednią ofertą usług dostępnych obywatelom, a następnie
- **skuteczne i efektywne dostarczanie obywatelom tych usług** (z troską o wysoką jakość oferowanych usług i adekwatnie do potrzeb osób potrzebujących usług).

Jeśli chcemy skutecznie pomagać obywatelom w osiągnięciu wysokiej jakości życia, to nie sposób tego dokonać bez zbudowania skoordynowanego systemu dostarczania obywatelom usług społecznych – w takiej skali i w takiej formie, w jakiej wykazują oni zapotrzebowanie na usługi.

Dzisiaj często każda z lokalnych instytucji patrzy na swojego (potencjalnego) klienta z osobna, indywidualnie zabiega o niego, walczy na rynku o swoje przetrwanie lub zmagają się z brakiem wiedzy na temat realnego zapotrzebowania na swoje usługi. **Zmiana perspektywy z utrzymywania sieci instytucjonalnej na obywateli i ich potrzeby**, która naszym zdaniem *de facto* wpisana jest w ustawę o CUS, paradoksalnie jest szansą dla lokalnych instytucji, organizacji i przedsiębiorstw usługowych. Taka zmiana orientacji oparta na profesjonalnej i pogłębionej diagnozie potrzeb mieszkańców, konkretnym programie oferowanych usług, uwzględniająca potencjał międzyinstytucjonalnej współpracy, daje szansę dopasowania lokalnej oferty usług społecznych do realnych potrzeb obywateli w perspektywie krótko- i długoterminowej. Konkretnie instytucje, organizacje czy przedsiębiorstwa społeczne zaczynają w tym względzie odgrywać czytelne role w lokalnym systemie usługowym (w powiązaniu z określonymi potrzebami mieszkańców), zamiast niestabilnie dryfować pośród innych lokalnych instytucji (z obawami, czy za rok, dwa będzie jeszcze zapotrzebowanie na ich funkcjonowanie).

Oczywiście, żeby można było mówić o lokalnej polityce społecznej opartej na usługach społecznych, niezbędne jest zgromadzenie wiedzy o potrzebach mieszkańców (członków lokalnych wspólnot samorządowych), a następnie stworzenie dostępu do adekwatnej do tych potrzeb (w zakresie skali i jakości) oferty usług. W tym względzie niezbędna jest koordynacja wielu procesów. Uważamy, że rolą CUS będzie zintegrowanie m.in. takich zadań, jak :

- **rozpoznanie potrzeb mieszkańców**, nadając prowadzonej diagnozie potencjału i potrzeb społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych⁴ charakter profesjonalnego, systematycznego, cyklicznego i pogłębionego monitoringu, skoncentrowanego na potrzebach mieszkańców (wszechstronny monitoring jakości życia obywateli);
- **rozpoznanie dostępnej oferty usług społecznych** wśród lokalnych instytucji, organizacji społecznych i różnego typu przedsiębiorstw, a w rezultacie weryfikacja zdolności lokalnej sieci instytucjonalnej do zaspokajania potrzeb mieszkańców (jednocześnie stała analiza problemów w funkcjonowaniu instytucji);
- **pełnienie funkcji lokalnego banku usług społecznych** poprzez aktualizowanie oferty usług podlegających dystrybucji do potencjalnie zainteresowanych mieszkańców;
- **odgrywanie roli centrum komunikowania o dostępnej lokalnie ofercie usług** społecznych (pośredniczenie w komunikowaniu oferty między samorządem gminnym, lokalnymi instytucjami, organizacjami i przedsiębiorstwami a obywatelami);
- **animowanie procesu niezbędnej dostępności usług społecznych** w instytucjach, organizacjach i przedsiębiorstwach na miarę potrzeb członków lokalnego środowiska, przede wszystkim poprzez określanie – w aspekcie perspektywnym – zapotrzebowania na konkretne usługi czy możliwości pozyskiwania środków na stworzenie oferty konkretnych usług.

Lokalne środowisko instytucjonalne nie może być zbiorem instytucji, organizacji, przedsiębiorstw funkcjonujących w rozproszeniu, w ramach różnych niewidzących się wzajemnie podsystemów. Dlatego też, jak już zostało zasygnalizowane, centralne miejsce w lokalnej polityce społecznej powinny zajmować nie instytucje, a **mieszkańcy ze swoimi potrzebami**. Aby te potrzeby zaspokajać, często niezbędne jest rozszerzenie profilu usług dostępnych w zastanym porządku instytucjonalnym, np. o konkretne usługi świadczone w formie pracy socjalnej, reintegracji społeczno-zawodowej, ale także usługi opiekuńcze, działania z zakresu profilaktyki zdrowotnej, kultury i dziedzictwa narodowego, edukacji ogólnej, sportu i rekreacji. Wyraźnie dostrzegamy tu zadania organizatora usług społecznych i organizatora społeczności lokalnej⁵ oraz pole do ich współpracy.

Bazując na potrzebach mieszkańców (wiedza, których usług potrzeba obywatelom), warto jednocześnie zmieniać „mentalność” instytucji otaczających lokalne podmioty tzw. polityki socjalnej (skoncentrowanych na rozwiązywaniu problemów ubóstwa, bezrobocia, wykluczenia społecznego). Mamy tu na myśli potrzebę włączenia się w działania na rzecz mieszkańców i środowisk lokalnych także instytucji innych niż podmioty pomocy społecznej oraz rynku pracy. Warto zatem skoordynować dostęp do oferty tych instytucji mieszkańcom, tak aby dobrze wykorzystywać zasoby techniczno-materialne tych podmiotów. Lokalna polityka społeczna oparta na usługach społecznych uwzględnia nie tylko pracę socjalną czy usługi z zakresu reinte-

4 Prowadzenie takiej diagnozy jest ustawowym zadaniem CUS. Diagnozie zostało poświęcone odrębne opracowanie: D. Bazuń, J. Frątczak-Müller, M. Jaskulska, M. Kwiatkowski, A. Mielczarek-Żejmo, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

5 Zadania organizowania społeczności lokalnej są dokładniej omówione w opracowaniu: B. Bąbska, B. Skrzypczak, *Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

gracji społecznej i zawodowej, lecz także dostęp jednostek/grup do oferty usług publicznych adresowanych do wszystkich obywateli, z jednoczesną troską o ich wysoką jakość. Należy tu wskazać właśnie m.in.: usługi profilaktyki i ochrony zdrowia, ofertę kulturalną, ofertę rekreacyjną, ofertę sportową, ofertę edukacyjną (usługi z zakresu edukacji pozaformalnej i nieformalnej) itp.

Centrum usług społecznych ma prawno-instytucjonalny potencjał do mobilizacji zasobów pozostających w dyspozycji sektora publicznego, sektora pozarządowego, ale i sektora rynkowego. Chodzi o wykorzystanie tkwiących w tych sektorach rezerw oraz osiągnięcie efektu synergii, jaki może dać współpraca różnych instytucji. Może to nastąpić, jeśli w środowisku lokalnym pojawi się instytucja, która nie będzie skoncentrowana tylko na **swoim kliencie** i na **swoich usługach**, ale w jej polu widzenia znajdą się wszyscy obywatele, którzy danych usług potrzebują i wszystkie podmioty mające usługi te w swej ofercie. I właśnie taką instytucją może i powinien być CUS.

Na poziomie gminnym w tej sieci instytucji świadczących usługi mieszkańcom mogą znaleźć się m.in.:

- ośrodki pomocy społecznej (OPS mogą – w myśl ustawy o CUS – zostać przekształcone w CUS, ale ustawodawca przewidział też tryb utworzenia CUS przy pozostawieniu OPS⁶),
- podmioty oferujące usługi zatrudnienia socjalnego,
- instytucje kultury (w tym samorządowe ośrodki kultury i biblioteki),
- instytucje edukacyjne,
- placówki opieki zdrowotnej i promocji zdrowia,
- instytucje świadczące usługi opiekuńcze,
- organizacje proekologiczne,
- ośrodki sportu i rekreacji,
- lokalni pracodawcy (u których także mogą być organizowane staże zawodowe).

Ustawa o CUS stanowi, że centrum nie musi integrować w swej ofercie aż tak dużego zakresu usług, jednak zdecydowanie warto animować tak szeroko zakrojone działania integracyjne.

Aby tak się stało, tzn. żeby CUS skutecznie zarządzał wszechstronną ofertą usług społecznych, a jednocześnie stymulował jej rozszerzanie i dbał o wysoką jakość usług, kluczowa staje się **aktywność zatrudnionego w CUS organizatora usług społecznych (OUS)**. Pracę na tym stanowisku powinny podejmować osoby o wysokich kompetencjach, ale i poczuciu odpowiedzialności wobec mieszkańców gminy, władz gminy i dyrektora CUS.

6 Dwa ustawowe tryby tworzenia CUS omówione są w odrębnych opracowaniach: M. Kowalska, P. Wiśniewski, *Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych*; C. Miżejewski, *Utworzenie międzygminnego centrum usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszury dostępne w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).



Kompetencje potrzebne organizatorowi usług społecznych:

- komunikacja interpersonalna,
- zdolności liderskie i zarządzanie zespołem,
- orientacja w zakresie metodyki diagnoz społecznych,
- świadomość odmienności kultur organizacyjnych w ramach współpracy międzysektorowej i międzyinstytucjonalnej,
- kompetencje w zakresie pracy socjalnej,
- rozumienie istoty problemów społecznych i wielowymiarowych potrzeb człowieka oraz adekwatności do nich konkretnych usług społecznych,
- świadomość uwarunkowań (szanse, ryzyka, formy) indywidualizacji procesów świadczenia usług.

Źródło: opracowanie własne.

Posiadanie tych kompetencji uznajemy za wskazane, niezależnie od spełnienia wymogów formalnych podanych przez ustawodawcę w art. 28 ustawy o CUS. Dzięki skutecznej pracy organizatorów usług społecznych CUS nie tylko będzie inwentaryzował usługi dostępne w aktualnej ofercie instytucji i umożliwiał tym samym ich uwzględnianie w oferowanych mieszkańcom indywidualnych planach usług społecznych (IPUS), lecz także będzie istnieć szansa na stopniowe poszerzanie oferty usługowej ponad ustawowe minimum, co finalnie przełoży się na poprawę jakości życia mieszkańców.

Przed CUS stoi zadanie sprostania idei **indywidualizacji procesu świadczenia usług społecznych**. W tym względzie główna rola powierzona jest **koordynatorom indywidualnych planów usług społecznych**. Choć o indywiduacji wsparcia mówi się w Polsce od wielu lat, np. w systemie pomocy społecznej (dobór metod pracy socjalnej po uprzedniej diagnozie), administracji pracy (profilowanie bezrobotnych i dedykowane różne instrumenty) czy w działalności podmiotów świadczących usługi reintegracyjne (zindywidualizowane plany/programy reintegracyjne/zatrudnienia socjalnego/rehabilitacyjne), trudno uznać, że znajduje to skuteczny, praktyczny wyraz. Znanych jest wiele przykładów działań pozornych (i przez to nieskutecznych) w zakresie personalizacji usług społecznych – adekwatnie do potrzeb, możliwości, deficytów i aspiracji konkretnych jednostek. Dostępne badania obejmują co prawda przede wszystkim usługi adresowane do osób doświadczających problemów społecznych⁷. Można jednak zasadnie domniemywać, że w odniesieniu do innych kategorii potrzeb i innych rodzajów usług sytuacja jest podobna. Dlatego też CUS, w oparciu o przypisane tej instytucji zadania, ma odpowiadać na potrzeby obywateli właśnie w sposób zindywidualizowany.

⁷ Por. np. A. Karwacki, *Usługi społeczne w zakresie zatrudnienia socjalnego*, w: M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2011, s. 197–217; M. Rymśza, A. Karwacki, *Standardy jakości usług reintegracyjnych w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zakładach aktywności zawodowej. Założenia i rezultaty badań empirycznych prowadzonych w latach 2009–2013*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 4, s. 149–163.

Zaspokajanie potrzeb jednostek i grup wymaga często konsolidacji wielu usług, co ważne, organizowanych w sekwencji wynikowej (a zatem ważna jest odpowiednia kolejność świadczonych usług). Współcześnie doświadczanym problemem jest to, że obywatele potrzebują wielu usług jednocześnie, ale także, że są one dostępne w różnych systemach (lub/i oferowane są przez organizacje reprezentujące różne sektory i w różnej formule w kwestii odpłatności). Część mieszkańców może, oczywiście, oczekiwać jedynie konkretnej, sprecyzowanej usługi. Tu sprawa jest prostsza. Należy dostarczyć usługę na miarę potrzeb i możliwości finansowych mieszkańców (możliwa jest, przypomnijmy, współpłatność ze strony mieszkańców, przy założeniu, że usługi realizowane w ramach systemu koordynowanego przez CUS mają charakter *non-profit*). Jednak, jak wskazyaliśmy, często obywatele potrzebują wiązki usług – i tu niezbędne jest skoordynowanie procesu dostępu do tych usług w wynikowej formule, adekwatnie do jednostkowego zapotrzebowania i w odniesieniu do skutków świadczenia konkretnych usług w ich sekwencji. Aby taki proces miał szansę zaistnieć, muszą być spełnione trzy szczególne warunki:

- **musi istnieć instytucja koordynująca wsparcie jednostek lub grup** (niejako integrująca dostępną ofertę instytucji w zakresie świadczonych usług);
- **w instytucji muszą być zatrudnieni specjaliści odpowiedzialni za umożliwianie zindywidualizowanego dostępu do usług społecznych** (na miarę uświadomionych i nieuświadomionych potrzeb wnioskodawców);
- **musi mieć miejsce rozwinięta współpraca międzyinstytucjonalna umożliwiająca budowanie oferty usług i ich dostarczanie**, z jednoczesnym stałym zorientowaniem na rezultaty płynące z wykorzystywanych usług dla jakości życia jednostek i grup (stopień zaspokojenia potrzeb, wywołanie pożądanej zmiany).

Jak to robić?

Zapewnienie obywatelom dostępu do usług „w jednym okienku” i korzystania z nich zgodnie z ich potrzebami, to jedna z podstawowych funkcji CUS. W jego strukturze organizacyjnej odpowiedzialność za to, by funkcja ta mogła być realizowana, spoczywa na zespole do spraw organizowania usług społecznych, kierowanym przez organizatora usług społecznych.

Zgodnie z zapisami ustawy o CUS ogół zadań zespołu rozpisany jest na dwie role: organizatora usług społecznych (OUS) oraz koordynatora indywidualnych planów usług społecznych (KIPUS). Obie te role sformatowano odmiennie, ale są w pełni komplementarne: **istotą zadań OUS jest zapewnienie oferty usługowej, istotą zadań KIPUS – zapewnienie efektywnego korzystania z nich**; w ujęciu ekonomicznym OUS odpowiada za podaż usług, KIPUS reguluje zaś popytem i konsumpcją.

1. Organizator usług społecznych

Ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny zadania organizatora usług społecznych w art. 27 ustawy o CUS.



Art. 27. 1. Do zadań organizatora usług społecznych należy w szczególności:

- 1) organizowanie usług społecznych realizowanych przez centrum;
 - 2) prowadzenie na bieżąco rozeznania:
 - a) potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych,
 - b) potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie organizowania usług społecznych;
 - 3) podejmowanie działań w celu rozwijania oraz koordynacji lokalnego systemu usług społecznych, w tym nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi, wykonującymi usługi z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1, na obszarze działania centrum;
 - 4) opracowywanie standardów jakości usług społecznych określonych w programie usług społecznych, w przypadku braku określenia tych standardów w obowiązujących przepisach.
2. Organizator usług społecznych kieruje zespołem, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2.

ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych

Zadania te mają charakter planistyczno-menedżerski. Taki ich charakter widać, jeśli zadania te nałożymy na zadania ogólne CUS i uporządkujemy zgodnie z logiką postępowania celowościowego:

- **przeprowadzenie diagnozy potrzeb mieszkańców gminy** w zakresie usług społecznych oraz **potencjału w zakresie realnych możliwości świadczenia tych usług** (zasoby finansowe, organizacyjne, kadrowe, infrastrukturalne, społecznościowe)⁸;
- przygotowanie na podstawie wyników analizy zdiagnozowanych potrzeb i możliwości **projektu gminnego programu (gminnych programów) usług społecznych**, zawierającego nowe usługi, których w gminie brakowało; projekt powinien wskazywać m.in.: do jakich kategorii osób/rodzin ma on być adresowany, jakie cele mają być osiągnięte i w związku z tym jakie rodzaje usług powinien on zawierać oraz jakim standardom muszą usługi te sprostować;
- **opracowanie planu wdrożenia programu**, który m.in. powinien wskazywać dostawców usług i tryb ich pozyskiwania;
- **zapewnienie wdrożenia programu**, co w szczególności wymagać będzie:
 - zapewnienia niezbędnych środków w budżecie gminy,
 - zapewnienia wykonawstwa przewidzianych usług w odpowiedniej ilości i jakości przez wprowadzenie ich do planów poszczególnych jednostek budżetowych gminy i/lub przygotowanie i przeprowadzenie konkursów na dostarczanie usług przez organizacje sektora pozarządowego (tryb

⁸ Por. D. Bazuń i in., *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, op. cit. (przyp. red.).

wspierania lub powierzania) i/lub przygotowanie i przeprowadzenie przetargów na dostarczanie usług przez podmioty ekonomii społecznej lub sektor prywatny (tryb zamówień publicznych) i/lub przygotowanie porozumienia z administracją powiatu (jeśli przewiduje się realizowanie przez CUS usług społecznych stanowiących zadania własne lub zlecone samorządu powiatowego (możliwość stosowania takiego gminno-powiatowego porozumienia reguluje art. 3 ust. 2 ustawy o CUS);

- **bieżący monitoring, zarządzanie i koordynacja programem;**
- **ewaluacja programu.**

Nie każde z ww. zadań CUS spoczywa wyłącznie na barkach OUS; w wielu przypadkach włączeni muszą być inni (eksperti i interesariusze zewnętrzni, współpracownicy, dyrektor CUS, odpowiednie komórki organizacyjne urzędu gminy itp.). Bez wątpienia jednak w każdym z tych zadań rola organizatora usług społecznych jest kluczowa w tym sensie, że to OUS musi przygotować „materiał wyjściowy”, który określi kierunek/ramy/warunki brzegowe efektu/produktu końcowego, i to OUS będzie od strony operacyjnej odpowiedzialny za wykonawstwo.

Ustawa o CUS nie wyposaża ani dyrektora CUS, ani tym bardziej OUS w jakieś szczególne uprawnienia czy kompetencje, które ułatwiałyby pozyskiwanie usług z różnych źródeł oraz zarządzanie i koordynowanie procesami ich dostarczania. Dlatego też do osiągnięcia tych celów jest, naszym zdaniem, wysoce uzasadnione sięgnięcie po instrument sformalizowanego partnerstwa lokalnego. W skład partnerstw powinni wchodzić dostawcy usług, a zatem – uwzględniając zasadę współpracy CUS z szerokim spektrum usługodawców – powinny to być partnerstwa międzysektorowe⁹. Podstawowy cel partnerstwa to harmonizacja procesów dostarczania usług, ale wskazana jest też współpraca w fazie diagnostycznej, w trakcie konstruowania programu usług społecznych oraz jego ewaluacji. W związku z tym rekomendowanym przez nas rozwiązaniem jest włączenie w partnerstwo także przedstawicieli odbiorców usług. Jako struktura sieciowa partnerstwo może przyjąć formę hubu, przy czym rola głównego węzła, tj. organizacji inicjującej sieć, pośredniczącej pomiędzy jej pozostałymi węzłami, inspirującej podejmowane wewnątrz sieci działania powinna – rzecz jasna – przypadać CUS. W przypadku gdy rada gminy zadecyduje, iż realizowany będzie więcej niż jeden program usług, dla każdego programu powinno powstać osobne partnerstwo. Wydaje się, że w obecnym stanie rzeczy tylko zarządzanie sieciowe – partnerstwo jest jego najmocniejszą formą – daje szansę na realną koordynację procesów dostarczania usług objętych programem/programami i jego/ich sprawną i efektywną realizację (po stronie podaży).

Rozwój **partnerskiego podejścia** w lokalnych relacjach między instytucjami publicznymi, organizacjami sektora pozarządowego wraz z podmiotami ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwami usługowymi może i powinien przyczyniać się do **rozwoju oferty usług społecznych**, nowych programów, instrumentów i metod działania. Zaangażowanie w kreowanie relacji partnerskich między lokalnymi instytucjami doprowadzi do poprawy przepływu informacji, transferu specyficznej, profesjonalnej wiedzy (*know-how*) gromadzonej w poszczególnych sektorach czy podmiotach, łączenia potencjałów, doświadczeń, umiejętności osób zaangażowanych we wspólne działania. To szansa na multiplikację dobrych praktyk, synergii i przede wszystkim komplementarność działalności kooperujących podmiotów w lokalnej przestrzeni (spójna

⁹ O możliwości i celowości zawiązywania wspierających CUS partnerstw lokalnych – międzysektorowych i projektowych – więcej w opracowaniu: Ł. Waszak, Z. Wejzman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, op. cit. (przyp. red.).

oferta usług). **Centrum usług społecznych ma stanowić centralną instytucję w lokalnej sieci usługowej** i miejsce dostępu mieszkańców jednostki terytorialnej do wszechstronnej oferty usług społecznych. Z tej perspektywy można mówić o specyficznym profilu zadań organizatora usług społecznych, który m.in. pełni funkcję **strażnika banku lokalnych usług społecznych**, odpowiadając przy tym za proces budowania przez CUS sieciowych relacji z partnerami i pomiędzy nimi.



Organizator usług społecznych jako strażnik banku lokalnych usług społecznych

W ramach pełnienia tej funkcji OUS powinien realizować takie zadania jak:

- utworzenie i aktywne podtrzymywanie połączeń między osobami/organizacjami,
- zapewnianie przestrzeni i okazji do bezpośrednich kontaktów,
- wspomaganie uczestnictwa w sieci relacji, w szczególności tam, gdzie pojawiają się przeszkody,
- wspomaganie w procesach tworzenia struktur i procedur, mających na celu zapewnienia otwartości i trwałości sieci relacji,
- rozładowywanie napięć, rozpoznawanie otoczenia społeczno-politycznego i organizacyjnego, w którym działają instytucje, organizacje i przedsiębiorstwa pozostające w relacjach sieciowych.

Źródło: opracowanie własne.

Bez skutecznego promowania międzyinstytucjonalnych relacji między CUS a innymi instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi i różnymi lokalnymi przedsiębiorstwami trudno sobie wyobrazić skuteczną politykę wsparcia obywateli za pomocą usług, których potrzebują – co istotne – dostarczanych w zindywidualizowanej formule. Jednocześnie zapewnienie takiej współpracy daje ogromny potencjał kreowania zmian społecznych i poprawy jakości życia obywateli.

W świetle powyższych uwag widać, iż pracę na stanowisku OUS powinien wykonywać specjalista z odpowiednią profesjonalną wiedzą o usługach społecznych i umiejętnościami zarządzania, ale także o dużym potencjale komunikacyjnym i z bardzo dobrą orientacją w lokalnym systemie instytucjonalnym (nawiązane relacje z przedstawicielami instytucji, organizacji, przedsiębiorstw).

2. Koordynator indywidualnych planów usług społecznych

Zapewnienie koordynacji po stronie popytowej, tj. koordynacji procesu korzystania z usług przez obywateli, to istota *case managementu*, tj. sposobu działania służb społecznych stosowanego przede wszystkim w odniesieniu do osób/rodzin doświadczających wielu złożonych problemów i w związku z tym wymagających korzystania z wielu form usług. *Case manager* jest tu potrzebny po to, by pilnować jakości usług po obu stronach zachodzącej w ich trakcie transakcji (relacji), zwłaszcza w sytuacji, gdy usługi te mają zróżnicowany charakter i pochodzą z różnych systemów, mających swoje własne reguły funkcjonowania i finansowania, własne struktury organizacji i zarządzania.

Od strony metodycznej zarządzanie przypadkiem (*case management*) można opisać jako zestaw dziewięciu następujących po sobie sekwencji czynności (por. ramka poniżej).



Czynności w ramach *case managementu*

- nawiązanie z osobą/rodziną w potrzebie kontaktu i ustanowienie z nią właściwej relacji;
- ocena (diagnoza) sytuacji i potrzeb mieszkańców przy udziale samych zainteresowanych osób i – jeśli to wskazane – innych specjalistów;
- ustalenie, czy i gdzie odpowiednie dla zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb usługi/zasoby się znajdują;
- przy współudziale zainteresowanych osób opracowanie planu pomocy/wsparcia oraz zasad wzajemnej współpracy pomiędzy tymi osobami a *case managerem*;
- zapewnienie dostępu do usług/zasobów ujętych w planie;
- monitorowanie procesów świadczenia/korzystania z usług i ich wpływu na sytuację osoby/rodziny; w razie potrzeby działania interwencyjne lub modyfikujące plan;
- w razie potrzeby rzecznictwo interesów i obrona praw osób objętych wsparciem i ich rodzin;
- okresowa ocena skuteczności i efektywności realizowanego planu (opracowanie nowego, jeśli ewaluacja dotychczasowego wypadła niekorzystnie);
- zamknięcie relacji, jeśli ustały powody dalszego asystowania osobie/rodzinie lub gdy misja *case managera* z innych powodów się kończy.

Źródło: N.R. Raiff, B.K. Shore, *Advanced Case Management*, Sage Publications, Newbury Park 1993.

Zgodnie z ustawą o CUS (art. 29) zatrudnieni w zespole do spraw organizowania usług koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych (KIPUS) odpowiadają za przeprowadzanie rozpoznania indywidualnych potrzeb osób zainteresowanych skorzystaniem z usług ujętych w programie, opracowują indywidualne plany usług społecznych (IPUS) i je aktualizują, monitorują realizację indywidualnych planów usług społecznych, koordynują usługi społeczne udzielane w ramach indywidualnych planów, a poprzez rozmowy przeprowadzane z osobami objętymi indywidualnymi planami podsumowują ich realizację. Indywidualny plan usług społecznych określony i realizowany adekwatnie do potrzeb konkretnych obywateli jest podstawową formą realizacji przez CUS programu usług społecznych. Indywidualny plan uwzględnia zbiór (pakiet) usług społecznych i ewentualnie działań wspierających¹⁰, odpowiadających na potrzeby osoby zainteresowanej, sposób realizacji tych usług (przede wszystkim harmonogram oraz miejsca ich wykonywania).

¹⁰ Działania wspierające to formy wsparcia opartego na wolontariacie, samopomocy lub pomocy sąsiedzkiej, których organizacją zajmuje się w CUS organizator społeczności lokalnej. Szerzej na ten temat w opracowaniu: B. Bąbska, B. Skrzypczak, *Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych*, KPRP, op. cit. (przyt. red.).



Art. 29. Do zadań koordynatora indywidualnych planów usług społecznych należy, w szczególności:

- 1) przeprowadzanie rozpoznania indywidualnych potrzeb osoby zainteresowanej skorzystaniem z usług społecznych określonych w programie usług społecznych, zwanego dalej „rozpoznaniem indywidualnych potrzeb”;
- 2) opracowywanie indywidualnych planów usług społecznych i ich aktualizacji;
- 3) monitorowanie realizacji indywidualnych planów usług społecznych;
- 4) koordynowanie usług społecznych udzielanych w ramach indywidualnych planów usług społecznych;
- 5) przeprowadzanie z osobami objętymi indywidualnymi planami usług społecznych rozmów podsumowujących realizację tych planów.

ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych

Zawarte w ustawie o CUS uregulowania dotyczące roli KIPUS, jego zadań i obligujących go procedur nie tylko nie stanowią przeszkody dla stosowania metodyki *case managementu*, lecz także dają do jej praktykowania dość dobre podstawy formalne. Zwłaszcza jeśli się przyjmie, że – zarówno w metodycznym *case managementu*, jak i w indywidualnym planie usług społecznych regulowanym zapisami ustawy o CUS – jego opracowanie stanowi centralny moment, punkt zwrotny w logice celowościowego działania.

Odgrywanie roli KIPUS zgodnie z metodyką *case managementu* wymaga nie tylko takiego jej rozumienia przez osoby, które ją podejmą, ich współpracowników, zwierzchników i zewnętrznych interesariuszy, lecz także potwierdzenia w stosowanych wobec nich kryteriach oceny pracowniczej, zaprojektowanej dla nich dokumentacji pracy oraz wyposażeniu w odpowiednie narzędzia pracy. Dokumentacja pracy ma odzwierciedlać przede wszystkim **działania o charakterze profesjonalnym, a nie administracyjnym (urzędniczym)**, a narzędzia pracy (np. narzędzia diagnostyczne) mają służyć celom **profesjonalnej praktyki pomocowej**.

Mając na uwadze rozwijanie w CUS metodyki profesjonalnej praktyki pomocowej, rekomendujemy prowadzenie **kart usług** poszczególnych użytkowników. Byłoby to narzędzie służące kumulowaniu informacji o procesie wspierania konkretnej osoby: zaoferowanym wsparciu i efektach tych działań. Dokument ten mógłby uwzględniać zapisy wskazane w poniższej ramce.



Karta usług

- **część ogólna** – uwzględnia takie informacje: dane personalne, kto kieruje do CUS, data zakończenia kontaktu z CUS, czas pozostawania bez pracy (lub doświadczania innych problemów), wykształcenie, kwalifikacje, uwarunkowania zdrowotne, społeczno-ekonomiczne, stan cywilny, źródło utrzymania, sytuacja materialna

- **część szczegółowa** – zdiagnozowane potrzeby klienta (społeczne, zdrowotne, emocjonalne, zawodowe, kulturalne itd.), zasoby klienta, opinia psychologa, doradcy zawodowego, innych specjalistów, formy proponowanego wsparcia (i czas), działania skierowane do klienta, efekty, rezultaty, przebieg działań, monitoring pół roku po zaprzestaniu realizacji indywidualnego planu usług społecznych w CUS, podpisy uczestnika i osób udzielających wsparcia

Źródło: opracowanie własne.

Karta usług mogłaby spełniać w CUS wiele funkcji: **informacyjną** (zgromadzona wiedza o przebiegu wsparcia), **monitorującą proces** (analiza skuteczności i nieskuteczności zaoferowanych usług), **diagnostyczną** (służy planowaniu zmian w pracy z klientem). Zapisy w karcie miałyby charakter kroczący. To dokument stale uzupełniany wraz z kolejnymi etapami procesu reintegracji poprzez odnotowywanie czynionych planów i efektów wspierania klienta. Prowadzenie wartościowej (użytecznej) karty usług wymagałoby dynamicznego przepływu informacji o użytkowniku usług wewnątrz instytucji i między instytucjami, a jednocześnie ten przepływ by ułatwiał. Wymiana informacji to bez wątpienia warunek skutecznej praktyki. Oczywiście, prowadzenie kart musi być zgodne z zasadami ochrony danych osobowych, elementem rozwiązania systemowego w tym zakresie powinna więc być zgoda mieszkańca na prowadzenie takiej karty.

Wyzwania

Cele ustawy o CUS są ambitne, a ich realizacja wymaga sprostania wielu niełatwym wyzwaniom. Dlatego istotną zaletą ustawy o CUS jest fakultatywność w zakresie tworzenia CUS – decyzje w tym zakresie podejmować będą władze gminne¹¹. Naszym zdaniem byłoby rozsądne, by na utworzenie CUS w pierwszej kolejności decydowały się te gminy, w których już teraz spełnione są – nazwijmy to – warunki brzegowe niezbędne do osiągnięcia sukcesu. Ich przykład mógłby posłużyć innym gminom jako punkt odniesienia do oceny własnego potencjału i – jeśli jest on jeszcze zbyt słaby – zaprojektowania działań prowadzących do jego podniesienia. Fakultatywność pozwala wprowadzać zmiany w różnym tempie, dostosowanym do indywidualnych możliwości.

Wydaje się, że spełnienie owych warunków brzegowych zależy przede wszystkim od jednoczesnego współwystępowania, na co najmniej progowym poziomie, dwóch grup czynników:

- **kapitału społecznego**, który ma decydujące znaczenie dla 1) gotowości współpracy, w tym współpracy międzyinstytucjonalnej, 2) chęci jej wykorzystania na rzecz stworzenia zintegrowanej oferty usług społecznych wysokiej jakości dla obywateli oraz 3) sprawności procesów koordynacji;

¹¹ Więcej na ten temat w opracowaniu: M. Rymsza, *Dlaczego centrum usług społecznych?*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

- **posiadanych zasobów:** kadrowych (wielkość i jakość kapitału ludzkiego), finansowych (wielkość budżetu gminy), infrastrukturalnych oraz instytucjonalnych (wielkość i struktura sektora pozarządowego, prywatne podmioty usługowe).

Warto także uświadomić sobie rodzaje ryzyka czy bariery rozwojowe mniej oczywiste, które mogą się pojawić przy nieodpowiednim „zarządzaniu zmianą”. Poniżej przedstawiamy kilka rodzajów takich ryzyk, traktujemy je w kategoriach wyzwań, wskazując odpowiednie, naszym zdaniem, kierunki działań i środki zaradcze.

- Istnieje ryzyko, że po okresie rozruchowym, w dłuższej perspektywie czasowej **CUS może ograniczyć zakres realizowanych usług**. Tymczasem zadaniem dyrektora CUS i organizatora usług społecznych jest animowanie aktywności na rzecz stopniowego zwiększania zakresu usług świadczonych mieszkańcom. Centrum powinno dążyć do integracji i dystrybucji wśród klientów możliwie szerokiego zestawu usług; im szerszy zakres usług realizowanych przy wykorzystaniu CUS, tym większa wartość dodana dla mieszkańców z dokonanego procesu integracyjnego. Realizacja zasady indywidualizacji wsparcia usługowego dla mieszkańców wymaga bowiem dysponowania przez CUS wszechstronnym pakietem usług.

Minimalizacja ryzyka stagnacji wiąże się z **właściwym zarządzaniem CUS i jego zasobami** przez dyrektora centrum, organizatora usług społecznych i organizatora społeczności lokalnej. Wszyscy trzej to menedżerowie zmiany, odpowiedzialni za to, aby CUS odgrywał rolę ośrodka animującego tworzenie warunków dla rozwoju w gminie różnych usług społecznych i jednocześnie rozwijającego współpracę z różnymi lokalnymi podmiotami oferującymi usługi społeczne. Wszyscy oni powinni być zainteresowani stopniową rozbudową usług społecznych i działań wspierających, adekwatnie do potrzeb mieszkańców. Zarazem warto mieć na uwadze, że lepiej jest rozszerzać zakres wsparcia usługowego stopniowo, niż przeinwestować w okresie rozruchowym i nie być w stanie utrzymać zakresu wsparcia. Zaznaczmy, że strategię stopniowego rozwoju podpowiada sam ustawodawca. Właśnie dlatego zapisy ustawowe (art. 10 ustawy o CUS) mówią, że uruchomienie CUS jest możliwe już przy dodaniu usług z dwóch nowych zakresów (w przypadku powstałego z przekształcenia OPS) lub trzech nowych (CUS międzygminny), wskazując w ten sposób pożądany kierunek zmiany, ale zarazem zostawiając przestrzeń dla rozwoju.

- W przypadku tworzenia CUS na drodze przekształcenia OPS istnieje ryzyko dokonania **zmiany w dużej mierze pozornej**, zmiany raczej szyldu niż praktyki. Oczywiście, ustawodawca przewidział poszerzenie zakresu świadczonych usług (poza dotychczas świadczonymi przez OPS o minimum dwa zakresy – por. art. 10 pkt 1), jednak w praktyce możliwe jest pozorowanie rozszerzenia spektrum usług i brak zrozumienia, na czym polega nowa formuła świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu IPUS. Pozorna zmiana może mieć miejsce, jeśli gmina będzie chciała mieć nową instytucję wsparcia, jednak bez wystarczającej dbałości o podjęcie przez nowo utworzone CUS kluczowych form aktywności, jakimi są: rozwijanie współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz poszerzania zakresu oferowanych usług, indywidualizacja świadczenia usług dla mieszkańców, wykraczanie w działalności poza oferowanie usług *stricte* socjalnych.

Odpowiedzią na to ryzyko są **pogłębione szkolenia**, przygotowujące zainteresowane środowiska i specjalistów do implementacji zapisów ustawy (pokazujące dzisiejsze problemy różnych systemów instytucjonalnych polityki społecznej i korzyści płynące ze zmian, które CUS mają za zadanie i powinny animować),

akumulowanie i udostępnianie *know-how* w zakresie przekształcania OPS w CUS¹², promocja dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania CUS (organizacja forum dla kadr powołanych podmiotów). Inwestycje w rozwój kadr CUS, czyli ich kapitał ludzki, to ważny aspekt zarządzania samym centrum i zarządzania procesem kroczącej zmiany społecznej, związanej z wdrażaniem przepisów ustawy o CUS.

- Istnieje ryzyko utworzenia CUS na swoistej „pustyni usług”, gdzie pomimo wysiłków kadry zarządzającej **nie będzie on w stanie generować rozwoju lokalnej infrastruktury usługowej**, a w przypadku rozszerzania asortymentu oferowanych usług – zapewnić ich powszechnej dostępności dla mieszkańców albo zapewnić odpowiednich standardów jakości. Niestety, w wielu gminach, zwłaszcza mniejszych, potencjał usługowy lokalnej infrastruktury jest niski. Centrum może wówczas zamknąć skalę działania do usług oferowanych „na liście startowej”, co byłoby sprzeczne z istotą zmiany systemowej zaproponowanej przez ustawodawcę.

Odpowiedzią na to ryzyko jest wykorzystanie **potencjału tkwiącego w organizacji społeczności lokalnej**. Przy słabo rozwiniętej infrastrukturze profesjonalnych usług społecznych część potrzeb mieszkańców można zaspokoić, rozwijając samopomoc, wolontariat i wsparcie sąsiedzkie. Rozwijając te działania, które ustawodawca określił mianem działań wspierających usługi społeczne, można wzmocnić organizacje pozarządowe, które w konsekwencji mogą wejść na ścieżkę profesjonalizacji i rozwijać na niej usługi społeczne. Organizacje sektora pozarządowego mogą bowiem w różnych proporcjach łączyć aktywność społeczną z zatrudnianiem fachowej kadry z różnych zawodów pomocowych. Podpowiedź, wartą rozważenia, formułuje tu także sam ustawodawca, dając możliwość powołania CUS międzygminnego. To możliwość warta rozważenia, m.in. jako forma wspólnego budowania lokalnej infrastruktury usługowej przez gminy o mniejszych zasobach.

- Warto wziąć pod uwagę ryzyko **deficytu na lokalnym rynku odpowiednich kandydatów do pracy w CUS**, zwłaszcza na nowo zaprojektowanych stanowiskach – organizatora usług społecznych i koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych. Każde z tych stanowisk wymaga szczególnych kompetencji, predyspozycji i dlatego niezbędna jest dbałość o wypełnienie zapisów ustawowych (kryteria rekrutacji) przy jednoczesnym bardziej wnikliwym określeniu realnych zdolności do pełnienia tych funkcji. Mechaniczne przekierowania konkretnych osób do pełnienia tych funkcji (ze względu na zasiedzenie w instytucji, znajomości, z braku dostępu do kadry z kompetencjami adekwatnymi do wyzwań itd.) może skutkować brakiem zaistnienia wartości dodanej (w kontekście opisanych wyżej procesów zmiany społecznej uruchamianych dzięki utworzeniu CUS). Trudno sobie wyobrazić skuteczną działalność CUS bez kompetencji KIPUS w zakresie wszechstronnej diagnozy potrzeb/problemów klientów. Podobnie trudno jest myśleć o skutecznej promocji CUS pośród lokalnych instytucji, jeśli organizator usług społecznych nie będzie rozwijał współpracy międzyinstytucjonalnej.

Tutaj także odpowiedzią jest **inwestycja w szkolenie i rozwój kadry CUS**. Dodajmy, że ustawodawca pracę przy wykorzystaniu IPUS uznał za nową formę pracy socjalnej jako „kwalifikowane pomaganie”, co oznacza konieczność uruchomienia mechanizmów akumulacji doświadczeń związanych z IPUS i ich wpisywaniem w metodykę pracy socjalnej. Wymaga to refleksyjności KIPUS, ale także zaangażowania

12 Por. M. Kowalska, P. Wiśniewski, *Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych*, op. cit. (przyp. red.).

instytucji pośredniczących, jak regionalne ośrodki polityki społecznej odpowiedzialne za wspieranie rozwoju szeroko rozumianych służb społecznych, a także uczelni wyższych.

- Istnieje ryzyko tarć wewnątrz zespołu CUS. Naszym zdaniem, warto tu wskazać zwłaszcza na możliwość zaistnienia **elementów rywalizacji między dwoma menedżerami: dyrektorem CUS i organizatorem usług społecznych**. Niestety, dzisiaj dość często w różnych placówkach wsparcia „wybijający się”, aktywni i innowacyjni specjaliści zderzają się z różnymi instytucjonalnymi mechanizmami obronnymi, w tym z oporem ze strony przełożonych. Taka rywalizacja, zamiast spotęgować mechanizmy rozwojowe w CUS, może wręcz uruchomić proces „równania w dół”, np. zamykania niższego rangą (lub „słabszego”) menedżera w sztywnych ramach formalnych zadań.

Mając na uwadze powyższe, rekomendujemy jako odpowiedź **klarowne profilowanie zadań przypisanych obu stanowiskom**: dyrektora CUS jako menedżera odpowiedzialnego za zarządzanie CUS jako wyodrębnioną jednostką organizacyjną i kontakty z władzami gminy (por. art. 24 i 26 ustawy o CUS); OUS – jako menedżera odpowiedzialnego za bazę usług CUS i sieć kontaktów z lokalnymi usługodawcami (por. art. 27 ustawy o CUS). Warto rozważyć, zwłaszcza w mniejszych gminach i w przypadku CUS z mniejszym zespołem specjalistów, dopuszczone przez ustawodawcę rozwiązanie (art. 24 ust. 3 ustawy o CUS), polegające na możliwości łączenia zadań przypisanych obu ww. stanowiskom przez jednego menedżera.

AUTORZY OPRACOWANIA



Arkadiusz Karwacki, socjolog, doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Katedry Badania Jakości Życia i Socjologii Stosowanej w Instytucie Socjologii UMK. Specjalizuje się w badaniach jakości życia, problemów społecznych (ubóstwa, wykluczenia społecznego, nierówności) oraz współczesnej polityki społecznej (szczególnie polityki reintegracji i aktywizacji). Z pasją angażuje się w projekty, które mają potencjał wpływania na zmiany instytucjonalne i poprawę jakości życia różnych grup. Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Przewodniczący Rady Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Członek zespołu ekspertów firmy Sensa Sustainable Thinking.



Tomasz Kaźmierczak, socjolog, doktor habilitowany, kierownik Zakładu Teorii i Metod Pracy Socjalnej w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Obszary jego zainteresowań naukowo-badawczych to: praca socjalna, pomoc społeczna, służby społeczne, reintegracja społeczna i zawodowa, a także przedsiębiorczość społeczna i ekonomia społeczna.

NOTATKI

Biblioteczka CUS

Seria materiałów edukacyjnych „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”:

1. Dlaczego centrum usług społecznych?
2. Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych
3. Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych
4. Współpraca międzysektorowa w centrum usług społecznych
5. Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych
6. Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych
7. Utworzenie międzygminnego centrum usług społecznych

