

**┌ SYLWIA JUŹWIAK ─┐**

Prawnik, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Konsultant jednostek sektora finansów publicznych, w tym ośrodków pomocy społecznej.

**┌ IWONA KLIMOWICZ ─┐**

Od 1981 roku związana z pomocą społeczną. Prowadzi liczne szkolenia, m.in. dla kuratorów i pracowników socjalnych.

# Nie wylać dziecka z kąpielą,

## czyli jak przygotować się do utworzenia Centrum Usług Społecznych (cz. 1)

Powstanie w gminach centr realizujących usługi społeczne zdaje się być procesem powszechnie oczekiwanym i przez wielu wypatrywanym. Jak jednak podejść do tworzenia centrum usług społecznych, by być pewnym, że proces jego powstawania przebiega prawidłowo?

**D**ziesięć miesięcy po przedstawieniu Sejmowi przez Prezydenta RP projektu, opublikowana została ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Na temat wątpliwości związanych z tą ustawą pisaliśmy już na łamach niniejszego czasopisma (Nr 62, maj 2019 r.). Część z nich wyjaśniła się już na etapie wprowadzania poprawek do zaproponowanego projektu, część rozwiązała się po spotkaniach i rozmowach z twórcami projektu, część – niestety – pozostała.

Przypomnijmy, że wątpliwości te w sposób najbardziej dosadny wyrażone zostały w opinii Biura Analiz Sejmowych (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3040>) do wówczas jeszcze projektu ustawy, a dotyczyły następujących zagadnień związanych głównie z realizacją zadań wykonywanych dotychczas przez ośrodki pomocy społecznej, mianowicie:

- czy przy okazji utworzenia centrum na bazie ośrodka pomocy społecznej, który obecnie w powszechnym odbiorze jest identyfikowany jako miejsce użytkowania świadczeń oraz w przypadku delegowania realizacji niektórych zadań z ośrodka pomocy społecznej na nowo powstałą instytucję – centrum usług społecznych, nie powstanie zamieszanie organizacyjne i kompetencyjne?
- czy fakultatywność tworzenia centrów usług społecznych przy wykorzystaniu zróżnicowanych trybów nie stanowi zagrożenia dla spójności instytucjonalnej w ujęciu ogólnokrajowym?
- czy w rezultacie zmian organizacyjnych nie nastąpią utrudnienia w dostępie do oferowanych świadczeń?
- jak będzie kształtował się status pracowniczy osób zatrudnionych jako pracownicy socjalni, przechodzących do centrów usług społecznych?
- jak w praktyce będzie przebiegała realizacja zadań przewidzianych jako obowiązkowe i dotyczących wsparcia socjalnego oraz zadań nieobowiązkowych związanych ze świadczeniem usług społecznych wykraczających poza sferę pomocy społecznej i adresowanych do szerszej grupy beneficjentów przez tę samą jednostkę powstałą z przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych, w szczególności w sytuacji ograniczonych bądź żadnych możliwości wyasygnowania zwiększonych środków na zadania polityki społecznej?

Aktualnie mamy już względną pewność co do stabilności zatrudnienia pracowników przechodzących do CUS. Zostało to osiągnięte przez odwołanie się w ustawie do przepisów art. 231 Kodeksu pracy (przejście zakładu pracy na innego pracodawcę z kontynuacją zatrudnienia dotychczasowych pracowników).

W pozostałym zakresie – przy dobrze zorganizowanym, płynnym przejściu z OPS-u na CUS – chaos organizacyjny może zaistnieć jedynie na początku, a dostęp do oferowanych świadczeń utrzymany zostanie na dotychczasowym poziomie (wszak przekształcenie OPS-u w CUS nie oznacza, że zaprzestanie on realizacji zadań z zakresu ustawy o pomocy społecznej).

### **Szansa na usprawnienie systemu**

Natomiast samo utworzenie instytucji, wykonującej zadania zarówno przewidziane jako obowiązkowe i dotyczące wsparcia socjalnego, jak i zadania nieobowiązkowe związane ze świadczeniem usług społecznych wykraczających poza sferę pomocy społecznej i adresowanych do szerszej grupy beneficjentów, daje większy potencjał dla usprawnienia systemu, który doskonały nie jest.

Przykładowo, jeśli diagnoza potrzeb społecznych, zasobów i potencjału wspólnoty samorządowej wykaże, że istotnym problemem gminy jest odpływ przedstawicieli młodego pokolenia i pozostawianie na jej terenie dużego odsetka osób starszych, wiadomo już, że w najbliższej przyszłości – przy braku odpowiednich usług, także tych spoza zadań pomocy społecznej – nastąpi wzrost zapotrzebowania na miejsca w domach pomocy społecznej bądź na usługi opiekuńcze (bodaj najkosztowniejsze obecnie dla gmin świadczenia z pomocy społecznej). Powstrzymanie tego zapotrzebowania możliwe będzie poprzez utrzymanie aktywności osób starszych, a to z kolei wiąże się z zapewnieniem dostępności do usług, które przez system pomocy społecznej nie są przewidziane, np. organizowanie zajęć korekcyjno-terapeutycznych, fitness, joga itp. wspomagających aktywność fizyczną, organizowanie grup wsparcia, zapewnienie udziału w imprezach rekreacyjnych i kulturalnych, skutkujących zachowaniem aktywności społecznej takich osób, organizowanie pomocy sąsiedzkiej, grup sa-

Aktualnie mamy już względną pewność co do stabilności zatrudnienia pracowników przechodzących do CUS. Zostało to osiągnięte przez odwołanie się w ustawie do przepisów art. 231 Kodeksu pracy (przejście zakładu pracy na innego pracodawcę z kontynuacją zatrudnienia dotychczasowych pracowników).

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, praca socjalna to działalność zawodowa, mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

mopomocowych, mogących stanowić alternatywę dla usług opiekuńczych. Generalnie – stworzenie takich warunków, aby opóźnić proces starzenia i sprawić, żeby osoba starsza nie stała się jak najdłużej osobą zależną.

To tylko przykład – przypuszczamy, że „burza mózgów” przedstawicieli różnych instytucji działających w każdej z gmin – mogłaby przynieść szereg rozwiązań wielu problemów społecznych przy wykorzystaniu narzędzi obecnie niedostępnych w procesie realizacji zadań określonych *stricte* ustawą o pomocy społecznej.

### WAŻNE

Zgodnie z intencją projektodawcy (zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy) ideą, która przyświecała przy jego opracowaniu było umożliwienie stworzenia nowych standardów usług, umożliwienie kompleksowego ich zorganizowania, zapewnienie ich większej dostępności – zwłaszcza na obszarach wiejskich, a także poszerzenie ich katalogu. Podstawowym celem ustawy ma być rozwój i integracja systemu usług społecznych na poziomie lokalnym, a nowy typ jednostki organizacyjnej, czyli CUS, ma ułatwić samorządom integrację i koordynację działań w zakresie organizowania usług społecznych w związku z rosnącym zapotrzebowaniem na świadczenie przez samorząd usług już świadczonych oraz usług nowego rodzaju.

### W obliczu pytań i wątpliwości

Niestety, im dłużej analizujemy przepisy ustawy, tym częściej pojawiają się także inne znaki zapytania, wynikające choćby z tego, że brakuje zapisów doprecyzowujących zbyt ogólnikowe – w naszej ocenie – regulacje ustawowe. Przykładowo, wątpliwość z naszej strony wywołuje brak wiedzy na temat tego, jaką rolę ustawodawca przewidział dla Powiatowych Centrów Pomocy Rodziny. Ustawodawca w swoich rozwiązaniach jakby zapomniał o istnieniu powiatu. Powiatu, którego rola w ustawie o pomocy społecznej, jak również w ustawie o wsparciu rodziny i systemie

pieczy zastępczej jest jasno sprecyzowana. Powiat ma świadczyć te usługi, których organizowanie na poziomie gminy jest nieopłacalne, jak również te, których realizacja wymaga wysokiej specjalizacji. Usługi z zakresu pieczy zastępczej, wsparcia osób niepełnosprawnych, szkolenie kadr czy interwencja kryzysowa. Zapisy art. 3 ust. 2 ustawy (Centrum może realizować usługi społeczne będące zadaniami własnymi powiatu oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi, po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a powiatem) nie precyzuje, co oznacza takie porozumienie. W naszym odczuciu można ten zapis czytać jako swoiste „przejęcie” zadań powiatu przez gminę. Brakuje zatem (o ile intencją ustawodawcy nie było likwidowanie powiatów) możliwości, by centrum zlecało niektóre usługi powiatowi. Pominięcie w ustawie roli i miejsca powiatu w tworzonych CUS-ach budzi zrozumiały niepokój. Nie zakładamy, że intencją ustawodawcy jest „przejęcie” przez gminę usług świadczonych aktualnie na poziomie powiatu. Należy jednak pamiętać, że przy naturalnym oporze przed zmianą pierwsze emocje oparte są o lęk i niedopowiedzenia. Tam gdzie rozum śpi, budzą się demony. A rozum potrzebuje jasno sprecyzowanych odpowiedzi.

Co do pozostałych wątpliwości, związanych choćby z finansowaniem CUS-ów, dalej je mamy i – to już jest pewne, potwierdzone zresztą opiniami współtwórców projektu – nie będzie to na etapie ich tworzenia operacja przynosząca oszczędności dla gminy. W naszej ocenie (i nie tylko naszej), jeśli władze gmin myślały o utworzeniu CUS z zamiarem uzyskania takich oszczędności „tu i teraz”, mogą o tym zapomnieć. Należy bowiem patrzeć na nie przez pryzmat raczej inwestycji, która zwróci się dopiero w przyszłości. Tworząc CUS-y należy uwzględnić znaczenie kalkulatora kosztów zaniechania (w dużym uproszczeniu rozumianego jako zainwestowanie dziś większych środków, aby ograniczyć nakłady na zaspokajanie potrzeb w przyszłości). Dlatego do podjęcia takiej decyzji przystąpić należy z rozważą i po dokładnym przeanalizowaniu wszystkich argumentów za i przeciw.



Rys. 1. Schemat przeprowadzenia analizy potrzeb społecznych, zasobów i potencjału wspólnoty samorządowej

Przygotowania do podjęcia decyzji w sprawie utworzenia centrum, wymagać będą szeregu działań, które prezentuje powyższa grafika (rys. 1).

### **Czym są usługi społeczne w rozumieniu „ustawy o CUS-ach”**

Dla prawidłowego sporządzenia analizy potrzeb społecznych, zasobów i potencjału wspólnoty samorządowej, istotne jest właściwe rozumienie, czym są usługi społeczne. Tymczasem definicja usług społecznych zawarta w art. 2 ustawy nie jest ani krótka, ani skondensowana. Została ona niejako skonstruowana dwuetapowo – po pierwsze, przez określenie zakresów podejmowanych działań; a po drugie, przez określenie aktów prawnych, na podstawie których te działania są podejmowane.

I tak, usługami społecznymi są podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej,

świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców działania z zakresu:

- polityki prorodzinnej,
- wspierania rodziny,
- systemu pieczy zastępczej,
- pomocy społecznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- edukacji publicznej,
- przeciwdziałania bezrobociu,
- kultury,
- kultury fizycznej i turystyki,
- pobudzania aktywności obywatelskiej,
- mieszkalnictwa,
- ochrony środowiska,
- reintegracji zawodowej i społecznej

Praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny lub projekt socjalny. W pracy socjalnej wykorzystuje się właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia. Praca socjalna świadczona jest osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód.

– na podstawie przepisów siedemnastu ustaw (wymienionych enumeratywnie w art. 2 ust. 2 ustawy), świadczonych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, jeżeli wymogi w tym zakresie wynikają z przepisów odrębnych.

Warto przy tak szerokim zakresie usług społecznych ponownie powrócić do rozważań o roli pracy socjalnej w całym systemie wsparcia. Czy pracę socjalną należy traktować jako usługę społeczną? W naszym odczuciu jak najbardziej. Wróćmy do próby doprecyzowania tej mocno enigmatycznej definicji usługi społecznej zawartej w ustawie. W naszych rozważaniach oprzemy się na propozycjach Ryszarda Szarfenberga, według którego *usługa społeczna to usługa, która składa się na całość usług publicznych. Pozostałymi składowymi są usługi komunalne oraz administracyjne. Ich świadczenie musi spełnić określony cel, którym jest zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Ponadto definicja wskazuje na niematerialny charakter ich wykonywania, co oznacza brak personifikacji dóbr, czerpania korzyści z ich wytworzenia oraz brak możliwości posiadania ich. Ponadto ich realizacja wpływa na odbiorców pośrednio lub bezpośrednio. Istotnym czynnikiem przy definiowaniu usług społecznych jest fakt, że jest to proces, który świadczony jest przez jednostkę na rzecz innego podmiotu.*<sup>1</sup>

Kolejna definicja została podana przez Barbarę Szatur-Jaworską. Autorka w swojej koncepcji założyła, że usługi społeczne funkcjonują jako forma świadczeń. Przedstawiła ona szereg cech wpisujących się w definicję usług społecznych (jako formę świadczeń):

- działania polegające na bezpośrednim zaspokojeniu potrzeb, lecz nie prowadzące do wytworzenia dóbr,
- pomimo tego, że mają wpływ na egzystowanie grup społecznych i generalnie społeczeństwa, to ich celem jest także zaspokojenie potrzeb indywidualnych podmiotów,
- ich zarządzaniem (tj. finansowaniem, organizowaniem i dostarczaniem) zajmują się instytucje państwowe i prywatne,
- można je uzyskać za opłatą częściową lub całościową.<sup>2</sup>

Nie polemizując z zestawem cech usług społecznych podanych przez B. Szatur-Jaworską, bardziej w kontekście CUS odpowiada nam zestaw cech wymieniony przez R. Szarfenberga. Cechy istotne przy określeniu czym jest usługa społeczna, jego zdaniem to:

- niematerialność – brak możliwości ich pokazania,
- świadczenie i konsumpcja w tym samym czasie – praca wykonawcy ma wpływ na efekt końcowy,
- niejednorodność – trudności z wyceną niektórych świadczeń,
- nietrwałość – brak możliwości tworzenia zapasów,
- brak możliwości ich posiadania – brak możliwości ope- rowania na wtórnym rynku.<sup>3</sup>

Przypomnijmy, że zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, praca socjalna to działalność zawodowa, mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Prowadzona jest:

- z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej,
- ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

Praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny lub projekt socjalny. W pracy socjalnej wykorzystuje się właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia. Praca socjalna świadczona jest osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód.<sup>4</sup>

Naszym zdaniem, należy uznać, że obowiązująca definicja pracy socjalnej w pełni wypełnia katalog cech charakteryzujących usługą społeczną. Praca socjalna jest:

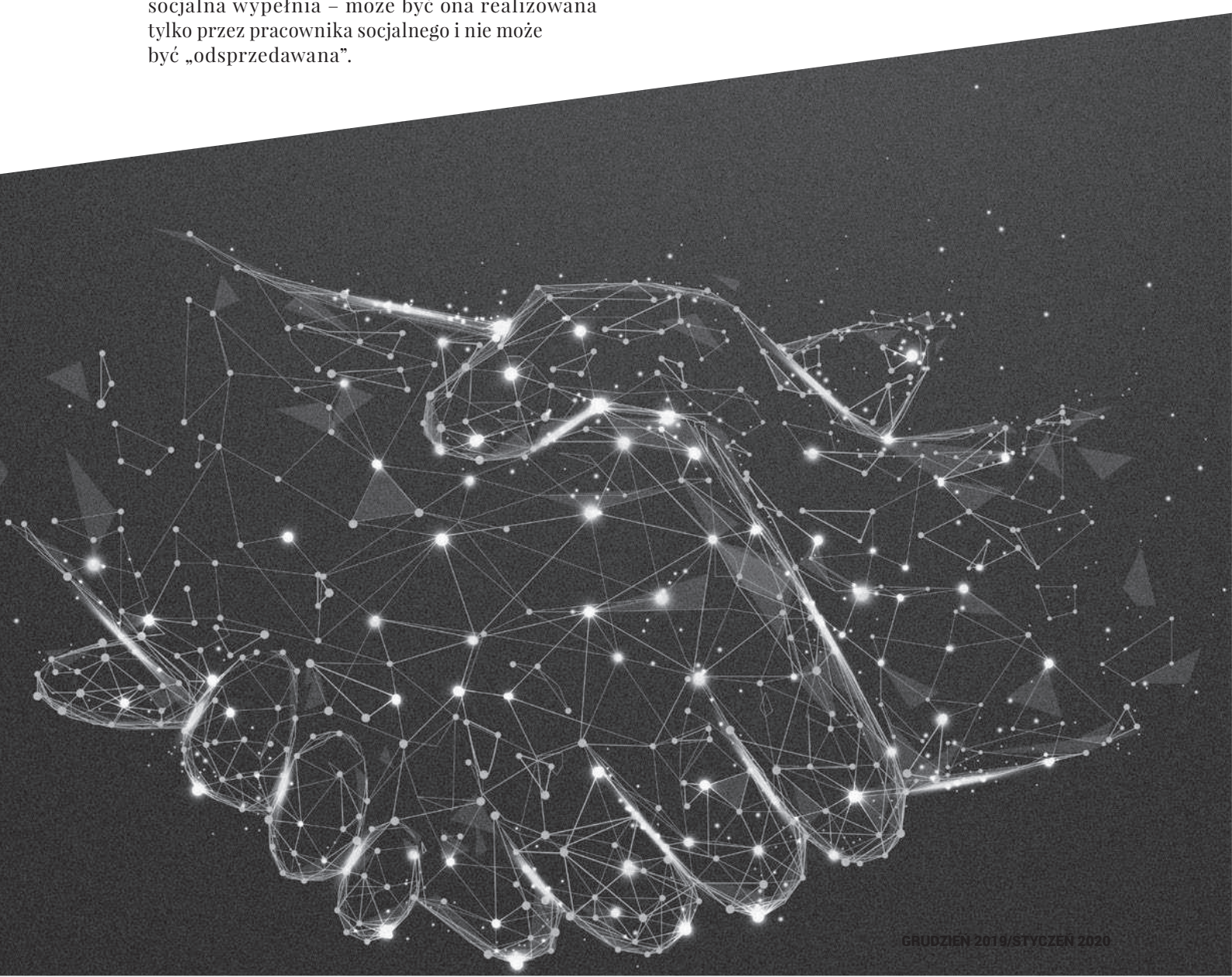
- niewątpliwie niematerialna;
- świadczona i konsumowana w tym samym czasie – praca pracownika socjalnego, jak i klienta (jako odbiorcy usługi) ma wpływ na efekt końcowy;

- niejednolita – w tym rozumieniu jako usługa, którą trudno wycenić, niewątpliwie praca socjalna spełnia ten warunek; uważamy nawet więcej, nie bardzo widoczne są próby wyceny tej usługi, którą świadczą pracownicy socjalni; nikogo nie dziwi cennik usług terapeuty, psychologa czy prawnika (kiedy wpisałyśmy w uniwersalne źródło informacji, jakim jest Google – „cena godziny pracy socjalnej”, nastąpił wysyp wpisów – dotyczących... zarobków pracownika socjalnego, a nie tego, jak należy wycenić jego godzinę pracy); mamy nadzieję, że w aktualnej, ożywionej dyskusji o usługach społecznych powróci temat wyceny godziny pracy pracownika socjalnego świadczącego pracę socjalną;
- nietrwała – niewątpliwie i tę cechę usługi społecznej praca socjalna posiada; nie da się stworzyć, zgromadzić i zmagazynować działań pracownika socjalnego;
- brak operacji na rynku wtórnym – w rozumieniu pozakapitałowym rynek wtórny to taki sposób nabywania dóbr, w którym i nabywca, i sprzedawca dokonują transakcji kupna-sprzedaży dobra używanego (niestworzonego przez obecnego właściciela); nietrudno zauważyć, że i ten warunek praca socjalna wypełnia – może być ona realizowana tylko przez pracownika socjalnego i nie może być „odsprzedawana”.

Mamy przeświadczenie, że praca socjalna powinna zostać wpisana do katalogu usług społecznych. Jesteśmy zdania, że powinna ona być zakwalifikowana jako jedna z niezbędnych i absolutnie wymagalnych usług społecznych świadczonych przez gminę. Jeśli, jak mówi ustawa o pomocy społecznej, prowadzona jest po to, by osobom i rodzinom umożliwić ich samodzielność, nikt nie powinien mieć wątpliwości co do roli pracy socjalnej na rynku usług społecznych.

### **Jak przystąpić do opracowania analizy uwzględniającej potrzeby społeczne, zasoby i potencjał wspólnoty samorządowej**

Przed przystąpieniem do opracowania analizy potrzeb społecznych, zasobów i potencjału samorządu należy pamiętać o paru istotnych zagadnieniach. Przede wszystkim o tym, że analiza ta nie do końca jest tym samym, co diagnoza potrzeb społecznych. Chociaż formalnie jej przeprowadzenie nie zostało uregulowane w ustawie, stanowi ona – w naszej ocenie – pierwszą (ale jakże ważną!) próbę odpowiedzi na pytanie: „czy w naszej gminie ma powstać centrum usług społecznych?”.



**PAMIĘTAJ**

Ważnym jest, by pamiętać już po powstaniu Centrum o art. 21 ustawy, w którym ustawodawca zawarł swoje oczekiwania co do trybu, w jakim będzie dokonywana diagnoza potrzeb i zasobów. Zapisy artykułu wyraźnie wskazują, że diagnozę taką ma przeprowadzić Centrum Usług Społecznych, nie rzadziej niż raz na pięć lat. Zapis taki wskazuje wyraźnie, że ustawodawca nie oczekuje tak rozumianej diagnozy przed powstaniem centrum.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że *Program Usług Społecznych*, który gmina może (choć w naszym odczuciu raczej musi) opracować, a rada gminy przyjąć, jest tworzony właśnie na podstawie diagnozy opracowanej przez centrum. Zatem, należy zakładać, że również *Program* powstaje po utworzeniu Centrum.

Co zatem powinno się zadziałać, nim to Centrum, które będzie później diagnozować potrzeby itp., powstanie? W naszym odczuciu bardzo dużo.

Po pierwsze, władze gminy wspólnie z mieszkańcami (partycypacyjny charakter procesu tworzenia centrum, jest w naszej opinii nie tylko wymagalnym, ale koniecznym warunkiem) powinny odpowiedzieć sobie na parę pytań. Proponujemy zestaw pytań stawianych w procesie tworzenia projektów socjalnych. Tak na marginesie, zastosowanie metodologii projektów socjalnych w procesie budowania Centrów Usług Socjalnych wydaje się być ciekawym pomysłem. Pytania, na które gmina powinna uzyskać odpowiedź (oczywiście jest to nasze subiektywne zdanie, a nie wzorzec do obligatoryjnego stosowania):

Dlaczego w ogóle zamierzamy się tym zająć? Skąd wiemy, że jest to rozwiązanie naprawdę potrzebne i uzasadnione? Dlaczego właśnie „tutaj i teraz”? Pytanie „dlaczego?” jest istotne bo uświadamia, jakie motywacje kierują organami władzy czy kierownikami ośrodka pomocy społecznej, że pomysł powstania CUS jest rozważany. Pisałyśmy już o tym, ale napiszemy raz jeszcze, że błędnym jest przekonanie, że CUS-y będą generować od początku swojego funkcjonowania zyski, nie mówiąc o tym, że nie będą generować wydatków. Jednocześnie jednak należy odpowiedzieć sobie na pytanie, jaką mamy wizję funkcjonowania gminy po powstaniu CUS? Jakie wartości istotne z punktu dobra społecznego dzięki niemu będzie można realizować? Jedną z istotnych wartości, które naszym zdaniem powinny być realizowane w społecznościach, to z jednej strony ochrona słabych, ale z drugiej stworzenie możliwości do samostanowienia o sobie każdego z mieszkańców. Dobrze funkcjonujący CUS z ofertą usług społecznych w naszym odczuciu pozwala zarówno na zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, jak również jest szansą do odzyskania przez nich zdolności do samodzielności życiowej. W naszej ocenie gmina raczej nie ma wyboru, CUS-y będą koniecznością, pytanie więc nie powinno brzmieć „czy mają powstać?”, ale raczej „kiedy mają się pojawić?”. I tym samym określić mo-

ment powstania oraz ścieżki, co należy zrobić do tego czasu, np. wzmocnić infrastrukturę instytucjonalną lub umożliwić rozwój organizacji pozarządowych, a może stworzyć szczególnie sprzyjające okoliczności do rozwoju podmiotów ekonomii społecznej.

Możliwości jest wiele, jeśli dzisiaj wypracujemy wizję, jak mają funkcjonować usługi społeczne w gminie. Możemy określić, że np. tworzenie CUS w gminie rozpocznie się za lat cztery czy pięć. Planowanie w obszarze usług społecznych jest bardzo istotne.

Dla kogo stworzymy CUS? Komu ma służyć to przedsięwzięcie, kto jest tzw. „ostatecznym odbiorcą usługi”? Kto ma skorzystać z działań CUS i w jakim zakresie? Czy mamy dobrze rozpoznaną charakterystykę odbiorcy, czy będzie nim osoba, grupa czy środowisko? Czy ci odbiorcy naprawdę potrzebują i życzą sobie naszej pomocy? A może istnieje inna możliwość zaspokojenia występujących potrzeb?

Rozpoznanie, kto powinien być odbiorcą usług społecznych z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie „czy i kiedy stworzymy CUS?” wydaje się być kluczowe. Tych odpowiedzi należy, naszym zdaniem, szukać razem z wspólnotą. Model, w którym władza wraz z instytucjami funkcjonującymi w gminie decyduje kto i jakich usług potrzebuje nie mieści się w koncepcji Centrum Usług Społecznych. Decyzję taką powinna podjąć wspólnota. Rola władzy oraz instytucji jest dosyć prosta – przedstawić dane dotyczące konkretnych wydatków i zobowiązań gminy. Mieszkaniec nie musi wiedzieć, ile osób z gminy trafiło do domu pomocy społecznej, ile dzieci umieszczono w pieczy zastępczej itp. ani ile i jakie koszty dla całej gminy ten stan rzeczy generuje.

Taką analizę przedstawiają mieszkańcom przedstawiciele wójta, burmistrza czy prezydenta. Podobnie do nich należy wskazać ograniczenia wynikające z regulacji prawnych czy możliwości finansowych gminy, reszta to dialog ze wspólnotą. Im lepiej przeprowadzony, tym mniej będzie występować ograniczeń w samym procesie tworzenia CUS.

Dodatkowym argumentem za tak przeprowadzoną analizą jest współodpowiedzialność za proces. Nie będzie potem ze strony mieszkańców zarzutów: „ale wymyśliście, nam nie to jest potrzebne”. Gorąco namawiamy do włączania mieszkańców gminy do współodpowiedzialności za to, co się w tej gminie dzieje. W wielu miejscach pisałyśmy już, ale też należy to przypomnieć – ekspertem w życiu człowieka jest on sam. Zdecydowanie najlepiej wie, czego potrzebuje oraz jakie ma zasoby i ograniczenia. Może tworzenie CUS stanie się płaszczyzną, na której spotka się władza z mieszkańcami we wspólnej debacie nad przyszłością gminy. Bardzo polecamy ten model poszukiwania odpowiedzi na pytanie dla kogo ten CUS.

W jaki sposób można tego dokonać? Jaki jest mechanizm, jakie są najważniejsze działania, które muszą być zrealizowane, kroki, które musimy podjąć? W jakiej kolejności powinny być realizowane i ile czasu nam zajmą?

Kiedy już wiemy dlaczego i dla kogo chcemy stworzyć CUS, warto przeanalizować sposób tworzenia.

Po pierwsze, bardzo prawdopodobnym jest, że nie będzie jednej drogi do centrum. To, jakie usługi postanowimy realizować, będzie w znaczącym stopniu determinowało sposób tworzenia CUS. Warto jeszcze raz podkreślić, że jeśli Centrum powstaje na bazie ośrodka pomocy społecznej, to musi „wchłonąć” wszystkie jego zadania. Oznacza to, że w strukturach CUS nadal OPS będzie realizował zadania z ustawy o pomocy społecznej i oczywiście wszystkich innych ustaw. Wymogiem formalnym jest, by poza zadaniami OPS-u centrum świadczyło jeszcze co najmniej dwie inne usługi. Przy wstępnej analizie dokonywanej na potrzeby podjęcia decyzji o utworzeniu CUS należy zdefiniować, jakie to usługi będą. Należy pamiętać, że jeśli w ramach OPS były świadczone usługi opiekuńcze, to one nadal pozostają w strukturach i nie można ich traktować jako odrębnej usługi. Inaczej jednak będzie się to przedstawiało, jeśli gmina postanowi w ramach usług społecznych skierować ofertę do osób zależnych i ich rodzin, gdzie w katalogu usług zostanie zawarta usługa w postaci opieki wytchnieniowej. Podobnie z usługami skierowanymi do rodzin wspieranych w wypełnianiu przez nie funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Asystentura świadczona przez osobę zatrudnioną w OPS nie może być traktowana jako dodatkowa usługa, ale np. usługa nakierowana na wsparcie rodziny w postaci specjalistycznego poradnictwa i grup wsparcia już tak. Jeszcze raz podkreślamy – sposób organizacji centrum w dużej mierze będzie zdeterminowany tym do kogo, jakie i przez kogo będą świadczone usługi.

Ile będzie nas kosztowała realizacja poszczególnych działań? Ile środków i kiedy – w którym momencie będą potrzebne? No i pozostaje najtrudniejsza kwestia – ile będzie organizacja centrum kosztować?

Należy przyznać, że „ojciec” ustawy, prof. Marek Rym-sza, uczciwie ostrzega: nie będzie taniej, w pierwszym okresie może być nawet drożej. Warto jednak, robiąc przymiarki finansowe, zdać sobie sprawę, że koszty działań społecznych będą zawsze. Aktualnie koszty działań w sferze społecznej ponoszone przez gminę są bardzo wysokie. Znamy takie OPS-y, w których dopłaty, jakie obciążają gminę, powodowane pobytem mieszkańców w domach pomocy społecznej stanowią połowę całego budżetu ośrodka. Koszty pobytu dzieci w pieczy zastępczej stale rosną itp. To nie jest tak, że kiedy gmina nie utworzy CUS, to nie będzie ponosić kosztów. Będzie i to raczej z tendencją zwyżkową. CUS-y też będą kosztować, ale są szansą na zahamowanie właśnie tej zwyżkowej tendencji. W późniejszej tworzonej diagnozie gmina powinna sięgnąć do Kalkulatora Kosztów Zaniechania. Zastosowanie tej techniki pozwala bardzo łatwo określić kiedy i jakie działania będą się nam opłacać (lub przynajmniej nie będą generować nowych kosztów w przyszłości). Dodatkowo w prowadzonej analizie potencjalnych kosztów należy bardzo uważnie przyjrzeć się tym już

ponoszonym, szczególnie w zakresie kosztów stałych infrastruktury społecznej. Celowy dobór instytucji realizujących sferę usług społecznych w ramach CUS może wykazać, że posiadana infrastruktura jest wystarczająca, tylko może należy inaczej ją wykorzystać. Pisałyśmy niejednokrotnie o tym, że wykorzystanie potencjału infrastrukturalnego w gminach jest przeciętnie na poziomie ok. 70%. Instytucje, które zamykają się o 15.30 i w weekendy są nieczynne generują koszty, które na pewno można by rozłożyć przy zwiększonym wykorzystaniu pomieszczeń itp. Podobnie jak angażowanie środków własnych gminy w realizację programu z organizacjami pozarządowymi czy branżowych programów np. z funduszy, które są w dyspozycji Gminnych Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Pomysłów jest wiele, trzeba tylko te wszystkie koszty dobrze policzyć.

Skąd środki? Częściowo już odpowiedziałyśmy na to pytanie. Warto jednak pamiętać, że będzie prawdopodobnie możliwość wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Słyszałyśmy zapowiedzi ogłoszenia ministerialnego konkursu, w ramach którego będą przeznaczane środki na sfinansowanie powstania CUS w gminie. Źródłem będą też już obecnie ponoszone wydatki, jak również zwiększenie ich racjonalności. Warto pamiętać (choć ten aspekt będzie miał znaczenie raczej na późniejszym etapie), że ustawa o CUS daje możliwości wprowadzenia usług społecznych całkowicie lub częściowo odpłatnych itp. Odpowiedzi na postawione tu pytania pozwalają podjąć decyzję, czy i kiedy tworzyć w gminie Centrum Usług Społecznych. Gminy posiadają dane potrzebne do dokonania omawianej analizy. Wystarczy sięgnąć do diagnoz zawartych w Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych, we wszystkich opracowanych i realizowanych programach, do danych podawanych do Oceny Zasobów Pomocy Społecznej, sprawozdań z realizacji zadań OPS i innych instytucji. Danych jest aż za wiele (inną kwestią jest, czy i na ile władze pochylają się nad nimi). Jeśli do wniosków z danych zostaną dołączone wnioski i oczekiwania mieszkańców, odpowiedzenie sobie na pytanie „czy tworzymy CUS?” nie powinno być trudne.

Na zakończenie tej części opracowania na temat Centrów Usług Społecznych chcemy zaapelować do władzy gmin: potrzeby wspólnoty prawidłowo oszacować może jedynie ktoś, kto w tej wspólnocie funkcjonuje i działa – prosimy więc, nie zlecajcie tej analizy podmiotom zewnętrznym, niemającym tak naprawdę rozeznania w „bolączkach” gminy. ■

#### Przypisy:

- <sup>1</sup> Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich*, 2010, s. 9.
- <sup>2</sup> Tamże str. 13.
- <sup>3</sup> Tamże str. 10.
- <sup>4</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.)