Studium przypadku: Elbląg – współpraca miasta na prawach powiatu z PES w obszarze usług społecznych

1. Charakterystyka gminy

Elbląg jest miastem na prawach powiatu i głównym ośrodkiem subregionu elbląskiego. Według stanu na 31 grudnia 2025 r. miasto liczyło 111 089 mieszkańców.

W obszarze usług społecznych zadania realizują zarówno jednostki miejskie, w tym Elbląskie Centrum Usług Społecznych (ECUS), jak i organizacje społeczne oraz podmioty ekonomii społecznej. ECUS, powstałe z przekształcenia MOPS w 2021 r., pełni rolę organizatora i punktu dostępu do części usług, nie jest jednak jedynym dysponentem środków ani jedynym organizatorem zadań społecznych.[1]

W odniesieniu do usług społecznych w roku 2025 wykorzystano w szczególności następujące dokumenty miejskie:

- Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021–2026, którego drugi etap obejmował okres od sierpnia 2023 r. do lipca 2026 r.;
- Elbląski program wspierania rodziny oraz rozwoju systemu pieczy zastępczej w Gminie Miasto Elbląg na lata 2024–2026;
- Program współpracy Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025 wraz ze sprawozdaniem z jego realizacji.[2]

Program współpracy przewidywał równolegle formy finansowe i niefinansowe: zlecanie zadań publicznych, wymianę informacji, konsultowanie projektów aktów, zespoły doradcze i inicjatywne, udostępnianie zasobów miejskich oraz partnerstwa projektowe. Jest to rama współpracy całego samorządu, a nie opis identycznego trybu dla każdej usługi. Z relacji pełnomocniczki wynika, że jej bieżące zaplecze tworzą publikacja ogłoszeń i rozstrzygnięć w BIP, spotkania branżowe oraz stała współpraca z ESWIP (Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych) prowadzącym Centrum Organizacji Pozarządowych.[3]

2. Zapotrzebowanie na usługi społeczne

Dokumenty strategiczne wskazują na potrzebę rozwijania usług środowiskowych i wsparcia rodzin, w tym usług dostępnych blisko miejsca zamieszkania. W programie wspierania rodziny opisano rozwój pakietów usług ECUS dla rodzin oraz potrzebę

[1] Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Elbląg, informacja o Elbląskim Centrum Usług Społecznych oraz o przekształceniu MOPS w ECUS (1 lipca 2021 r.); dostęp: 11.10.2026 r.
[2] Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021–2026, informacja z realizacji programu, BIP Miasta Elbląg; Elbląski program wspierania rodziny oraz rozwoju systemu pieczy zastępczej w Gminie Miasto Elbląg na lata 2024–2026, BIP Miasta Elbląg; Uchwała Nr V/95/2024 Rady Miejskiej w Elblągu z 12 listopada 2024 r. wraz z Programem współpracy Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi na rok 2025 oraz Sprawozdaniem z realizacji Programu współpracy za rok 2025; dostęp: 11.10.2026 r.
[3] Wywiad z pełnomocniczką Prezydenta Miasta Elbląga ds. organizacji pozarządowych.

łączenia pracy socjalnej, poradnictwa i wsparcia specjalistycznego. Program usług społecznych ujmuje z kolei rozwój usług jako proces wymagający współpracy miasta z lokalnymi wykonawcami.

Wywiady doprecyzowują trzy grupy potrzeb:

Po pierwsze, przedstawicielka ERKON wskazała na niedostatek miejsc dziennej aktywizacji dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami, wykraczających poza samą opiekę lub asystencję.

Po drugie, w obszarze bezdomności respondentka Stowarzyszenia „Od nowa…" wskazała na narastanie potrzeb osób z chorobami przewlekłymi, trudnościami psychicznymi i uzależnieniami.

Po trzecie, Bank Żywności opisał stałe zapotrzebowanie na pomoc żywnościową łączoną z edukacją i kierowaniem przez pracowników socjalnych.[4]

Potrzeby mobilności osób zależnych zostały przełożone na konkretną usługę: ECUS Taxi w 2025 r. było adresowane m.in. do osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób niesamodzielnych, dzieci z niepełnosprawnościami i osób po 75. roku życia. Zasady usługi określały przejazdy do celów zdrowotnych, zakupowych i społecznych.[5]

3. Lokalny potencjał PES i organizacji społecznych

Elbląg posiada zróżnicowany potencjał organizacji społecznych i podmiotów ekonomii społecznej. Jego cechą jest specjalizacja: od wsparcia osób w kryzysie bezdomności, przez usługi dla osób z niepełnosprawnościami, po reintegrację społeczną i zawodową oraz pomoc żywnościową. Współpraca nie ogranicza się do jednego typu podmiotu ani jednego źródła finansowania. Ważną funkcję rozwojową pełni ESWIP, który łączy prowadzenie OWIES i Centrum Organizacji Pozarządowych: zapewnia szkolenia i doradztwo, wspiera nowe organizacje oraz pomaga rozpoznawać potencjał wykonawców. Według OWES miasto dysponuje zasobem PES większym i bardziej zróżnicowanym niż gminy o słabszej bazie organizacyjnej – co oznaczać ma praktycznie większość miejscowości w województwie.[6] Porównywalny potencjał ma wg OWES jedynie Olsztyn i Ełk.

[4]Wywiady pogłębione wykorzystane w studium: Stowarzyszenie „Od nowa…" w Elblągu; Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych; Elbląski Bank Żywności; Fundacja PomorzeMY; Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Elblągu; pełnomocniczka Prezydenta Miasta Elbląga ds. organizacji pozarządowych; Elbląskie Centrum Usług Społecznych.
[5] Elbląskie Centrum Usług Społecznych, „ECUS Taxi 2025"; „Teleopieka 2025"; „Opieka wytchnieniowa – edycja 2025"; materiały informacyjne ECUS, dostęp: 11.10.2026 r.
[6] Wywiad z przedstawicielem Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej w Elblągu.

Tabela 1. Potencjał PES do realizacji usług społecznych dla różnych grup społecznych

Obszar wsparcia	Podmioty świadczące usługi społeczne
Seniorzy i osoby zależne	Stowarzyszenie Lazarus – współrealizator ECUS Taxi; organizacje prowadzące działania aktywizujące i na rzecz dostępności, potwierdzone w dokumentach miejskich.
Osoby z niepełnosprawnościami	Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych (ERKON); Stowarzyszenie Lazarus; PSONI Koło w Elblągu; organizacje i placówki uczestniczące w lokalnej sieci wsparcia.
Bezdomność / zagrożenie bezdomnością	Stowarzyszenie „Od nowa…" w Elblągu; Caritas Diecezji Elbląskiej – wsparcie żywnościowe w systemie zimowym; ERKON – partner działań mieszkaniowo-reintegracyjnych.
Reintegracja społeczna i zawodowa	ERKON – Centrum Integracji Społecznej; Stowarzyszenie ESWIP – Elbląskie Centrum Integracji Społecznej; Fundacja PomorzeMY – aktywizacja przez zatrudnienie przy zamówieniach z klauzulami społecznymi.
Pomoc żywnościowa / ubóstwo	Elbląski Bank Żywności – dystrybucja żywności i działania edukacyjne w ramach FEPŻ[7]; partnerzy lokalni udostępniający miejsca działań i docierający do odbiorców.
Kryzys psychiczny / uzależnienia	Stowarzyszenie „Od nowa…" – wsparcie psychologiczne i terapeutyczne dla osób w kryzysie bezdomności i uzależnień.

[7] Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową

Źródła: materiały ECUS i Miasta Elbląg, informacje organizacji oraz wywiady wykorzystane w studium.[8]

4. Usługi społeczne realizowane w 2025 r.

W 2025 r. system usług społecznych miał charakter hybrydowy. ECUS organizował i komunikował część usług bezpośrednio, do realizacji części zadań angażowano organizacje społeczne, a usługi wymagające technologii albo specyficznego zaplecza realizowali także wykonawcy komercyjni. Poniższa tabela rozróżnia usługę, udokumentowaną skalę oraz rolę PES.

Tabela 2. PES realizujące usługi społeczne różnego rodzaju

Kategoria usługi	Usługi i skala w 2025 r.	Rola PES / komentarz
Opiekuńcze i asystenckie	ECUS prowadził w 2025 r. nabory do usług opiekuńczych, asystenckich i opieki wytchnieniowej. W publicznych materiałach potwierdzono edycję opieki wytchnieniowej. Wywiad z ECUS potwierdza, że lokalna organizacja pozarządowa rozwijała równolegle asystenturę i opiekę wytchnieniową w ramach projektu unijnego, wzmacniając dostępność tych form. Nie opublikowano zbiorczej liczby odbiorców wszystkich trzech form.	ECUS – organizacja dostępu; lokalne NGO są także wykonawcami usług w odrębnych projektach. W zebranych materiałach nie potwierdzono pełnej listy wykonawców ani łącznej skali.
Zdrowotne i prozdrowotne	Teleopieka w 2025 r. była realizowana przez podmioty dysponujące technologią: Comarch Healthcare, HRP Care i Sidly. Liczba użytkowników nie została podana komunikacie o realizacji usługi.	Przykład usługi realizowanej przez rynek komercyjny, a nie PES; dobór wykonawcy wynikał ze specyficznych wymagań technologicznych.

[8] Urząd Miejski w Elblągu, „Kompleksowa pomoc dla osób w kryzysie bezdomności” (22.10.2024 r.); materiały informacyjne Miasta Elbląg, ECUS, ERKON i ESWIP, w tym relacja z Elbląskiego Tygodnia Osób z Niepełnosprawnościami 2025; oraz wywiady wskazane w przypisie 4.

Kategoria usługi	Usługi i skala w 2025 r.	Rola PES / komentarz
Transport/ dostępność	ECUS Taxi działało od lipca do grudnia 2025 r.; przejazdy były bezpłatne, do sześciu razy miesięcznie, dla wskazanych grup osób zależnych i z niepełnosprawnościami. Z wywiadu z ECUS wynika, że usługa była realizowana nieprzerwanie od 2022 r., choć kolejne edycje opierano na różnych źródłach finansowania.	Wykonawcy: Adremy Sp. z o.o. i Stowarzyszenie Lazarus. Usługa łączyła podmiot komercyjny i organizację społeczną.
Integracyjne i aktywizacyjne	Działały dwa centra integracji społecznej: ERKON i Elbląskie CIS prowadzone przez ESWIP. W projekcie realizowanym przez ERKON z ECUS uczestniczyło 15 osób, a wsparcie mieszkaniowe obejmowało 8 mieszkań treningowych.	ERKON i ESWIP – wyspecjalizowane podmioty reintegracyjne. Dane dotyczące projektu, a nie pełnej skali działań obu CIS.
Poradnictwo specjalistyczne	ERKON prowadził punkt konsultacyjno-informacyjny dla osób z niepełnosprawnościami oraz poradnictwo prawne i informacyjne. Brak danych co do liczby udzielonych porad.	Usługa wskazana w wywiadzie jako realizowana na zlecenie miasta.
Psychologiczne i terapeutyczne	W systemie wsparcia osób w kryzysie bezdomności działało Miejskie Centrum Wsparcia przy ul. Królewieckiej 102 z pomocą psychologa, prawnika i terapeuty. Respondentka Stowarzyszenia „Od nowa…” potwierdziła w 2025 r. działania psychologiczne i terapeutyczne dla osób bezdomnych i uzależnionych.	Stowarzyszenie „Od nowa…”; element systemu uzupełniany przez instytucje miejskie. Brak zbiorczych wskaźników efektów.

Kategoria usługi	Usługi i skala w 2025 r.	Rola PES / komentarz
Pomoc żywnościowa i edukacyjna	Elbląski Bank Żywności dystrybuował żywność w ramach FEPŻ na podstawie skierowań. Respondentka podała, że z pomocy skorzystało ok. 2,5 tys. mieszkańców Elbląga ze skierowaniami; wydawanie paczek odbywało się raz w miesiącu przez tydzień. Prowadzono także warsztaty żywieniowe, kulinarne i dotyczące niemarnowania żywności.	Elbląski Bank Żywności – łączenie środków FEPŻ, wsparcia miejskiego i działań partnerskich.
Mieszkaniowe (w tym wspomaganie wychodzenia z bezdomności)	System obejmował schronisko, schronisko z usługami opiekuńczymi, noclegownię i ogrzewalnię przy ul. Nowodworskiej 49. Respondentka Stowarzyszenia „Od nowa…” wskazała 15 miejsc w schronisku z usługami opiekuńczymi dla miasta oraz dwupokojowe mieszkanie treningowe. Projekt ERKON–ECUS obejmował także 8 mieszkań treningowych dla 15 osób.	Stowarzyszenie „Od nowa…” i ERKON. Dane o 15 miejscach i projekcie pochodzą z wywiadów; nie są bilansem całej miejskiej infrastruktury.
Dla rodzin z dziećmi	Dokument programowy opisuje pakiety usług „Rodzina” i „Pomocne Wsparcie” oraz rozwój systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej. W znalezionych źródłach nie ma jednolitego zestawienia wykonawców PES i skali realizacji tych usług w 2025 r.	ECUS i jednostki miejskie; rola PES wymaga potwierdzenia w sprawozdaniach cząstkowych.

Kategoria usługi	Usługi i skala w 2025 r.	Rola PES / komentarz
Zamówienia z klauzulami społecznymi	Fundacja PomorzeMY wykonywała prace remontowe w lokalach miejskich, zatrudniając osoby zagrożone wykluczeniem. Według rozmówcy fundacja zatrudniała w tym modelu trzy osoby; współpraca opierała się na odpłatnych zleceniach, a nie na dotacji do usługi.	Mechanizm aktywizacji przez zamówienia publiczne z klauzulą społeczną; nie jest usługą bezpośrednią, lecz wzmacnia reintegrację społeczną i zawodową.

Źródła: dokumenty i komunikaty ECUS, materiały Miasta Elbląg oraz IDI.[9]

5. Społeczna percepcja usług społecznych

Analiza recepcji społecznej tych działań nie przyniosła poważniejszego pogłębienia powyższych danych. Komunikaty ECUS koncentrują się na konkretnych usługach i warunkach dostępu, a w przypadku ECUS Taxi przewidziano ankietę satysfakcji (nie uzyskano dostępu do wyników). Lokalny portal w 2024 r. informował jednak o zwiększeniu liczby kursów z powodu zainteresowania usługą; jeden z komentarzy pod artykułem sygnalizował problem dostępności pojazdu dla użytkowników wózków. Jest to sygnał o charakterze jakościowym, a nie wynik reprezentatywnego badania opinii. Warto dodać, że widoczność sieci usług wzmacniały także wydarzenia publiczne, m.in. Elbląski Tydzień Osób z Niepełnosprawnościami w 2025 r.[10] Według ECUS monitoring obejmuje kwartalne spotkania z realizatorami i koordynatorami indywidualnych planów usług; rozmówczyni nie wskazała na utrwalone skargi mieszkańców. Nie zastępuje to jednak niezależnego badania opinii.

6. Model współpracy gminy z PES w obszarze usług społecznych

Elbląski model świadczenia usług społecznych ma charakter wielokanałowy.

Po pierwsze, miasto korzysta z programu współpracy z organizacjami, w którym przewidziano nie tylko otwarte konkursy na zadania i wsparcie działań własnych PES, ale też konsultacje, informowanie, udostępnianie infrastruktury i różne formy oraz poziomy partnerstwa. Sprawozdanie za 2025 r. potwierdza, że katalog tych form obejmował zarówno współpracę finansową, jak i niefinansową.[11] Pełnomocniczka współpracuje też z ESWIP, prowadzącym OWIES i Centrum Organizacji Pozarządowych, przy szkoleniach, wymianie informacji i wsparciu organizacji.

[9] Materiały ECUS i Miasta Elbląg wskazane w przypisach 5 i 7 oraz transkrypcje wywiadów wskazane w przypisie 4. Dane liczbowe z wywiadów przedstawiono jako relacje respondentów.
[10] ECUS, „ECUS Taxi 2025” (w informacji przewidziano ankietę satysfakcji) oraz info.elblag.pl, „ECUS Taxi zwiększa liczbę kursów”, 7.08.2024 r. Materiał prasowy wykorzystano wyłącznie jako jakościowy sygnał odbioru usługi.
[11] Program współpracy Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi na rok 2025 oraz sprawozdanie z jego realizacji za rok 2025; oraz materiały i wywiady wskazane w poprzednich przypisach.

Po drugie, ECUS organizuje dostęp do części usług i współpracuje z wykonawcami wyspecjalizowanymi w określonych segmentach. Widać to w ECUS Taxi, partnerstwie z ERKON w projekcie mieszkaniowo-reintegracyjnym oraz w praktyce kierowania osób do pomocy żywnościowej. W tym kanale kluczowe są rozpoznanie uprawnień, informacja dla odbiorcy i koordynacja operacyjna. Przed większymi zleceniami ECUS rozmawia z lokalnymi organizacjami o ich doświadczeniu i możliwościach, a następnie dobiera tryb realizacji, wzmacniając lokalnych wykonawców.

Po trzecie, dobór wykonawcy zależy od rodzaju usługi. Teleopieka została oparta na zasobach komercyjnych, natomiast transport łączył wykonawcę komercyjnego i organizację społeczną. Z kolei Fundacja PomorzeMY pokazuje odrębny mechanizm: wykorzystanie zamówień z klauzulami społecznymi do tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem. Nie każda współpraca z PES jest więc zleceniem bezpośredniej usługi społecznej. ECUS wskazuje na wybór zamówienia publicznego, gdy usługa wymaga infrastruktury albo nie ma lokalnego wykonawcy społecznego; przykładem są usługi sąsiedzkie.

Po czwarte, organizacje różnią się stabilnością działania i sposobem finansowania. Bank Żywności łączy program żywnościowy z miejskimi konkursami i niewielkimi grantami; Stowarzyszenie „Od nowa…” wskazało na znaczenie przewidywalnego finansowania usług całorocznych; ERKON zwróciła uwagę na potrzebę utrzymania kadr i aktywizacji dziennej. Są to perspektywy respondentów, ale spójnie pokazują ryzyko projektowego lub rocznego finansowania części podaży usług. OWES podkreśla, że wieloletnie zlecenia ułatwiają utrzymanie kadr; późne lub roczne postępowania zwiększają ryzyko przerw finansowych.

Mocną stroną modelu jest możliwość dobrania instrumentu do charakteru usługi oraz obecność wyspecjalizowanych organizacji w kilku segmentach wsparcia. Ograniczeniem pozostaje niepełna publiczna wiedza o łącznej skali usług i ich efektach, a także zależność części działań od projektów, konkursów lub indywidualnych zleceń. W praktyce oznacza to potrzebę łączenia danych ECUS, departamentów miejskich i wykonawców przy okresowej ocenie systemu.

7. Lista wykorzystanych źródeł

Źródła zastane

1. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Elbląg, informacje o Elbląskim Centrum Usług Społecznych oraz o przekształceniu MOPS w ECUS 1 lipca 2021 r.
2. Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021–2026 oraz informacja z realizacji programu, BIP Miasta Elbląg.
3. Elbląski program wspierania rodziny oraz rozwoju systemu pieczy zastępczej w Gminie Miasto Elbląg na lata 2024–2026, BIP Miasta Elbląg.
4. Uchwała Nr V/95/2024 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 12 listopada 2024 r. wraz z Programem współpracy Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi na rok 2025.

5. Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy Gminy Miasto Elbląg z organizacjami pozarządowymi za rok 2025.
6. Elbląskie Centrum Usług Społecznych, „ECUS Taxi 2025”, „Teleopieka 2025” oraz „Opieka wytchnieniowa – edycja 2025”.
7. Urząd Miejski w Elblągu, „Kompleksowa pomoc dla osób w kryzysie bezdomności”, 22 października 2024 r.
8. Materiały informacyjne Miasta Elbląg, ECUS, Elbląskiej Rady Konsultacyjnej Osób Niepełnosprawnych i ESWIP, w tym relacja z Elbląskiego Tygodnia Osób z Niepełnosprawnościami 2025.
9. info.elblag.pl, „ECUS Taxi zwiększa liczbę kursów”, 7 sierpnia 2024 r.

Wywiady

1. Indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem Stowarzyszenia „Od nowa…” w Elblągu.
2. Indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielką Elbląskiej Rady Konsultacyjnej Osób Niepełnosprawnych.
3. Indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem Elbląskiego Banku Żywności.
4. Indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem Fundacji.
5. Indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem Ośrodka Wspierania Inicjatyw Ekonomii Społecznej w Elblągu.
6. Indywidualny wywiad pogłębiony z pełnomocniczką Prezydenta Miasta Elbląga ds. organizacji pozarządowych.
7. Indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem Elbląskiego Centrum Usług Społecznych.