



Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi
Jednostka Organizacyjna Samorządu Województwa Łódzkiego
91-302 Łódź, ul. Snycerska 8
tel. 42 203 48 00, 42 203 48 01, fax 42 203 48 17
e-mail: info@rcpslodz.pl; www.rcpslodz.pl



Regionalne
Obserwatorium
Integracji
Społecznej

Opinie i plany gmin województwa łódzkiego na temat możliwości tworzenia Centrów Usług Społecznych



**Opracował Wydział ds. Badań i Analiz
Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi**

Łódź 2020



**Fundusze
Europejskie**
Program Regionalny



**Rzeczpospolita
Polska**



Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Pomocy Technicznej RPO WŁ 2014-2020



Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi
Jednostka Organizacyjna Samorządu Województwa Łódzkiego

91-302 Łódź, ul. Snycerska 8
tel. 42 203 48 00, 42 203 48 01, fax 42 203 48 17
e-mail: info@rcpslodz.pl; www.rcpslodz.pl



Regionalne
Obserwatorium
Integracji
Społecznej



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Pomocy Technicznej RPO WŁ 2014-2020



Spis treści

Wprowadzenie	4
Metodologia badania	5
Analiza wyników badania	5
Znajomość Ustawy dotyczącej CUS	5
Plany utworzenia CUS	6
Opinia na temat tworzenia CUS	7
Działania gmin w zakresie dopasowania oferty do potrzeb mieszkańców	11
Podsumowanie	12
Spis tabel i wykresów	15





Wprowadzenie

Za oferowanie usług społecznych odpowiadają samorządy lokalne. Ich działania podejmowane są w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców. W polskim ustawodawstwie wprowadzono możliwość tworzenia na szczeblu lokalnym Centrów Usług Społecznych¹ (*dalej: CUS*), aby zwiększyć dostęp lokalnej społeczności do usług społecznych oraz ułatwić gminom trafniejsze i bardziej kompleksowe dopasowanie oferty do potrzeb mieszkańców.

Sposób tworzenia, zadania oraz zasady działania *Centrów* zostały określone w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818). Centra Usług Społecznych są jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez gminy poprzez:

- przekształcenie w Centrum funkcjonującego w jednostce ośrodka pomocy społecznej – w przypadku, gdy CUS tworzy jedna gmina,
- utworzenie nowej, odrębnej jednostki organizacyjnej - w przypadku, gdy CUS tworzą co najmniej dwie gminy. Utworzenie CUS w tym trybie jest dopuszczalne także w gminach o liczbie mieszkańców powyżej 100 000 tysięcy².

Zakres usług świadczonych przez CUS jest szerszy niż ośrodka pomocy społecznej. W ten sposób gminy mogą realizować nowe zadania, które wyznaczają w formie programów usług społecznych, na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej³. Tworzenie CUS ma charakter fakultatywny.

W związku z nową ustawą dotyczącą Centrów Usług Społecznych Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi przygotowało diagnozę na temat możliwości jej wdrażania na terenie województwa łódzkiego. Celem przeprowadzenia diagnozy było poznanie opinii i planów gmin województwa łódzkiego na temat tworzenia CUS. Wyniki prowadzonych analiz pomogą ocenić szanse i zagrożenia w procesie wdrażania tego typu rozwiązań

¹ <https://www.prezydent.pl/kancelaria/centrum-uslug-spolecznych/> [dostęp z dnia 22.01.2020 r.]

² art. 9 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818)

³ <https://www.prezydent.pl/kancelaria/centrum-uslug-spolecznych/> [dostęp z dnia 22.01.2020 r.]



w województwie łódzkim, a także przyczynią się do lepszego zrozumienia potrzeb jednostek zainteresowanych tworzeniem CUS.

Metodologia badania

Do przeprowadzenia badania wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego oraz metody statystyczne. Diagnoza została dokonana na podstawie wyników uzyskanych dzięki zastosowaniu techniki ankiety internetowej (CAWI) przeprowadzonej z pracownikami urzędów gmin lub oddelegowanych przez nich pracowników ośrodków pomocy społecznej.

Badanie właściwe przeprowadzono w dniach 10-22 stycznia 2020 r. W celu zapewnienia jak najwyższego poziomu realizacji próby, respondenci, którzy nie wypełnili ankiety na dwa dni przed ostatecznym terminem (tj. 20 stycznia) otrzymali wiadomość przypominającą o zbliżającym się upływie terminu wypełnienia kwestionariusza.

Badaną populację stanowiły urzędy gmin znajdujące się na terenie województwa łódzkiego. Do udziału w ankiecie zaproszono więc 177 jednostek. W badaniu dopuszczono możliwość wypełnienia ankiety przez jednostkę podlegającą urzędowi gminy tj. ośrodek pomocy społecznej.

Ostatecznie uzyskano odpowiedzi od 126 respondentów, z czego 19 ankiet nie wypełniono kompletnie. *Response rate*, czyli poziom realizacji próby wyniósł 71%.

Czas przeznaczony na wypełnienie ankiety został oszacowany na około 3 minuty. Kwestionariusz składał się z pytań zamkniętych jednokrotnego i wielokrotnego wyboru oraz pytań otwartych. Maksymalna liczba pytań, na które należało odpowiedzieć wynosiła 10 (jest to wartość maksymalna, gdyż w zależności od odpowiedzi respondenta, niektóre pytania nie były zadawane).

Analiza wyników badania

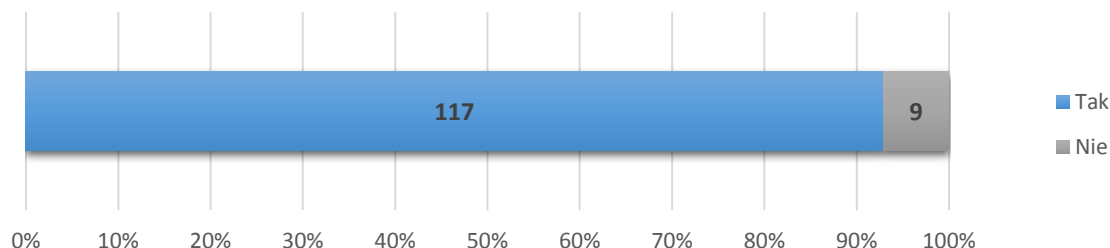
Znajomość Ustawy dotyczącej CUS

Na początku ankiety, respondentów zapytano czy słyszeli o ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818).



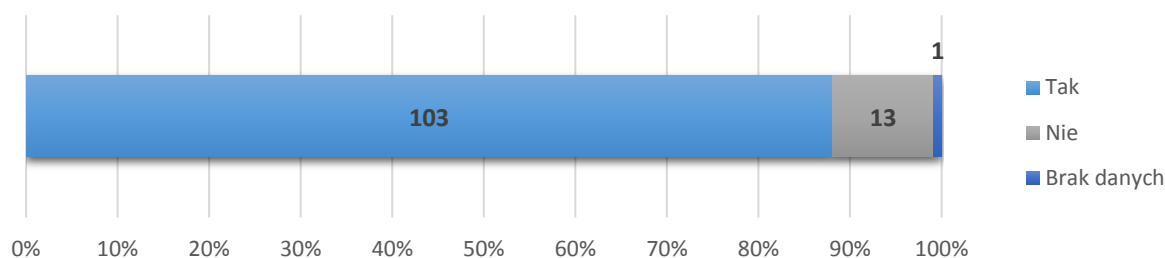
Prawie wszyscy z nich (93% - 117 osób) potwierdzili, że słyszeli o tej ustawie. Spośród tych osób (88% – 103 z 117 badanych) zapoznało się z jej treścią. Szczegóły przedstawiono na wykresach nr 1 i 2 poniżej.

Wykres 1 Liczba respondentów, którzy słyszeli o ustawie dotyczącej CUS (n=126)



źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

Wykres 2 Liczba respondentów, którzy zapoznali się z treścią ustawy dotyczącej CUS (n=117)



źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

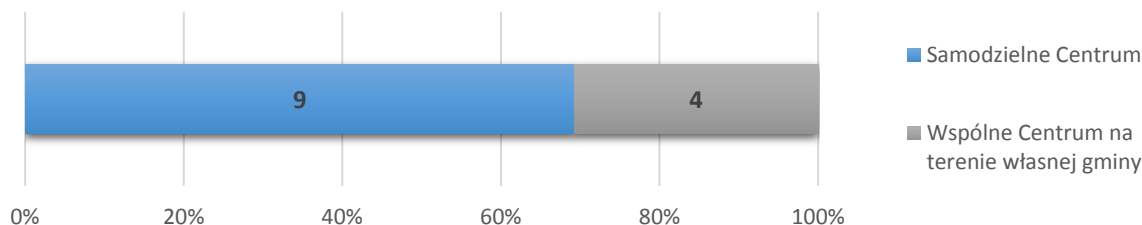
Plany utworzenia CUS

Wśród jednostek, które wypełniły przesłany formularz nie zauważa się dużego zainteresowania utworzeniem Centrum Usług Społecznych. Pracownicy zaledwie 13 ze 122 (ok. 11%) placówek, które odpowiedziały na to pytanie potwierdziło, że ich gmina rozważa utworzenie CUS.

Gminy, które zastanawiają się nad utworzeniem CUS, w większości (9 z 13 jednostek) rozważają utworzenie samodzielnego Centrum na terenie własnej jednostki. Pozostałe 4 gminy rozważają utworzenie wspólnego Centrum z innymi gminami, ale umieszczonego na terenie własnej jednostki. Żadna badana gmina nie planuje utworzenia CUS we współpracy z inną jednostką, poza swoim terytorium. Do analiz nie wliczono odpowiedzi które były

nietrafne (odpowiedzi jednego respondenta na kolejne pytania dotyczące planów były sprzeczne).

Wykres 3 Rozważany do utworzenia przez gminy typ CUS – liczba odpowiedzi (n=13)



źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

Aż 7 z 9 gmin, które rozważają utworzenie samodzielnego Centrum chcą, aby było one przekształcone z istniejącego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Zestawienie odpowiedzi na pytania dotyczące utworzenia CUS przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 1 Plany gmin w zakresie utworzenia CUS (n=126)

	Plan utworzenia CUS (liczba gmin)			
		w tym: utworzenie samodzielnego CUS		w tym: wspólne Centrum na terenie własnej gminy
			w tym: CUS odrębne od OPS	
Tak	13	9	2	4
Nie	109			
Brak danych	3			
Odpowiedzi nietrafne	1			
Suma	126	9	2	4

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

Opinia na temat tworzenia CUS

Ankietowani pracownicy urzędów wskazywali w formularzu wady i zalety tworzenia Centrów Usług Społecznych. Najczęściej wskazywaną zaletą tworzenia CUS wg osób, które wypełniły formularz, była centralizacja zadań i kumulacja rozproszonych usług w jednym miejscu, co pozwoliłoby na kompleksowe działanie jednostek. Kolejną, często wskazywaną zaletą było zwiększenie dostępności usług dla ogółu mieszkańców, w tym dla osób



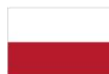
wykluczonych: o ograniczonej samodzielności i starszych. Respondenci wskazywali również na szanse rozwojowe, w szczególności większe możliwości podejmowania interdyscyplinarnych działań na rzecz mieszkańców. Badani wskazali także, że tworzenie CUS jest szansą na usprawnienie procesu świadczenia usług i pełną koordynację działań. Kolejne korzyści pracownicy urzędów gmin upatrywali w możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych, a także we współpracy z innymi samorządami. Badani wymienili wśród zalet również m.in. profesjonalizację świadczenia usług społecznych czy integrację lokalnej społeczności. Brak zalet wskazało 13 a zdania nie miało 12 ze 102 osób. Zbiór zalet (szans) w tworzeniu CUS wskazanych przez respondentów przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 2 Zalety tworzenia CUS zdaniem respondentów (n=102)

Zaleta /szansa	liczba odpowiedzi
centralizacja/ kumulacja zadań w 1 miejscu/kompleksowość	29
lepsz dostępność usług dla społeczności	24
brak zalet/brak uwag	13
szansa na rozwój, poszerzenie oferty, podjęcie nowych form aktywności	13
lepsz/łatwiejsza koordynacja i organizacja usług	8
korzyści finansowe, w tym możliwość uzyskania zewnętrznego finansowania	7
sprzycanie współpracy samorządów (w tym na różnych poziomach)	6
podniesienie jakości i profesjonalizacja lokalnych usług społecznych	5
pomoc w integracji, budowaniu więzi w lokalnych społecznościach	5
dodatkowe miejsca pracy	4
dobrowolność w tworzeniu	4
korzystne dla dużych JST	4
umożliwienie niestygmatyzującego świadczenia usług społecznych i socjalnych	3
oddzielenie pomocy materialnej od niematerialnej	2
inne: odinstytucjonalizowanie form pomocy społecznej, elastyczność realizacji zadań, podejmowanie usług niezbędnych na danym terenie, poradnictwo specjalistyczne	4
nie mam zdania/trudno powiedzieć	12

Wyniki nie sumują się do 102, ponieważ jedna osoba mogła wskazać więcej niż jedną zaletę.

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.





Wśród wad i trudności w tworzeniu CUS badani pracownicy urzędów gmin lub ośrodków pomocy społecznej wymieniali najczęściej brak środków finansowych, w szczególności na: utworzenie jednostki, utrzymanie jednostki po zakończeniu finansowania w ramach programu i dodatkowe zatrudnienie specjalistów. Wiele badanych osób wskazywało również obawę przed problemami kadrowymi. Wymieniano tutaj m.in.: brak stabilności zatrudnienia, trudność z pozyskaniem odpowiedniej kadry, obawę przed zbyt dużym zwiększeniem zakresu obowiązków kadry przy braku zwiększenia wynagrodzenia. Respondenci wskazywali także, że tworzenie CUS w małych gminach jest nieadekwatne do sposobu świadczenia usług, ponieważ m.in: realnie zmieni się tylko nazwa instytucji, świadczone już zadania będą dublowane, zapotrzebowanie jest zbyt małe na taką szeroką gamę usług itp. Badani pracownicy jednostek samorządowych wymieniali także obawy przed zmianami organizacyjnymi, a także związanymi z nimi formalnościami i biurokratyzacją. Często wskazywaną wadą tworzenia CUS była również realizacja zbyt szerokiego wachlarza usług, który może być niespójny. Co ciekawe, 9 badanych wskazało jako wadę utrudniony dostęp mieszkańców do usług społecznych, spowodowany kumulacją świadczenia usług w jednym miejscu, podczas, gdy 29 osób wskazało centralizację zadań jako zaletę tworzenia CUS. Wśród wymienianych trudności pojawiło się m.in. zbyt mało informacji o tym, jak ma wyglądać prowadzenie CUS. 6 osób nie miało uwag/wskazało brak wad, a 12 osób nie miało zdania. Pełny zestaw odpowiedzi respondentów zawiera poniższa tabela.

Tabela 3 Wady tworzenia CUS zdaniem respondentów (n=102)

Wada/trudność	liczba odpowiedzi
brak środków finansowych	34
problemy kadrowe	22
nieadekwatność do sposobu świadczenia usług społecznych w małych gminach	15
za dużo zmian organizacyjnych/ formalności/ biurokracja	12
zbyt duże zróżnicowanie usług, brak spójności tematycznej świadczonych usług	12
utrudniony dostęp (przestrenny) do usług społecznych, ze względu na ich kumulację w jednym miejscu	9
zbyt mało informacji, niejasne przepisy	7
brak wad/brak uwag	6



powielanie już realizowanych działań, niepotrzebna zmiana	6
problemy lokalowe	3
niejasny podział zadań pomiędzy JST, osłabienie roli powiatu	2
inne: obniżenie jakości usług świadczonych na rzecz klientów, brak regulacji umożliwiających ponowne utworzenie OPS, złe zrozumienie idei – zła konkurencja na rynku usług społecznych	3
nie mam zdania, trudno powiedzieć, nie wiem	12

Wyniki nie sumują się do 102, ponieważ jedna osoba mogła wskazać więcej niż jedną zaletę.

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

Respondentów badania poproszono o ocenę potencjału gminy w zakresie tworzenia Centrów, uwzględniając:

- potencjał finansowy,
- możliwości koordynacyjne,
- potencjał organizacyjny,
- potencjał ludzki (kapitał ludzki).

Na to pytanie odpowiedziało 107 osób.

Potencjał finansowy został oceniony przez większość respondentów negatywnie (31% odpowiedzi „bardzo niski potencjał” i 35% odpowiedzi „niski potencjał”). Duża część osób badanych miało mieszane uczucia w stosunku do potencjału finansowego (33% odpowiedzi „ani niski, ani wysoki”). Tylko 2% gmin oceniło go jako „wysoki”.

Możliwości koordynacyjne gminy w zakresie tworzenia Centrów zostały ocenione przez respondentów nieco lepiej (9% odpowiedzi „bardzo niski potencjał” i 23% odpowiedzi „niski potencjał”). W tym przypadku jednak większość osób wahała się, co do oceny (55% odpowiedzi „ani niski, ani wysoki”). 11% osób zadeklarowało, że ocenia potencjał swojej gminy w kategorii możliwości koordynacyjnych jako wysoki, a 1% osób nawet jako „bardzo wysoki”.

Potencjał organizacyjny również jest dla większości ankietowanych „ani niski ani wysoki” – 54% odpowiedzi. Ok. 1/5 badanych (19%) wskazuje, że potencjał ich gmin jest „niski”. Co 10 respondent (10% odpowiedzi) wskazał nawet, że potencjał jest „bardzo niski”.

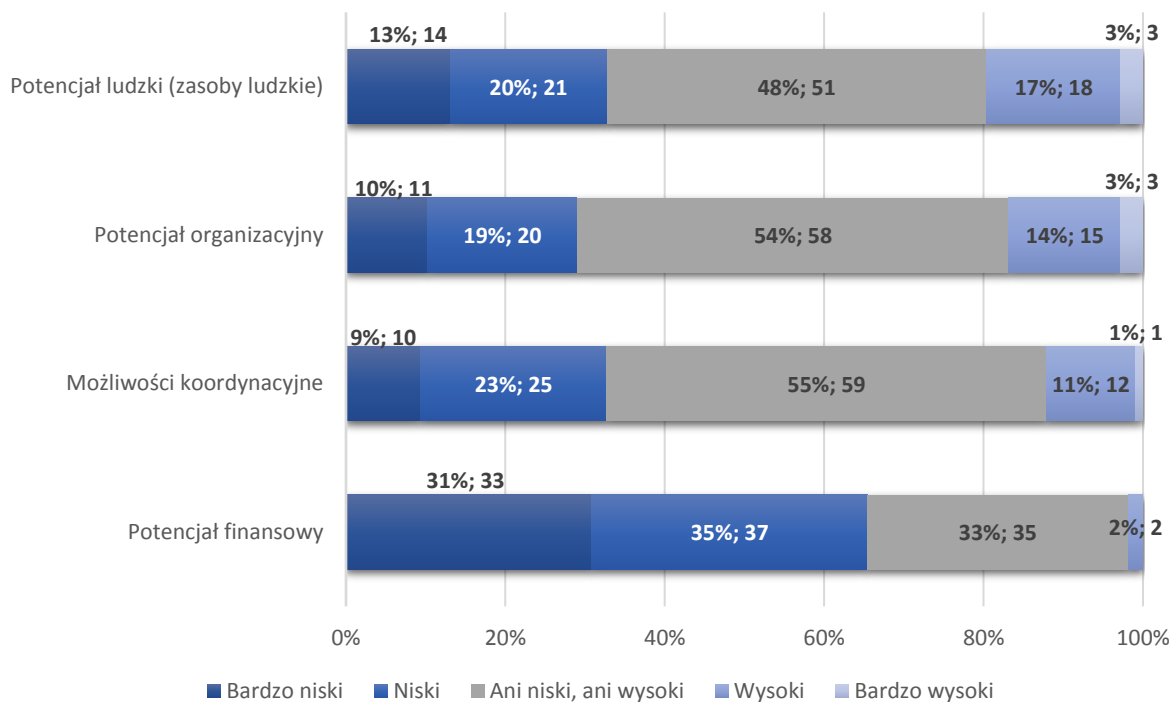


Pozytywnie o potencjale organizacyjnym wypowiedziało się 17% osób (14% odpowiedzi „wysoki” i 3% odpowiedzi „bardzo wysoki”).

Potencjał ludzki (kapitał społeczny) został oceniony najlepiej spośród analizowanych kategorii. Odpowiedzi pozytywne wskazało 20% respondentów (17% odpowiedzi „wysoki” i 3% odpowiedzi „bardzo wysoki”). Niecała połowa badanych (48%) wahała się w swojej ocenie. 20% pracowników jednostek samorządowych oceniło potencjał ludzki gminy jako „niski”, a 13% jako „bardzo niski”.

Szczegółową liczbę odpowiedzi przedstawiono na wykresie nr 4 poniżej.

Wykres 4 Ocena potencjału gmin w zakresie tworzenia CUS – odsetek i liczba odpowiedzi (n=107)



źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

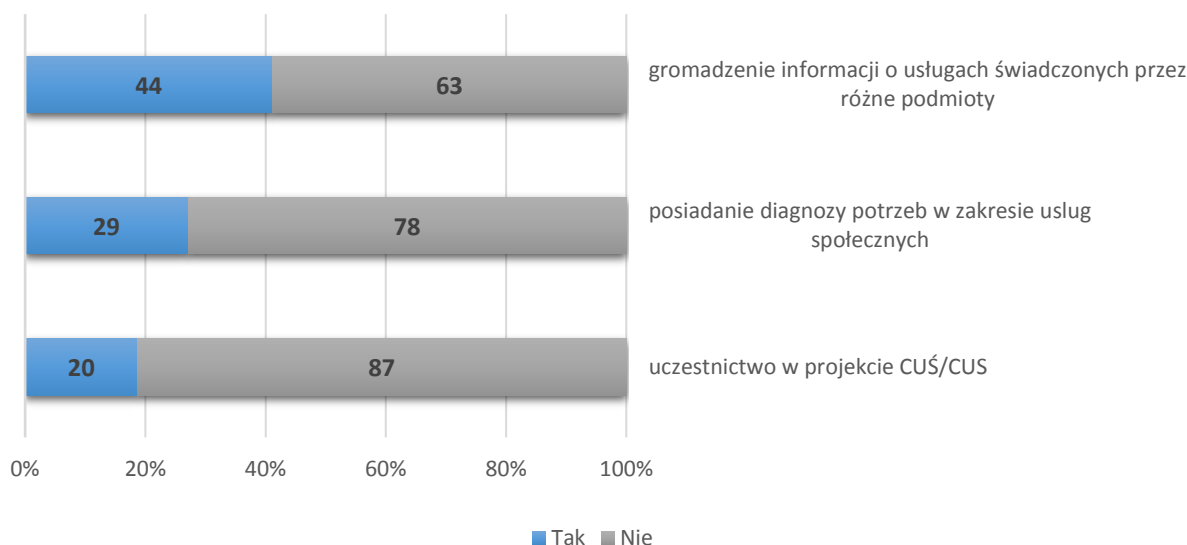
Działania gmin w zakresie dopasowania oferty do potrzeb mieszkańców

Analizując rodzaje działań, które gminy prowadzą w zakresie dopasowania swojej oferty do potrzeb wspólnoty samorządowej, najlepsze wyniki zauważa się w przypadku gromadzenia informacji na temat usług społecznych świadczonych na terenie gminy przez różne podmioty (np. fundacje, firmy prywatne itp.). Takie działania deklaruje 41% respondentów (44 na 107



odpowiedzi). O 15 jednostek mniej posiada diagnozę potrzeb mieszkańców w zakresie usług społecznych (29 na 107 odpowiedzi). Najmniej badanych gmin jest uczestnikami projektów Centrum Usług Środowiskowych lub Centrum Usług Społecznych finansowanych najczęściej ze środków unijnych (20 z 107 odpowiedzi). Szczegółowe informacje zamieszczono na wykresie poniżej.

Wykres 5 Działania w kierunku dopasowania oferty do potrzeb mieszkańców – liczba odpowiedzi (n=107)



źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety elektronicznej.

Podsumowanie

- Prawie wszyscy respondenci (93%) potwierdzili, że słyszeli o ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818). Spośród osób, które słyszały o ustawie 88% zapoznało się z jej treścią.
- Wśród ankietowanych jednostek nie zauważa się dużego zainteresowania utworzeniem Centrum Usług Społecznych. Zaledwie ok. 11% placówek, które odpowiedziały na pytanie dotyczące utworzenia CUS potwierdziło, że ich gmina je rozważa.
- Gminy, które zastanawiają się nad utworzeniem CUS, w większości (9 z 13 jednostek) rozważają utworzenie samodzielnego Centrum na terenie własnej jednostki. Pozostałe 4 gminy rozważają utworzenie wspólnego Centrum z innymi gminami, ale umieszczonego



na terenie własnej jednostki. Żadna badana gmina nie planuje utworzenia CUS we współpracy z inną jednostką, poza swoim terytorium.

- Aż 7 z 9 gmin, które rozważają utworzenie samodzielnego Centrum chcą, aby było one przekształcone z istniejącego Ośrodka Pomocy Społecznej.
- Najczęściej wskazywanymi zaletami tworzenia CUS wg badanych, były: centralizacja zadań i kumulacja rozproszonych usług w jednym miejscu, zwiększenie dostępności usług dla ogółu mieszkańców, w tym dla osób wykluczonych: o ograniczonej samodzielności i starszych, a także szanse rozwojowe, w szczególności większe możliwości podejmowania interdyscyplinarnych działań na rzecz mieszkańców.
- Wśród wad i trudności tworzenia CUS najczęściej respondenci wymieniali: brak środków finansowych, obawę przed problemami kadrowymi, nieadekwatność tworzenia CUS w małych gminach do sposobu świadczenia usług oraz obawę przed zmianami organizacyjnymi i nadmiernym zróżnicowaniem usług.
- Potencjał finansowy w zakresie tworzenia CUS został oceniony przez większość respondentów (66%) negatywnie. Ok. 1/3 osób badanych oceniła potencjał finansowy jako „ani niski, ani wysoki”. Tylko 2% gmin oceniło go jako „wysoki”.
- Możliwości koordynacyjne gminy w zakresie tworzenia Centrów zostały ocenione przez respondentów na średnim poziomie – 55% odpowiedzi „ani niski, ani wysoki”. Negatywną ocenę wskazało 32% osób. 12% osób pozytywnie oceniło potencjał swojej gminy w kategorii możliwości koordynacyjnych.
- Potencjał organizacyjny również jest dla większości ankietowanych „ani niski ani wysoki” – 54% odpowiedzi. 29% badanych oceniło ten potencjał negatywnie. Pozytywnie o potencjale organizacyjnym wypowiedziało się 17% osób.
- Potencjał ludzki (kapitał społeczny) został oceniony najlepiej pośród analizowanych kategorii potencjału. Odpowiedzi pozytywne wskazało 20% respondentów. Niecała połowa badanych (48%) wahała się w swojej ocenie. 33% pracowników jednostek samorządowych oceniło potencjał ludzki gminy negatywnie.





- Działania w zakresie gromadzenia informacji na temat usług społecznych świadczonych na terenie gminy przez różne podmioty (np. fundacje, firmy prywatne itp.) deklaruje 41% respondentów.
- 23% gmin województwa łódzkiego posiada diagnozę potrzeb mieszkańców w zakresie usług społecznych.
- Najmniej badanych gmin jest uczestnikami projektów Centrum Usług Środowiskowych lub Centrum Usług Społecznych – 19%.



Spis tabel i wykresów

Wykres 1 Liczba respondentów, którzy słyszeli o ustawie dotyczącej CUS (n=126)	6
Wykres 2 Liczba respondentów, którzy zapoznali się z treścią ustawy dotyczącej CUS (n=117).....	6
Wykres 3 Rozważany do utworzenia przez gminy typ CUS – liczba odpowiedzi (n=13).....	7
Tabela 1 Plany gmin w zakresie utworzenia CUS (n=126).....	7
Tabela 2 Zalety tworzenia CUS zdaniem respondentów (n=102)	8
Tabela 3 Wady tworzenia CUS zdaniem respondentów (n=102).....	9
Wykres 4 Ocena potencjału gmin w zakresie tworzenia CUS – odsetek i liczba odpowiedzi (n=107). 11	
Wykres 5 Działania w kierunku dopasowania oferty do potrzeb mieszkańców – liczba odpowiedzi (n=107)	12

