Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską



RAPORT KOŃCOWY

2026

Badanie dotyczące roli podmiotów ekonomii społecznej w systemie usług społecznych województwa warmińsko-mazurskiego

evalu

Badanie zostało zrealizowane w ramach projektu „Spójna Polityka Społeczna Warmii i Mazur" dofinansowanego z Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, Priorytet IV Spójność społeczna i zdrowie, Działanie 04.13 Wysokiej jakości system włączenia społecznego, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus

Spis treści

Spis treści 2
Spis wykresów 5
Spis tabel 5
Spis map 6
Wykaz skrótów 7
Streszczenie 8
1. Wprowadzenie 13
1.1 Cel badania 13
1.2 Podstawowe założenia metodologiczne 13
2. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: zakres usług społecznych realizowanych przez gminy 16
2.1 Kategoryzacja usług społecznych 16
2.2 Liczba kategorii usług realizowanych w gminach 18
2.3 Zakres usług realizowanych w województwie 20
2.4 Zakres usług realizowanych w subregionach 20
2.5 Zakres usług realizowanych w gminach różnego typu 24
2.6 Grupy beneficjentów objęte wsparciem 26
2.7 Podsumowanie dotyczące zakresu usług realizowanych przez gminy 29
3. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: miejsce i znaczenie PES w lokalnym systemie usług społecznych 30
3.1 Sposoby realizacji usług społecznych przez gminy 30
3.2 Rozmiary współpracy z PES 31
3.3 Obszary współpracy z PES 33
3.4 Rola PES w realizacji usług 35
3.5 Rodzaje PES, z jakimi prowadzona była współpraca 36
3.6 Podsumowanie dotyczące miejsca i znaczenia PES w lokalnych systemach usług 37
4. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: stopień zgodności oferty usług społecznych z potrzebami lokalnej społeczności 38
4.1 Ocena zaspokojenia potrzeb na różne kategorie usług 38
4.2 Podsumowanie dotyczące zaspokojenia potrzeb na różne kategorie usług 39

5. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: bariery oraz czynniki sprzyjające efektywnej współpracy 40
5.1 Bariery ograniczające współpracę gmin z PES 40
5.2 Dostępność oferty usług PES 41
5.3 Korzyści dla gmin wynikające ze współpracy z PES 43
5.4 Podsumowanie dotyczące barier oraz czynników sprzyjających efektywnej współpracy 44
6. Perspektywa PES (realizacja usług i potencjał): zakres, rodzaje, skala i modele usług deklarowanych przez PES 45
6.1 Rodzaje i zakres usług deklarowanych przez PES 45
6.2 Skala deklarowanych usług 49
6.3 Wzorce świadczenia usług 52
6.4 Podsumowanie dotyczące zakresu, rodzajów, skali i modelów usług – z perspektywy PES 54
7. Perspektywa PES: rola PES w systemie usług społecznych 54
7.1 Podsumowanie 59
8. Perspektywa PES: Dopasowanie oferty PES do lokalnych potrzeb oraz niedobory i nadmiary usług 59
8.1 Najczęściej wskazywane niedobory 60
8.2 Nadmiar i sytuacje, w których problemem nie jest liczba usług 61
8.3 Charakter luk podażowych i ich przyczyny 62
8.4 Podsumowanie 63
9. Formy współpracy PES z gminą/OPS/CUS, mechanizmy finansowania oraz zasoby i ograniczenia rozwoju 63
9.1 Formy współpracy i mechanizmy finansowania 64
9.2 Współpraca operacyjna, monitoring i udział PES w planowaniu 67
9.3 Zasoby organizacyjne i kadrowe PES jako warunek korzystnej współpracy z JST i pozycji PES na rynku 70
9.4 Ograniczenia rozwoju działalności usługowej 71
9.5 Podobieństwa perspektyw JST i PES 73
9.6 Różnice między perspektywą JST a perspektywą PES 73
9.7 Warunki rozwoju stabilnej współpracy 74
9.8 Podsumowanie 74

10. Perspektywa PES: Bariery pełnienia roli realizatora usług oraz propozycje wzmocnienia udziału PES 75
10.1 Najważniejsze bariery 75
10.2 Niwelowanie barier: propozycje formułowane przez PES 77
10.3 Podsumowanie 81
11. Wnioski przekrojowe dla całości badania 81
11.1 Diagnoza sytuacji PES w województwie warmińsko-mazurskim 81
11.2 Ocena potencjału PES w zakresie realizacji i rozwoju usług społecznych 84
11.3 Diagnoza potrzeb oraz potencjału JST w zakresie zlecania usług społecznych PES 85
12. Wnioski i rekomendacje 87
13. Bibliografia 90
14. Spis materiałów jakościowych wykorzystanych w badaniu 92
15. Załączniki 94

Spis wykresów

Wykres 1. Przeciętna liczba kategorii usług społecznych realizowanych w gminie 19
Wykres 2. Realizacja różnych kategorii usług społecznych w gminach województwa ... 20
Wykres 3. Realizacja różnych kategorii usług społecznych w gminach subregionów 22
Wykres 4. Realizacja różnych kategorii usług społecznych w zależności od charakteru gminy 24
Wykres 5. Grupy beneficjentów objęte wsparciem w skali województwa 26
Wykres 6. Grupy beneficjentów objęte wsparciem w subregionach 27
Wykres 7. Grupy beneficjentów objęte wsparciem w gminach różnego typu 27
Wykres 8. Sposób realizacji usług społecznych zestawienie sumaryczne dotyczące wszystkich usług — liczby bezwzględne 30
Wykres 9. Odsetek gmin współpracujących z PES 32
Wykres 10. Średnia liczba usług zlecanych PES 33
Wykres 11. Współpraca gmin z podmiotami zewnętrznymi przy wykonywaniu usług społecznych w gminach (w liczbach bezwzględnych) 34
Wykres 12. Wskazania na rodzaje PES, z którymi gmina współpracuje 36
Wykres 13. Ocena zaspokojenia potrzeb na różne kategorie usług w gminie (liczby bezwzględne) 39
Wykres 14. Czynniki utrudniające współpracę z PES – gminy wykazujące i nie wykazujące konkretnej współpracy 40
Wykres 15. Łatwość znalezienia PES do współpracy — zestawienie sumaryczne dotyczące wszystkich usług (liczby bezwzględne) 42
Wykres 16. Ocena korzyści ze współpracy z PES 43
Wykres 17. Lista korzyści ze współpracy z PES (wskazania gmin współpracujących z PES) 44
Wykres 18. Formalne podstawy współpracy 64
Wykres 19. Formy monitoringu usług społecznych zlecanych PES 68
Wykres 20. Udział PES w procesie diagnozowania potrzeb w gminie 69
Wykres 21. Udział PES w procesie planowania usług społecznych 69
Wykres 22. Udział PES w zespołach monitorujących wdrażanie strategii 69

Spis tabel

Tabela 1. Realizacja indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) według subregionów i typów podmiotów ekonomii społecznej 15

Tabela 2. Liczby gmin wykonujących poszczególne usługi we współpracy 35
Tabela 3. Ocena stopnia trudności znalezienia PES do współpracy w 2025 roku w podziale na rodzaj usługi 42
Tabela 4. Charakterystyka usług społecznych wykonywanych przez PES na użytek JST 47
Tabela 5. Przykłady skali różnego typu usług 50
Tabela 6. Role PES w lokalnych systemach usług społecznych 57
Tabela 7. Formy współpracy z gminą/OPS/CUS według deklaracji PES 67
Tabela 8. Bariery współpracy PES z JST/OPS/CUS i propozycje ich niwelowania 79
Tabela 9. Wnioski i rekomendacje 87
Tabela 10. Lista wywiadów pogłębionych z kodami 92

Spis map

Mapa 1. Liczba kategorii usług społecznych realizowanych w gminach 18
Mapa 2. Gminy współpracujące z PES (z uwzględnieniem liczby kategorii usług realizowanych we współpracy z PES) 31

Wykaz skrótów

CAWI – wspomagany komputerowo wywiad internetowy

CIS – centrum integracji społecznej

CUS – centrum usług społecznych

FGI – zogniskowany wywiad grupowy

IDI – indywidualny wywiad pogłębiony

JST – jednostka samorządu terytorialnego

KIS – klub integracji społecznej

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

NGO – organizacja pozarządowa

OPS – ośrodek pomocy społecznej

OWES – ośrodek wsparcia ekonomii społecznej

PES – podmiot ekonomii społecznej

REGON – Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej

ROPS – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Streszczenie

Badanie, które jest przedmiotem raportu dotyczyło roli podmiotów ekonomii społecznej (PES) w systemie usług społecznych województwa warmińsko-mazurskiego w 2025 r. Jego celem była kompleksowa diagnoza roli podmiotów ekonomii społecznej w systemie usług społecznych województwa warmińsko-mazurskiego, ocena potencjału PES w zakresie realizacji i rozwoju usług społecznych oraz identyfikacja potrzeb gmin dotyczących takiej współpracy.

W badaniu wykorzystano analizę danych zastanych, ankietę ilościową w 86 gminach, 32 indywidualne wywiady z przedstawicielami PES, wywiady eksperckie oraz zogniskowany wywiad grupowy. Uzupełnieniem były studia przypadku Elbląga, Braniewa, Ornety i Wydmin. Dzięki tak skonstruowanej metodologii problemy współpracy JST mogły zostać przedstawione zarówno z perspektywy gmin, jak i doświadczeń podmiotów realizujących usługi.

Zakres usług i współpraca z perspektywy gmin, OPS i CUS

Zakres usług społecznych w województwie warmińsko-mazurskim, zlecanych lub realizowanych bezpośrednio przez gminy w roku 2025, był zróżnicowany. Przeciętnie, gminy województwa realizowały po 5,7 kategorii usług (z 12 kategorii wziętych pod uwagę w badaniu). Najwięcej wykonywały ich gminy subregionu olsztyńskiego – po 6,8 usługi na gminę, podczas gdy gminy z obu pozostałych subregionów wykonywały średnio o ok. 1,4 usługi mniej. Dużą liczbą realizowanych usług charakteryzowały się też gminy miejskie: wykonywały one średnio po 6,9 usługi na gminę. Najmniej usług świadczyły gminy miejsko-wiejskie, wykonując przeciętnie po 5,2 usługi na gminę.

Najczęściej realizowanym typem usług, świadczonym niemal we wszystkich gminach, były usługi opiekuńcze i asystenckie. Usługi kulturalne, poradnictwa specjalistycznego, integracyjne i aktywizacyjne oraz usługi psychologiczne i terapeutyczne wykonywane były w ponad 60% gmin. Około połowa gmin deklarowała realizację usług zdrowotnych i prozdrowotnych. Usługi edukacyjne świadczyło 45% gmin. Usługi dla rodzin z dziećmi do lat 3 realizowano w 36% gmin, a mieszkaniowe – w 31%.

Odbiorcami wsparcia najczęściej byli seniorzy i osoby z niepełnosprawnościami. Usługi adresowane do tych grup wykonywane były niemal we wszystkich gminach. Realizację usług przeznaczonych dla rodzin z dziećmi oraz dla ogółu mieszkańców zadeklarowało około trzech czwartych gmin. Wspieranie osób w kryzysie zdrowia psychicznego oraz dzieci i młodzieży w wieku szkolnym zadeklarowała nieco ponad połowa gmin. Usługi przeznaczone dla osób w kryzysie bezdomności realizowało 41% gmin. Prowadzenie usług dla migrantów wykazało tylko 2% badanych JST.

Zróżnicowanie wsparcia przeznaczonego dla różnych grup docelowych w subregionach i gminach różnego typu nie było znaczące, z wyjątkiem jednego przypadku: usług dla osób w kryzysie zdrowia psychicznego, które w gminach miejsko-wiejskich świadczone były o ponad 20 pkt. procentowych rzadziej niż w gminach pozostałych.

Samorządy większość usług realizowały własnymi siłami. Współpraca z PES obejmowała tylko 22% usług wskazanych przez respondentów. 14% usług społecznych

gminy zrealizowały z innymi partnerami. Z PES współpracowały tylko 33 gminy, czyli 38% badanych. Gminy miejskie i gminy posiadające CUS współpracę taką prowadziły średnio około dwukrotnie częściej niż pozostałe.

W jednej trzeciej gmin współpracujących z PES współdziałanie ograniczało się do jednego rodzaju usługi. PES były angażowane przede wszystkim do pracy przy prowadzeniu usług integracyjnych i aktywizacyjnych, kulturalnych, edukacyjnych oraz opiekuńczych i asystenckich. W wielu przypadkach ich udział miał charakter uzupełniający, lecz, zwłaszcza w obszarze usług opiekuńczych i asystenckich, zdarzało się, że pełniły funkcję wykonawcy kluczowego.

W gminach, w których dane rodzaje usług były realizowane, respondenci byli na ogół zdania, że większość potrzeb mieszkańców została zaspokojona co najmniej w stopniu wystarczającym. Nie oznacza to jednak, że nie obserwowali oni deficytów w tym zakresie. Najczęściej wskazywanym problemem była niewystarczająca dostępność usług opiekuńczych i asystenckich, psychologicznych i terapeutycznych, zdrowotnych i prozdrowotnych oraz poradnictwa specjalistycznego.

Absolutna większość reprezentantów gmin współpracujących z PES była zdania, że współpraca taka jest dla nich korzystna. Wśród wskazywanych przez nich korzyści z takiej współpracy, na czoło wysuwały się: możliwość poszerzenia oferty usług, korzystny wpływ na integrację mieszkańców oraz aktywizacja społeczności lokalnej. Jako najpoważniejsze bariery dla niej, wskazywali oni brak PES zdolnych do realizacji potrzebnych usług oraz ograniczone budżety na realizację usług.

Perspektywa PES: potencjał, zróżnicowanie i dopasowanie oferty

Analiza perspektywy PES pokazuje, że nie tworzą one jednolitej grupy wykonawców i reprezentują zróżnicowane poglądy na kwestie współpracy z JST. Część z podmiotów współpracuje ściśle z JST i są od ich zleceń w dużej mierze zależne; druga część z kolei (są to zwykle PES o większym potencjale i doświadczeniu) dąży do wypracowania zróżnicowanej oferty, w której JST są tylko jednym z adresatów.

O rzeczywistym potencjale PES decydują: stabilność zespołu, doświadczenie, dostęp do specjalistów, zaplecze lokalowe i sprzętowe, zdolność do łączenia źródeł finansowania oraz skala lokalnego popytu na usługi społeczne połączona z gotowością gmin do współpracy z PES. O możliwościach odpowiedzi PES na zapotrzebowanie gmin i o ich udziale w świadczeniu usług społecznych decyduje z kolei aktywność PES w poszukiwaniu zleceń, połączona z opisanym wyżej potencjałem. Kwestią wartą uwagi w tym kontekście jest, że jedynie około 1/3 podmiotów z województwa warmińsko-mazurskiego, zarejestrowanych w KRS faktycznie prowadzi działalność.

Współpraca PES z JST, OPS i CUS ma zwykle charakter hybrydowy. Wykonawcy mogą być wyłaniani poprzez konkursy lub zakup usługi z rynku; usługi mogą być też realizowane jako projekty własne PES, dotowane lub nie; mogą być finansowane ze środków publicznych lub z wpłat uczestników, lub łączyć obie formy; partnerzy mogą do wspólnych projektów wnosić też wkład niefinansowy: kierowanie osób do podmiotów świadczących usługi, udostępnianie infrastruktury, wymianę informacji, konsultacje i

bieżącą koordynację. Takie połączenie instrumentów może dobrze służyć lokalnemu systemowi, lecz wymaga nie tylko sprawnego rozliczania pojedynczych zadań, ale również stałego dialogu.

Perspektywy gmin i PES różnią się, ale nie muszą być sprzeczne. Gminy na ogół oceniają, że ich potrzeby w zakresie świadczenia usług społecznych są zasadniczo zaspokojone, tymczasem PES wskazują, że potencjalni odbiorcy napotykają w tym zakresie na rozmaite bariery. Z punktu widzenia PES, utrudnieniem dla efektywnego świadczenia usług są takie czynniki, jak: rozproszenie osadnictwa i wynikający stąd problem kosztów dojazdu do odbiorców usług, trudności techniczne (transport), brak specjalistów lub niestabilność finansowania.

Potencjał PES jest nierównomiernie rozłożony. W większych ośrodkach łatwiej o doświadczone organizacje, specjalistów i różne źródła finansowania. W małych miastach i na obszarach wiejskich działa zwykle mniej podmiotów lub nie ma ich wcale. Ciągłość świadczonych usług może zaś zależeć od pojedynczego zespołu lub lidera. Rozproszenie osadnictwa utrudnia utrzymanie usług, zwłaszcza gdy liczba odbiorców jest niewielka. Nie można więc zakładać, że jeden model współpracy sprawdzi się w każdej gminie.

Najważniejsze bariery świadczenia usług wzajemnie się wzmacniają. Krótkie i niedoszacowane zlecenia utrudniają PES utrzymanie pracowników i zaplecza, a słabszy potencjał ogranicza możliwość ubiegania się o większe zadania. Problem pogłębiają oczekiwania gmin dotyczące minimalizacji kosztu usług, rzadkie korzystanie przez nie z klauzul społecznych, brak informacji o planowanych usługach oraz niewystarczający udział PES w diagnozowaniu potrzeb i projektowaniu usług. W wielu gminach przeszkodą jest także brak aktualnej wiedzy o lokalnych wykonawcach i dostępnych instrumentach współpracy.

Wnioski przekrojowe i kierunki rekomendacji

W województwie nie stwierdzono powszechnego, a tym bardziej systemowego modelu współpracy PES z JST. W 62% badanych gmin współpraca taka w roku 2025 nie występowała, a tam, gdzie była prowadzona, często miała zakres ograniczony. Równocześnie zidentyfikowano gminy, w których współpraca taka miała charakter znaczący.

Znaczenie PES jest szczególnie widoczne w dwóch obszarach: usług opiekuńczych i asystenckich oraz integracyjnych i aktywizacyjnych. Są to obszary, w których PES często dysponują wieloletnim doświadczeniem, lokalnym zakorzenieniem i dobrymi kadrami, którymi często nie dysponują jednostki samorządowe i wykonawcy komercyjni. Świadczone przez nie usługi nierzadko wykraczają swoim zakresem poza to, co są w stanie robić gminy: na przykład zapewniać ciągłość usług, czy łączyć realizację usług z integracją społeczną grup dotkniętych marginalizacją. Obok organizacji dojrzałych, działa jednak również szereg podmiotów małych i słabych, które zależne są od pojedynczego lidera, jednego zlecenia lub jednego źródła finansowania. Zwłaszcza w

mniejszych ośrodkach występuje niedostatek PES gotowych do realizacji poważniejszych usług i współpracy z gminami.

Siła PES zależy od ich wielkości i doświadczenia. Sytuacja nowych i małych podmiotów jest natomiast trudna. Ograniczeniem ich rozwoju jest przede wszystkim słabe finansowanie oraz krótkookresowość oferowanej przez gminę współpracy.

Odpowiedzialność za organizację usług we wszystkich obszarach pozostaje po stronie gmin, a we wzajemnych relacjach między gminami i PES, te ostatnie pozostają partnerem słabszym. Jednostki samorządu terytorialnego mają realne potrzeby związane ze zlecaniem usług PES i dostrzegają korzyści z niej płynące. Jednak często, ogłaszając konkursy i przetargi, stosują kryteria cenowe, które dla PES stanowią istotną barierę, gdyż nie gwarantują im możliwości rozwoju.

Społeczny charakter rzadko przekłada się na uprzywilejowaną pozycję przy zlecaniu zadań. Gminy rzadko korzystają z postępowań zastrzeżonych i klauzul społecznych, co nierzadko wynika z ich ograniczonej wiedzy w tym zakresie. Zdecydowanie zbyt rzadko wciągają PES do procedur diagnozowania potrzeb i planowania usług, w szczególności zaś w zbyt małym stopniu rzeczywiście wykorzystują wiedzę podmiotów, które w takich konsultacjach uczestniczą. W rezultacie wiele PES nie napotykają dobrych warunków do rozwoju.

Zaobserwowano jednak również gminy prowadzące politykę korzystną dla sektora ekonomii społecznej. Zdarza się też, że władze gmin same inicjują powstawanie takich podmiotów i ściśle z nimi współpracują. Nie jest to jednak postawa zbyt częsta.

Modele współpracy pomiędzy gminami a PES w województwie warmińsko-mazurskim są dopiero w trakcie kształtowania się. Rozwój ten jest jednak uwarunkowany zmianami po obu stronach: zarówno w PES, jak i w gminach. PES muszą wzmocnić się i rozprzestrzenić na niepenetrowane dotąd przez siebie obszary. Gminy zaś muszą przełamać dawne schematy działania, zrozumieć potrzeby swoich partnerów społecznych, nauczyć się na czym polegają nowe rozwiązania ułatwiające współpracę z PES oraz odważyć się je stosować w codziennej praktyce działania samorządu.

W wynikających z raportu rekomendacjach zaproponowano promowanie modelu działania, zgodnie z którym JST prowadzić powinny celową politykę wzmacniania roli podmiotów społecznych na swoim terenie. Zalecono w szczególności, by wprowadzały one mechanizmy regularnej współpracy z PES, konsultacji i zapraszania do projektowania działań. W usługach ciągłych zalecono współpracę na podstawie umów wieloletnich, opartych o kalkulację pełnych kosztów zadania i zapewniających regularną aktualizacją stawek za świadczenia. Zalecono stosowanie istniejących instrumentów faworyzujących PES w konkursach i przetargach oraz wskazano na potrzebę doradztwa w tym zakresie kierowanego do gmin. Zwrócono zarazem uwagę na potrzebę różnicowania wsparcia dla PES w zależności od ich doświadczenia i potencjału. Na obszarach wiejskich podniesiono potrzebę organizowania ponadgminnych sieci usług, w których PES mogłyby równocześnie obsługiwać większą liczbę odbiorców z różnych JST.

Sformułowano zalecenie stałego aktualizowania bazy aktywnych PES oraz zestawień dotyczących istniejących luk podaży potrzebnych usług społecznych. Rekomendowano również zachęcanie gmin do tworzenia CUS – jako instytucji, które w dotychczasowej praktyce województwa miały korzystny wpływ na ożywienie współpracy pomiędzy gminami a sektorem ekonomii społecznej.

1. Wprowadzenie

1.1 Cel badania

Celem głównym badania była kompleksowa diagnoza roli podmiotów ekonomii społecznej w systemie usług społecznych województwa warmińsko-mazurskiego, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie usług, form współpracy z gminami, ośrodkami pomocy społecznej i centrami usług społecznych – a także ocena znaczenia PES w lokalnych i regionalnych systemach usług społecznych.

Realizacji celu głównego służyły trzy cele szczegółowe:

1. Diagnoza sytuacji PES w województwie warmińsko-mazurskim, obejmująca określenie ich roli w lokalnych i regionalnych systemach usług społecznych, rozpoznanie zakresu i form realizowanych usług, doświadczeń we współpracy z gminami, OPS i CUS oraz funkcjonujących modeli współpracy.
2. Ocena potencjału PES do realizacji i rozwoju usług społecznych, w tym ich zasobów organizacyjnych, kadrowych i finansowych, doświadczenia w świadczeniu usług oraz gotowości do podejmowania zadań zlecanych przez jednostki samorządu terytorialnego.
3. Diagnoza potrzeb oraz potencjału gmin, OPS i CUS w zakresie zlecania usług społecznych PES, z uwzględnieniem zainteresowania współpracą, dotychczasowych doświadczeń w powierzaniu i zlecaniu usług oraz barier i czynników sprzyjających skutecznej współpracy.

Tak określone cele pozwoliły połączyć dwie komplementarne perspektywy:

- perspektywę podmiotów ekonomii społecznej, służącą rozpoznaniu ich aktywności usługowej, potencjału rozwojowego i barier funkcjonowania,
- oraz perspektywę gmin, OPS i CUS, uwzględniającą ich rolę w organizowaniu i koordynowaniu usług społecznych, w tym we współpracy z PES.

Badanie miało w rezultacie nie tylko opisać skalę i formy zaangażowania PES w realizację usług społecznych, lecz także wyjaśnić mechanizmy współpracy, uwarunkowania terytorialne oraz warunki zwiększania udziału PES w realizacji usług społecznych.

Wyniki badania miały dostarczyć podstaw do formułowania wniosków i rekomendacji użytecznych dla regionalnej i lokalnej polityki społecznej oraz polityki rozwoju ekonomii społecznej. W szczególności miały wspierać lepsze powiązanie rozwoju usług społecznych z rzeczywistym potencjałem PES, zwiększanie dostępności i adekwatności usług oraz rozwijanie bardziej stabilnych i efektywnych modeli współpracy między sektorem publicznym a ekonomią społeczną w województwie warmińsko-mazurskim.

1.2 Podstawowe założenia metodologiczne

Badanie zaprojektowano jako analizę relacji pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a lokalnymi systemami usług społecznych. Nie miało ono charakteru ogólnej diagnozy całego systemu usług społecznych w województwie. Gminy, OPS i CUS były

analizowane przede wszystkim jako organizatorzy, koordynatorzy i zleceniodawcy usług oraz partnerzy współpracy PES, natomiast osią badania pozostawało rzeczywiste miejsce podmiotów ekonomii społecznej w systemie, ich potencjał wykonawczy oraz mechanizmy i uwarunkowania współpracy.

Zakres badania określono w czterech wymiarach. Punktem odniesienia w wymiarze czasowym był rok 2025. Zakres przestrzenny obejmował województwo warmińsko-mazurskie, z uwzględnieniem zróżnicowania subregionalnego oraz różnic między obszarami miejskimi i wiejskimi. Zakres podmiotowy obejmował z jednej strony PES realizujące usługi społeczne lub działania reintegracyjne, w tym organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie socjalne, z drugiej zaś gminy, OPS i CUS. Zakres przedmiotowy koncentrował się na rodzaju i skali usług realizowanych przez PES, ich miejscu w lokalnych systemach usług, formach zlecania, finansowania i koordynacji współpracy, a także na barierach, czynnikach sprzyjających i potencjale rozwojowym sektora.

Przyjęto podejście łączące metody ilościowe i jakościowe oraz analizę danych zastanych. Desk research stanowiło podstawę rozpoznania ram prawnych, strategicznych i programowych, sytuacji społecznej regionu, kierunków rozwoju usług społecznych oraz oczekiwanej roli PES. Wyniki analizy danych zastanych wykorzystano także do przygotowania narzędzi badawczych i późniejszej interpretacji wyników badań terenowych.

Perspektywę gmin, OPS i CUS rozpoznawano przede wszystkim w badaniu ankietowym prowadzonym w skali całego województwa. Badanie to zostało przeprowadzone metodą wspomaganego komputerowo wywiadu internetowego (CAWI). Zrealizowano je w dniach 29 czerwca – 15 lipca 2026. W uzyskanej próbie znalazło się 86 gmin województwa warmińsko-mazurskiego, co stanowiło nieznaczne przekroczenie jej wielkości założonej w raporcie metodologicznym (83 ankiety). 34 przebadane gminy (40% próby) były położone w subregionie olsztyńskim, 21 (24% próby) w subregionie ełckim oraz 31 (36% próby) w subregionie elbląskim.

Jeśli chodzi o zróżnicowanie wg typu gminy, w próbie odnotowano relatywnie słabą reprezentację gmin miejskich. W badaniu wzięło udział tylko 7 z 16 gmin w województwie. Stanowiły one 8% próby, podczas gdy w skali województwa stanowią one 14% ogółu. W pozostałych grupach - gmin miejsko-wiejskich i wiejskich - odsetki gmin poszczególnych typów były już wyraźnie bliższe ich rzeczywistemu rozkładowi, odbiegając od niego o nie więcej niż 3 punkty procentowe. W badaniu wzięło udział 27 gmin miejsko-wiejskich i 52 gminy wiejskie. W próbie znalazły się 4 z 5 gmin, w których w roku 2025 funkcjonowały Centra Usług Społecznych. Stanowiły one 5% próby.

Uzyskana próba jest jednak w pełni zgodna z założeniami OPZ i obejmuje 74% wszystkich gmin województwa.

Perspektywę wykonawczą PES pogłębiano za pomocą indywidualnych wywiadów z podmiotami faktycznie realizującymi usługi społeczne.

W ramach badania zrealizowano łącznie 32 indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami podmiotów ekonomii społecznej z trzech subregionów województwa warmińsko-mazurskiego. Zgodnie z SOPZ, badana grupa była zróżnicowana pod dwoma względami: typu organizacji oraz subregionu. Strukturę zrealizowanych pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI) według subregionów i typów podmiotów ekonomii społecznej przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Realizacja indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) według subregionów i typów podmiotów ekonomii społecznej

Subregion	Organizacje pozarządowe	Przedsiębiorstwa Społeczne	Spółdzielnie Socjalne	Łącznie
olsztyński	5	3	4	12
elbląski	5	2	3	10
ełcki	5	2	3	10
Łącznie	**15**	**7**	**10**	**32**

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów z przedstawicielami PES, n=32.

Zogniskowany wywiad grupowy (FGI) służył konfrontacji doświadczeń przedstawicieli obu stron współpracy oraz identyfikacji pól zgodności i rozbieżności. Wywiad przeprowadzono z grupą 8 osób, w tym dwóch przedstawicieli JST oraz sześciu przedstawicieli PES.

Monograficzne studia przypadku pozwalały odtworzyć konkretne, lokalne modele współpracy w ich kontekście organizacyjnym, finansowym, terytorialnym i relacyjnym, natomiast wywiady eksperckie z OWES i ROPS pełniły funkcję przekrojową, interpretacyjną i walidującą.

Zgodnie z założeniami przedstawionymi w raporcie metodologicznym zrealizowano 4 studia przypadku: 2 dla miast do 20 tys. mieszkańców (Braniewo i Orneta), jedno dla przypadku dużego miasta powyżej 20 tys. mieszkańców (Elbląg) i jedno w gminie wiejskiej (Wydminy).

Ponadto zrealizowano 5 wywiadów eksperckich z przedstawicielami ROPS i OWES.

Dobór metod podporządkowano logice pytań badawczych. Dane ilościowe miały pokazać skalę i zróżnicowanie zjawisk w województwie, natomiast dane jakościowe służyły wyjaśnianiu mechanizmów, przyczyn i warunków stojących za obserwowanymi zależnościami. Wnioski formułowano w oparciu o triangulację źródeł i technik: zestawiano deklaracje gmin z doświadczeniami PES, dane terenowe z dokumentami i analizami zastanymi, a ustalenia przekrojowe z przebiegiem współpracy odtworzonym w studiach przypadku i ocenami ekspertów. Pozwalało to ograniczyć ryzyko oparcia interpretacji na pojedynczym źródle lub jednej perspektywie.

W części dotyczącej PES zastosowano dobór celowy. Do wywiadów kwalifikowano podmioty, które w 2025 r. faktycznie realizowały co najmniej jedną usługę społeczną, przy zachowaniu zróżnicowania według subregionu, typu organizacyjnego oraz — w miarę możliwości — charakteru obszaru działania i rodzaju świadczonych usług. Również dobór studiów przypadku miał charakter celowy i służył uchwyceniu

zróżnicowanych kontekstów lokalnych: większego miasta, dwóch miast do 20 tys. mieszkańców - gminy miejskiej i miejsko-wiejskiej - oraz gminy wiejskiej, z jednoczesnym uwzględnieniem wszystkich trzech subregionów województwa.

Istotnym założeniem interpretacyjnym było rozróżnienie funkcji poszczególnych źródeł danych. Badanie ankietowe umożliwiało wnioskowanie o częstości i rozkładzie zjawisk wśród badanych gmin, natomiast materiał jakościowy służył przede wszystkim identyfikacji mechanizmów, typowych wzorów, wariantów lokalnych oraz przypadków odstających od normy. Wnioski z wywiadów i studiów przypadku nie były traktowane jako statystycznie reprezentatywne dla wszystkich PES lub gmin, lecz jako pogłębione wyjaśnienie procesów i warunków ujawnionych w pozostałych częściach badania.

2. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: zakres usług społecznych realizowanych przez gminy

2.1 Kategoryzacja usług społecznych

Zakres pojęcia usług społecznych jest bardzo szeroki i w znacznej mierze zależy od lokalnej praktyki. Szczególnie istotny dla naszego badania Warmińsko-Mazurski Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji na lata 2026-2028 wymienia ponad 100 typów usług społecznych[1]. Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027 w swoim katalogu wskazują 17 kategorii, uzupełniając je 4 dalszymi, dotyczącymi opieki instytucjonalnej[2]. Z kolei Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych wymienia 14 różnych typów działań[3]. W praktyce badań nad tym zagadnieniem można z kolei znaleźć szereg jeszcze innych kategoryzacji[4].

Na potrzeby badania ilościowego potrzebna była kategoryzacja możliwie pełna, a zarazem złożona z jak najmniejszej liczby elementów. Ostatecznie, zdecydowano się na zastosowanie kategoryzacji opartej na Ustawie o realizowaniu usług społecznych przez CUS, jednak nieco węższej, złożonej z 12 elementów, których opis przytaczamy w brzmieniu, jaki zastosowano w kwestionariuszu:

1. **Usługi opiekuńcze i asystenckie** – obejmujące m.in. pomoc w zakresie higieny, przygotowania posiłków, robienia zakupów i sprzątania dla osób niesamodzielnych oraz usługi wytchnieniowe.

[1] Załącznik 2 do Warmińsko-Mazurskiego Planu Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji na lata 2026-2028.
[2] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-dotyczace-realizacji-projektow-z-udzialem-srodkow-europejskiego-funduszu-spolecznego-plus-w-regionalnych-programach-na-lata-2021-2027.
[3] Dz.U. 2026 poz. 165.
[4] Por. np. wyniki badań Evalu sp. z o. o. dotyczące CUS: https://fers.mrpips.gov.pl/aktualnosci/raport-ewaluacyjny-ocena-efektow-pilotazu-centrum-uslug-spolecznych-cus,-w-tym-adekwatnosci-liczby-koordynatorow-indywidualnych-planow-uslug-spolecznych-wzgledem-liczby-klientow-cus-oraz-wyliczenie-referencyjnej-wartosci-wskaznika

2. **Usługi zdrowotne i prozdrowotne** – obejmujące wsparcie w zakresie profilaktyki, leczenia, poradnictwa psychologicznego, terapii, rehabilitacji, fizjoterapii oraz teleopieki.
3. **Usługi integracyjne i aktywizacyjne** – obejmujące działania ukierunkowane na aktywizację społeczną i zawodową oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.
4. **Usługi edukacyjne** – obejmujące warsztaty, szkolenia, kursy oraz zajęcia pozalekcyjne dla dzieci i młodzieży.
5. **Usługi komunalne i porządkowe** – obejmujące utrzymanie porządku publicznego, sprzątanie, naprawy i remonty.
6. **Usługi transportowe** – obejmujące transport osób z niepełnosprawnościami, przewóz seniorów do instytucji publicznych, usługi door-to-door oraz mobilne usługi społeczne[5].
7. **Usługi gastronomiczne** – obejmujące prowadzenie jadłodajni i stołówek społecznych, przygotowywanie i wydawanie posiłków, catering społeczny, dowóz posiłków do domu, kuchnie społeczne oraz inicjatywy zero waste food[6].
8. **Usługi poradnictwa specjalistycznego** – obejmujące pomoc w sprawach rodzinnych, mieszkaniowych i zadłużeniowych, doradztwo w zakresie świadczeń socjalnych i systemu pomocy społecznej oraz pomoc w sporządzaniu pism urzędowych.
9. **Usługi kulturalne** – obejmujące imprezy okolicznościowe, festyny, pikniki, dożynki, zajęcia sportowe, imprezy turystyczne, półkolonie oraz zajęcia artystyczne dla dzieci, młodzieży i dorosłych.
10. **Usługi mieszkaniowe** – obejmujące mieszkania treningowe i wspomagane, a także usługi hospicyjne i hospicjum domowe.
11. **Usługi dla rodzin z dziećmi do lat 3 i edukacji przedszkolnej** – obejmujące żłobki, przedszkola, kluby dziecięce, punkty przedszkolne oraz usługi opiekunki.
12. **Usługi psychologiczne i terapeutyczne** – obejmujące konsultacje, diagnozę, interwencję kryzysową, poradnictwo, psychoterapię indywidualną i grupową, terapię par i rodzin, wsparcie dzieci i młodzieży, grupy wsparcia oraz psychoedukację.

W praktyce badania typologia ta okazała się trafna i kompletna. Nie odnotowano wskazań na usługi, które by się w niej nie mieściły.

Typologia ta, obok gminy, stała się podstawową jednostką badania, w tym znaczeniu, że przedmiotem analizy ilościowej były każdorazowo nie pojedyncze usługi, lecz liczba kategorii usług wykonywanych w gminie. Przykładowo: w ankiecie odnotowywano jedynie fakt, że w danej gminie były świadczone usługi kulturalne, nie pytano już natomiast ile takich usług wykonano.

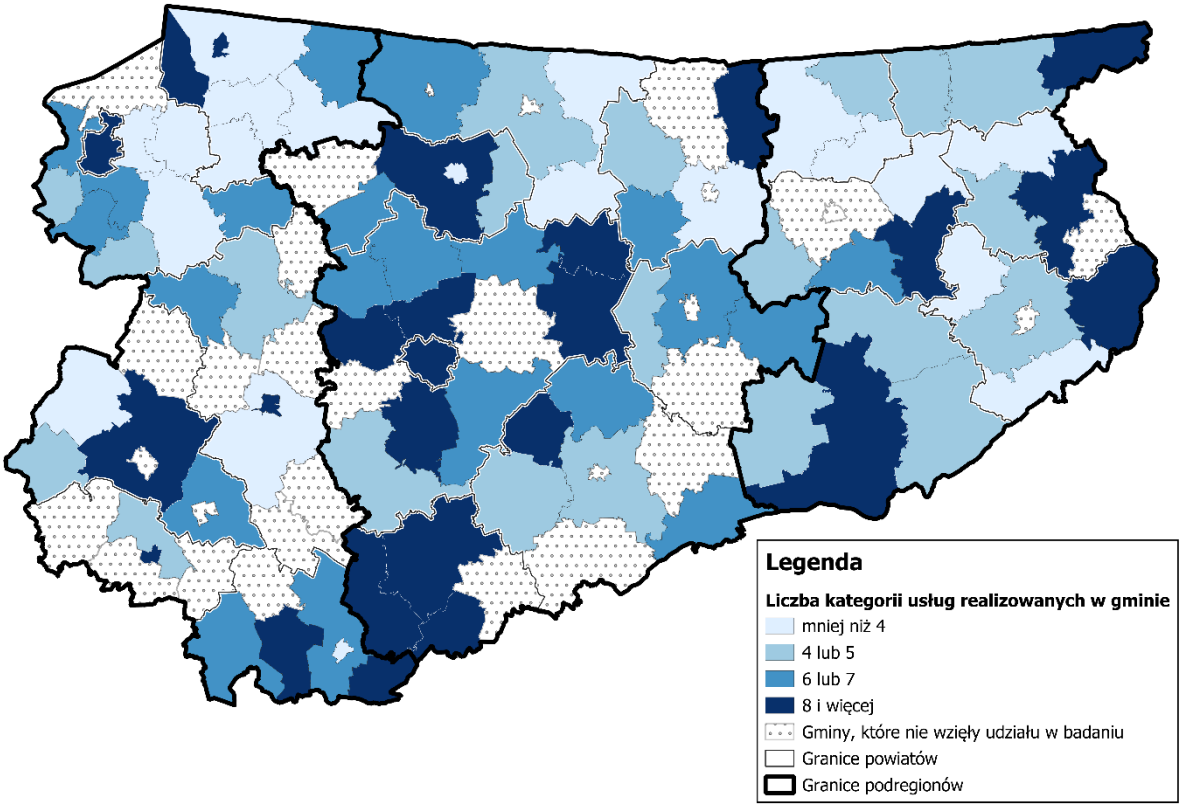
[5] Usługi transportowe od drzwi do drzwi.
[6] Inicjatywy ograniczające marnowanie żywności.

2.2 Liczba kategorii usług realizowanych w gminach

Liczba kategorii usług wykonywanych w poszczególnych gminach była zróżnicowana. W poszczególnych gminach realizowano od 1 do 11 rodzajów usług. Relatywnie najczęściej zdarzało się, że gminy oferowały po 5 rodzajów usług, ale rozkład gmin oferujących różne liczby usług należy po prostu uznać za zrównoważony.

Rozkład gmin realizujących większe bądź mniejsze liczby rodzajów usług był zróżnicowany terytorialnie, był też różny w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich. Zmienną różnicującą liczbę wykonywanych usług było również funkcjonowanie w danej gminie CUS.

Mapa 1. Liczba kategorii usług społecznych realizowanych w gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

Rozkład terytorialny gmin realizujących różne liczby usług przedstawiono na mapie. Kolorem granatowym zaznaczono gminy deklarujących realizację po 8 i więcej usług. Kolorami jaśniejszymi, odpowiednio, gminy wykonujące 6 lub 7 usług oraz 4 lub 5. Jasnym błękitem oznaczono gminy świadczące poniżej 4 rodzajów usług. Wykropkowane obszary zaznaczone kolorem białym, to gminy, które nie wzięły udziału w badaniu.

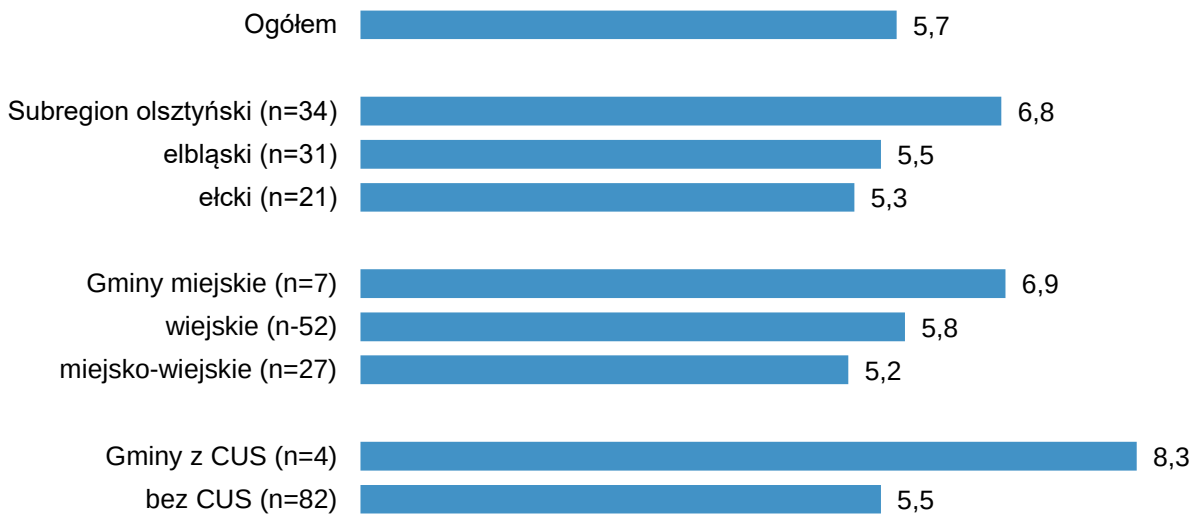
Rozkład gmin realizujących większe bądź mniejsze liczby rodzajów usług w zależności od subregionu oraz rodzaju gminy przedstawiono natomiast na wykresie słupkowym poniżej.

Realizację największej liczby rodzajów usług (po 11) zadeklarowały dwie gminy miejsko-wiejskie: Biskupiec i Olecko. Niemniej jednak, najwięcej gmin realizujących dużo rodzajów usług położonych było w subregionie olsztyńskim. Zlokalizowanych tam było bowiem najwięcej (12) z 25 gmin realizujących po 8 i więcej kategorii usług. Jednocześnie było tam też najmniej gmin realizujących poniżej 4 usług (4 gminy z 20 w całym badaniu). W konsekwencji gminy subregionu olsztyńskiego świadczyły średnio po 6,8 rodzaju usług, a więc średnio o ponad 1 usługę więcej niż gminy pozostałych subregionów.

Subregion elbląski z kolei charakteryzował się największą liczbą gmin deklarujących realizację bardzo małej liczby usług społecznych. Wykonywanie mniej niż 4 rodzajów usług zadeklarowało tam aż 10 JST uczestniczących w badaniu, z czego 6 (z 7 takich gmin zidentyfikowanych w badaniu) przyznało się do świadczenia tylko 1 rodzaju usług. Z drugiej strony jednak, zlokalizowano w nim także relatywnie znaczną liczbę JST realizujących dużą liczbę usług (7 takich gmin, były to w większości przypadków gminy miejskie). W rezultacie, średnia liczba rodzajów usług realizowanych przez jedną gminę w tym subregionie wyniosła 5,5 – znacznie mniej niż w subregionie olsztyńskim, ale więcej niż w ełckim.

W subregionie ełckim, najczęstszym przypadkiem były gminy realizujące po 4-5 usług (było 9 takich gmin). I chociaż gmin realizujących najwięcej usług (8 i więcej) było tam tyle samo, co gmin realizujących ich mniej niż 4 (po 6 takich gmin), w sumie średnia dla tego subregionu osiągnęła poziom relatywnie niski – 5,3, najniższy w badanych subregionach.

Wykres 1. Przeciętna liczba kategorii usług społecznych realizowanych w gminie



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

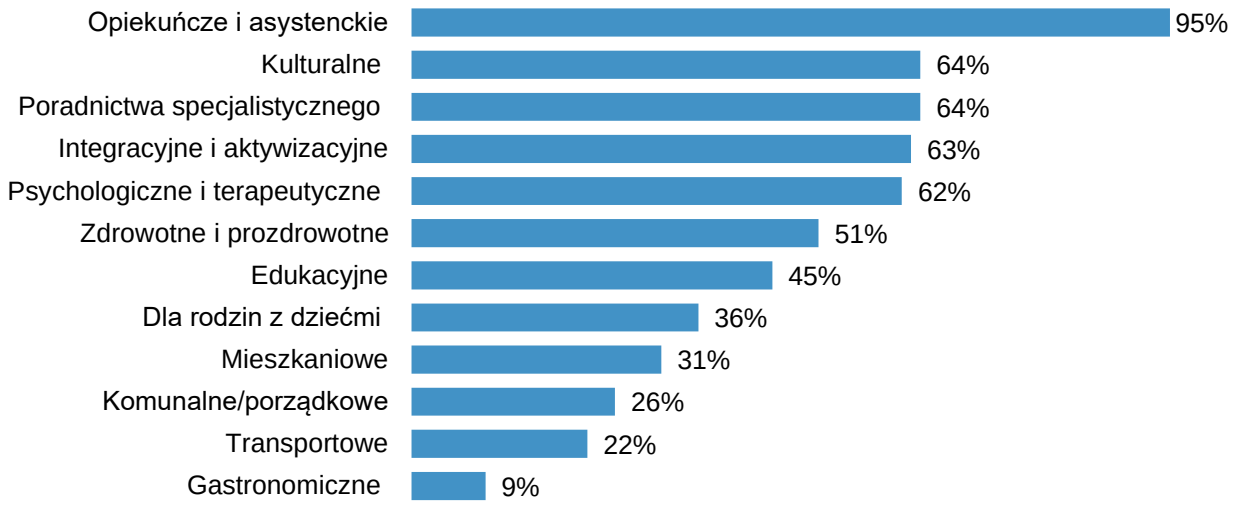
Największe liczby realizowanych usług deklarowały gminy miejskie (co miało istotny wpływ na średnią uzyskaną w subregionie elbląskim). Średnio, potwierdzały one realizację po 6,9 rodzaju usług. W przypadku gmin wiejskich, wskaźnik liczby deklarowanych rodzajów usług wynosił po 5,8 na gminę. Najmniejsze liczby

świadczonych usług wskazywały natomiast gminy miejsko-wiejskie, w których omawiany wskaźnik wyniósł po 5,2 na jedną gminę, czyli o 1,7 usługi mniej niż w gminach miejskich.

Największe znaczenie dla liczby usług oferowanych przez gminy miała jednak obecność centrów usług społecznych. W jednostkach nieposiadających CUS średnia liczba realizowanych typów usług wyniosła 5,5. W 4 gminach, które w roku 2025 posiadały CUS-y, średnia ta była o ponad 3 jednostki wyższa i wynosiła 8,3 usługi.

2.3 Zakres usług realizowanych w województwie

Wykres 2. Realizacja różnych kategorii usług społecznych w gminach województwa



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

Jedyną kategorią usług, która realizowana była w niemal wszystkich gminach była kategoria usług opiekuńczych i asystenckich. Jej świadczenie zadeklarowali respondenci z 95% przebadanych JST (tylko 4 gminy nie wskazały, by była przez nie realizowana). Przez ponad 60% badanych JST realizowane były jeszcze 4 rodzaje usług. Należały do nich: usługi kulturalne, poradnictwa specjalistycznego, usługi integracyjne i aktywizacyjne oraz psychologiczne i terapeutyczne. Nieco ponad połowa uczestniczących w badaniu gmin (51%) zadeklarowała prowadzenie usług zdrowotnych i prozdrowotnych. Pozostałe typy usług były natomiast już wskazywane przez mniejszość przebadanych JST. Kategorią usług społecznych wskazywaną przez gminy najrzadziej były usługi gastronomiczne.

2.4 Zakres usług realizowanych w subregionach

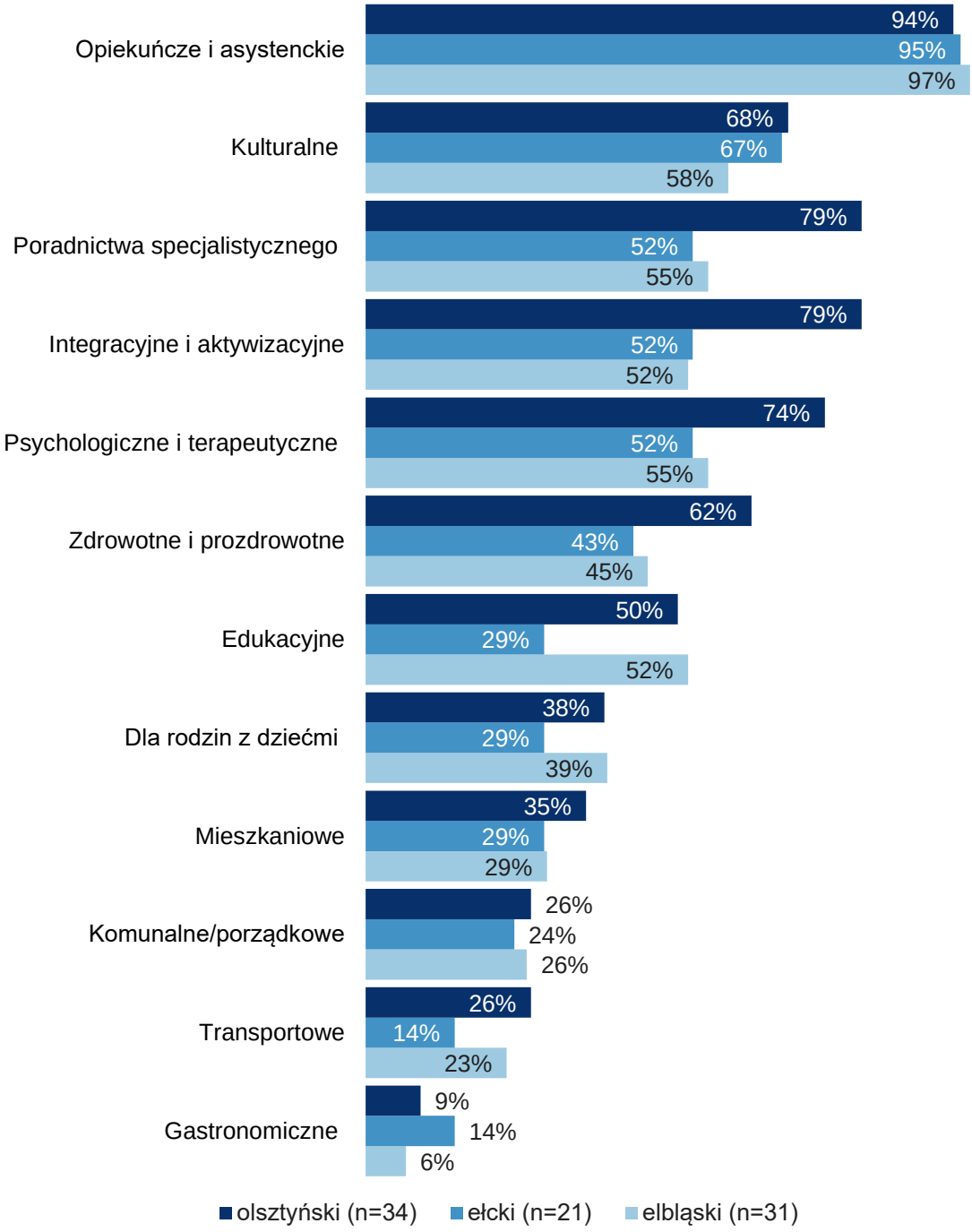
Realizując największe liczby usług, gminy subregionu olsztyńskiego realizowały też najszerszy ich zakres. Do kategorii usług, które w tym subregionie były realizowane częściej niż w subregionach pozostałych należały w szczególności:

- poradnictwo specjalistyczne (usługi tego rodzaju świadczyło 79% gmin tego subregionu wobec 55% w subregionie elbląskim i 52% w subregionie ełckim),

- usługi integracyjne i aktywizacyjne (prowadzenie usług tego rodzaju zadeklarowało 79% gmin subregionu olsztyńskiego wobec po 52% w subregionach pozostałych),
- usługi psychologiczne i terapeutyczne (usługi tego rodzaju realizowało 74% gmin tego subregionu wobec 55% w subregionie elbląskim i 52% w subregionie ełckim),
- usługi zdrowotne i prozdrowotne (usługi tego rodzaju świadczyło 62% gmin tego subregionu wobec 45% w subregionie elbląskim i 43% w subregionie ełckim).

Odsetek gmin realizujących pozostałe typy usług w subregionie olsztyńskim był zbliżony do stanu obserwowanego w obu pozostałych subregionach. W większości przypadków rodzajów usług, gminy subregionu olsztyńskiego realizowały ich nieco więcej niż gminy położone w innych częściach województwa.

Wykres 3. Realizacja różnych kategorii usług społecznych w gminach subregionów



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

W gminach subregionu elbląskiego liczba oferowanych typów usług społecznych była w większości przypadków podobna, jak w subregionie ełckim, aczkolwiek zazwyczaj nieco wyższa. W kilku przypadkach jednak, różnica między tymi subregionami zaznaczyła się wyraźniej niż w pozostałych. Dotyczyło to:

- usług edukacyjnych (w subregionie elbląskim wykonywanie ich deklarowało 52% gmin, co jest odsetkiem podobnym jak w subregionie olsztyńskim i znacząco większym niż w subregionie ełckim),

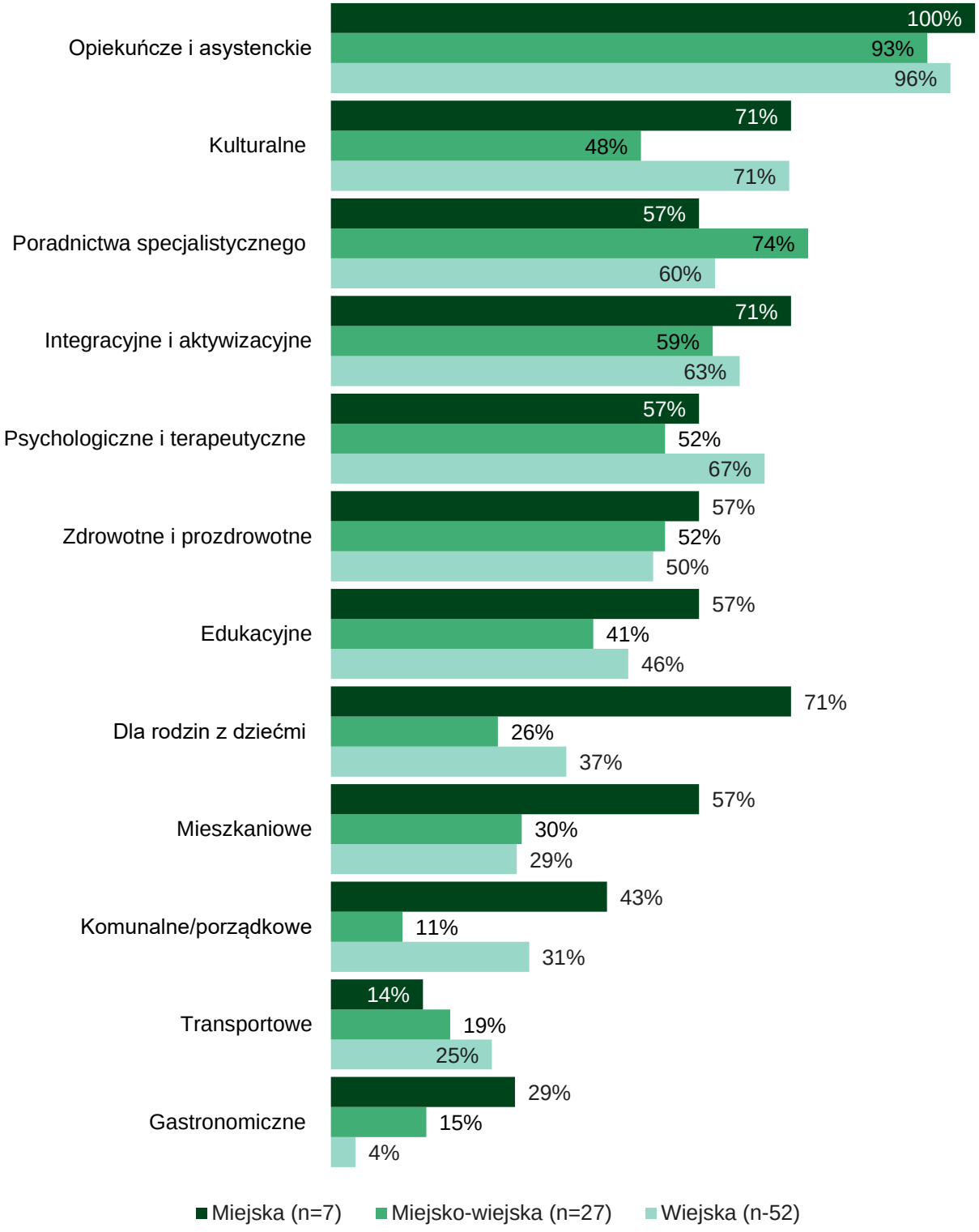
- usług dla rodzin z dziećmi (w subregionie elbląskim wykonywanie ich zadeklarowało 39% gmin, co jest odsetkiem podobnym jak w subregionie olsztyńskim i o 10 punktów procentowych większym niż w subregionie ełckim),
- usług transportowych (w subregionie elbląskim świadczyło je 23% gmin, co jest odsetkiem podobnym jak w subregionie olsztyńskim i o 9 punktów procentowych większym niż w subregionie ełckim).

Subregion ełcki wyróżnił się spośród pozostałych deficytami w dwóch obszarach:

- usług edukacyjnych (w subregionie ełckim świadczyło je tylko 29% gmin, podczas gdy w olsztyńskim i elbląskim po ok. 50%),
- usług dla rodzin z dziećmi (w subregionie ełckim świadczyło je również 29% gmin, o około 10 punktów procentowych mniej niż w reszcie województwa).

2.5 Zakres usług realizowanych w gminach różnego typu

Wykres 4. Realizacja różnych kategorii usług społecznych w zależności od charakteru gminy



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

Najszerszy wachlarz typów usług realizowany był w gminach miejskich. Zdecydowana większość (9 z 12) kategorii usług była realizowana w ponad połowie miast. Przewagę miast w liczbie świadczonych usług widać przede wszystkim w kilku obszarach:

- usług dla rodzin z dziećmi (usługi tego rodzaju świadczyło 71% gmin miejskich wobec 37% gmin wiejskich i 26% gmin miejsko-wiejskich),
- usług mieszkaniowych (usługi tego rodzaju świadczyło 57% gmin miejskich wobec 29% gmin wiejskich i 30% gmin miejsko-wiejskich),
- komunalnych i porządkowych (usługi tego rodzaju świadczyło 43% gmin miejskich wobec 31% gmin wiejskich i 11% gmin miejsko-wiejskich),
- gastronomicznych (usługi tego rodzaju świadczyło 29% gmin miejskich wobec 4% gmin wiejskich i 15% gmin miejsko-wiejskich).

W miastach najrzadziej (a zarazem rzadziej niż w pozostałych typach gmin) realizowano usługi transportowe – ich wykonywanie zadeklarowała tylko 1 gmina. Usługi tego rodzaju, podobnie jak wymienione przed chwilą usługi gastronomiczne należały jednak generalnie do świadczeń wskazywanych rzadko.

Liczba rodzajów usług, których wykonywanie deklarowały gminy wiejskie była na ogół nieco niższa od liczby usług deklarowanych przez jednostki miejskie. Jednak poza wymienionymi wyżej w punktach czterema kategoriami, różnice liczby usług społecznych deklarowanych przez gminy wiejskie i miejskie nie były już znaczące. Odnotować należy, że gminy wiejskie często deklarowały:

- prowadzenie usług kulturalnych (71% wskazań, tak samo jak w miastach),
- psychologicznych i terapeutycznych (67% wskazań, więcej niż w innych typach gmin).

Rzadko zdarzało się natomiast, by prowadziły one usługi gastronomiczne (tylko 2 gminy) – ale było to świadczenie, które wszędzie wykonywano rzadko.

Jeśli chodzi o gminy miejsko-wiejskie, wyróżniały się one częstymi deklaracjami dotyczącymi wykonywania:

- usług w zakresie poradnictwa specjalistycznego (74%, wyraźnie częściej niż w gminach innego typu).

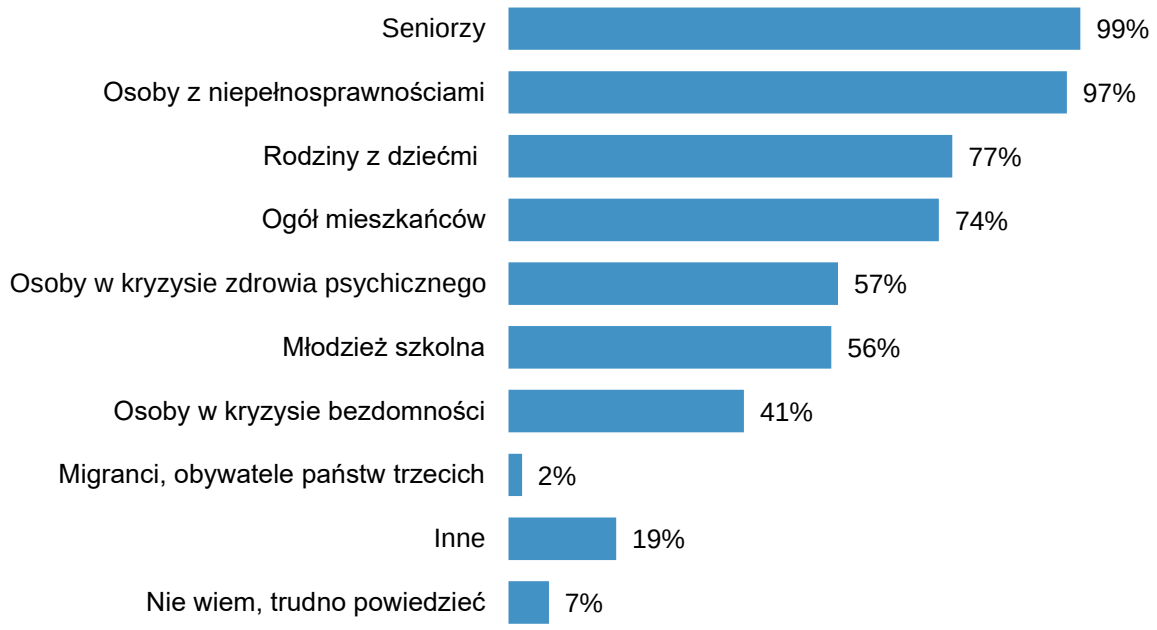
W pozostałych obszarach, liczby wskazań na realizację usług różnego rodzaju były już albo wyraźnie mniejsze albo co najwyżej podobne jak w gminach miejskich i gminach wiejskich. Uwagę zwraca w szczególności wyraźnie niższy niż gdzie indziej poziom deklaracji prowadzenia kilku rodzajów usług, do których należały:

- usługi komunalne (usługi tego rodzaju deklarowało tylko 11% gmin miejsko-wiejskich wobec 37% gmin wiejskich i 43% gmin miejskich),
- usługi dla rodzin z dziećmi (usługi tego rodzaju świadczyło 26% gmin miejsko-wiejskich wobec 31% gmin wiejskich i 71% gmin miejskich),
- usług kulturalnych (48%, podczas gdy w gminach miejskich i wiejskich wynosił on 71%).

W pozostałych przypadkach różnica w liczbie usług nie była już tak duża. Niemniej jednak z reguły była to różnica na niekorzyść gmin miejsko-wiejskich.

2.6 Grupy beneficjentów objęte wsparciem

Wykres 5. Grupy beneficjentów objęte wsparciem w skali województwa



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego (dane zagregowane), n=86.

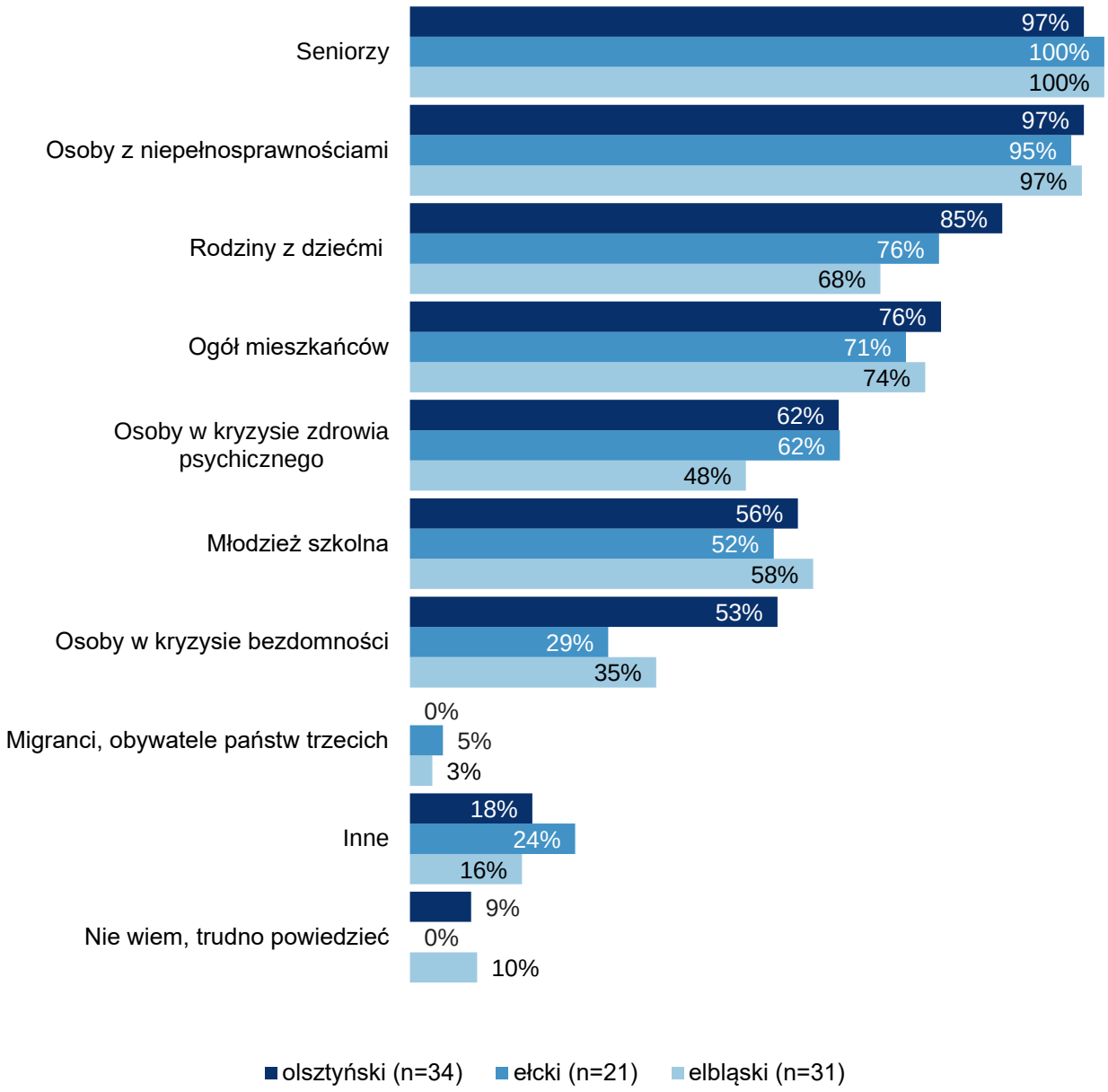
Wykonywane przez gminy usługi adresowane były do różnych grup beneficjentów[7]. Na potrzeby badania wyodrębniono 8 takich grup[8]. W dwóch przypadkach, badane gminy niemal w 100% potwierdziły prowadzenie skierowanych do nich usług społecznych. Były to grupy seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami. Mniej więcej po ¾ badanych gmin zadeklarowało realizację usług skierowanych do rodzin z dziećmi oraz do ogółu mieszkańców. Odpowiednio 57% i 56% przedstawicieli gmin potwierdziło, że ich jednostki świadczyły usługi przeznaczone dla osób w kryzysie zdrowia psychicznego (57%) oraz do młodzieży szkolnej (56%). Usługi dla osób w kryzysie bezdomności zadeklarowało 41% badanych gmin.

Bardzo rzadko zdarzało się natomiast, by odbiorcami usług społecznych świadczonych przez gminy byli (uwzględnieni w ankiecie) migranci i obywatele państw trzecich. Kierowanie usług do tej grupy zadeklarowało tylko 2% gmin (2 z 86 JST).

[7] Pytanie dotyczące beneficjentów wsparcia było zadawane w odniesieniu do poszczególnych typów usług społecznych. Dzięki takiej formie zadawania pytania, otrzymano dane bardzo szczegółowe, ale zarazem rozproszone. Dlatego na wykresie zaprezentowano je w formie zagregowanej (sumy wskazań w odniesieniu do kolejnych typów usług). Dzięki temu możliwe jest uwidocznienie odsetków gmin, które wskazały daną grupę, odpowiadając na pytania o dowolny typ realizowanych usług.

[8] W odniesieniu do poszczególnych rodzajów usług respondenci mieli też możliwość wskazywania opcji „inne”. Zebrane odpowiedzi tego rodzaju były jednak bardzo rozproszone i nie wskazały żadnej istotnej „innej” grupy, która wymagałaby szczegółowego opisu.

Wykres 6. Grupy beneficjentów objęte wsparciem w subregionach



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

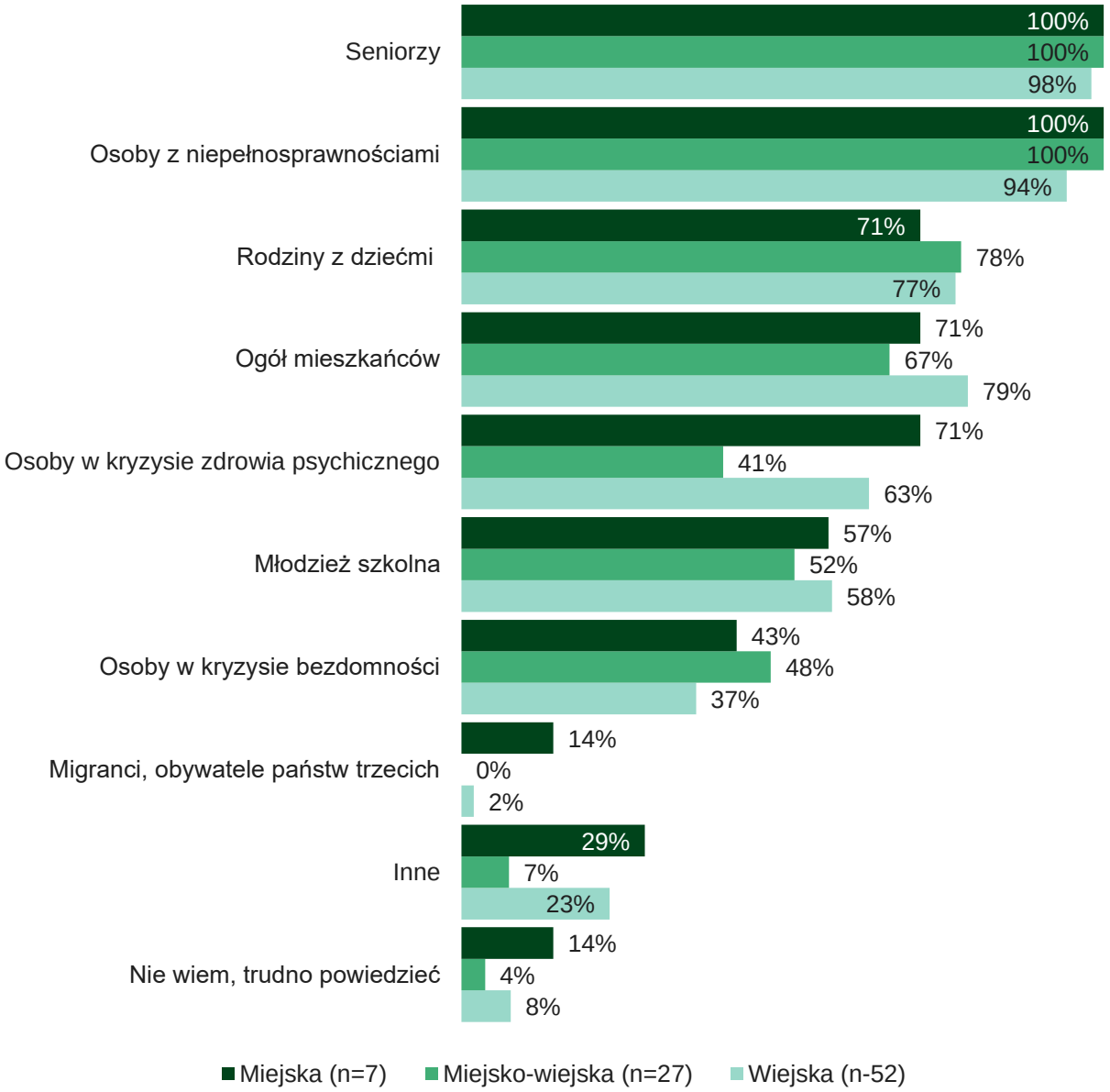
Zarówno, kiedy pod uwagę brano podziały subregionalne, jak i wtedy, gdy zróżnicowano próbę pod względem rodzajów gmin, okazało się, że rozkład grup docelowych, do których gminy kierowały usługi społeczne, był w badanym okresie podobny. Tym bardziej, że przy niewielkiej liczebności zarówno próby, jak i całej populacji, kilku, a niekiedy nawet kilkunastoprocentowe różnice trudno jest uznać za znaczące, gdyż często wynikają one z jednostkowych różnic we wskazaniach.

Patrząc na zróżnicowania regionalne, odnotować należy dwie obserwacje:

- Relatywnie niski odsetek gmin subregionu elbląskiego świadczących usługi dla osób w kryzysie zdrowia psychicznego, wynoszący 48%. Jest on niższy o 14 punktów od średniej wskazań w obu pozostałych subregionach i o 9 punktów procentowych od średniej dla całego województwa.

- Zróżnicowanie poziomu wskazań na usługi świadczone osobom w kryzysie bezdomności. W subregionie olsztyńskim był on relatywnie wysoki, gdyż świadczenie takich usług zadeklarowało 53% gmin. W subregionie ełckim tymczasem, wskaźnik ten wyniósł jedynie 29%. Poziom wskazań potwierdzających prowadzenie takiej usługi w subregionie elbląskim wyniósł 35%.

Wykres 7. Grupy beneficjentów objęte wsparciem w gminach różnego typu



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego (dane zagregowane), n=86.

Jeśli zaś pod uwagę wziąć rodzaj gmin, uwagę zwraca:

- Niski odsetek deklaracji świadczenia pomocy na rzecz osób w kryzysie zdrowia psychicznego w gminach miejsko-wiejskich. Wyniósł on tam 41%,

czyli o 30 punktów procentowych mniej od średniej w gminach miejskich i o 16 punktów procentowych mniej od średniej dla całego województwa.

2.7 Podsumowanie dotyczące zakresu usług realizowanych przez gminy

- Liczba kategorii usług świadczonych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego była w roku 2025 zróżnicowana.
- Najwięcej kategorii usług realizowały gminy subregionu olsztyńskiego. Było w nich wykonywane średnio po 6,8 rodzajów usług na gminę – co oznaczało średnio o ponad 1 usługę więcej niż w obu pozostałych subregionach.
- Znaczącą przewagę w liczbie świadczonych rodzajów usług nad innymi gminami miały gminy miejskie, deklarujące świadczenie średnio 6,9 rodzajów usług na gminę. Średnia ta była również o ponad 1 jednostkę wyższa niż w gminach pozostałych typów.
- Średnio, najmniej rodzajów usług realizowanych było zaś w gminach miejsko-wiejskich, gdzie powyższy wskaźnik wyniósł 5,2.

Rodzaje usług świadczonych w badanych gminach również były zróżnicowane.

- Typem usług realizowanym przez niemal wszystkie gminy były usługi opiekuńcze i asystenckie.
- Cztery kategorie usług: usługi kulturalne, poradnictwa specjalistycznego, usługi integracyjne i aktywizacyjne oraz psychologiczne i terapeutyczne były realizowane w około 2/3 gmin województwa.
- Około połowy gmin świadczyło swym mieszkańcom usługi zdrowotne i prozdrowotne. Usługi edukacyjne były prowadzone w nieco mniej niż połowie gmin. Pozostałe rodzaje usług wykonywane były jeszcze rzadziej.

W subregionach i typach gmin, w których realizowana była największa liczba usług na gminę, realizowano również najwięcej rodzajów usług.

- Gminy subregionu olsztyńskiego znacznie częściej niż inne realizowały usługi: poradnictwa specjalistycznego, integracyjne i aktywizacyjne. psychologicznych i terapeutycznych oraz zdrowotnych i prozdrowotnych.
- Zakresy usług świadczonych w subregionach elbląskim i ełckim były zaś do siebie podobne.
- Gminy subregionu ełckiego wyróżniały się relatywnie niskim odsetkiem JST świadczących usługi edukacyjne oraz dla rodzin z dziećmi.

Liczby i rodzaje świadczonych usług były różne w gminach różnego typu:

- Gminy miejskie miały znaczącą przewagę nad pozostałymi (ponad 30 punktów procentowych) w liczbie świadczonych usług dla rodzin z dziećmi, mieszkaniowych oraz komunalnych i porządkowych.
- Zakresy usług świadczonych w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich były stosunkowo podobne, aczkolwiek w gminach miejsko-wiejskich realizowano na ogół mniej usług niż w wiejskich.

- Gminy miejsko-wiejskie pozytywnie wyróżniały się jedynie częstością świadczenia usług w zakresie poradnictwa specjalistycznego. Niższe niż gdzie indziej były w nich natomiast liczby wykonywanych usług komunalnych, dla rodzin z dziećmi oraz kulturalnych.

Grupy odbiorców usług społecznych były podobne zarówno w poszczególnych subregionach, jak i w gminach różnego typu.

- Niemal wszystkie gminy prowadziły usługi przeznaczone dla seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami.
- Usługi skierowane do rodzin z dziećmi oraz do ogółu mieszkańców prowadziło po ¾ badanych gmin. Nieco mniej niż 60% gmin świadczyło usługi przeznaczone dla osób w kryzysie zdrowia psychicznego oraz do młodzieży szkolnej. Usługi dla osób w kryzysie bezdomności zadeklarowało 41% badanych gmin.

W kilku przypadkach odnotowano relatywnie niskie poziomy świadczeń. Obserwacje te odnoszą się do:

- Stosunkowo niskich poziomów wykonywania usług przeznaczonych dla osób w kryzysie zdrowia psychicznego w subregionie elbląskim.
- Dla osób w kryzysie bezdomności w subregionie ełckim, a także, odbiegającego od regionalnej normy poziomu świadczenia usług przeznaczonych dla osób w kryzysie zdrowia psychicznego w gminach miejsko-wiejskich.

3. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: miejsce i znaczenie PES w lokalnym systemie usług społecznych

3.1 Sposoby realizacji usług społecznych przez gminy

Wykres 8. Sposób realizacji usług społecznych
zestawienie sumaryczne dotyczące wszystkich usług - liczby bezwzględne



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

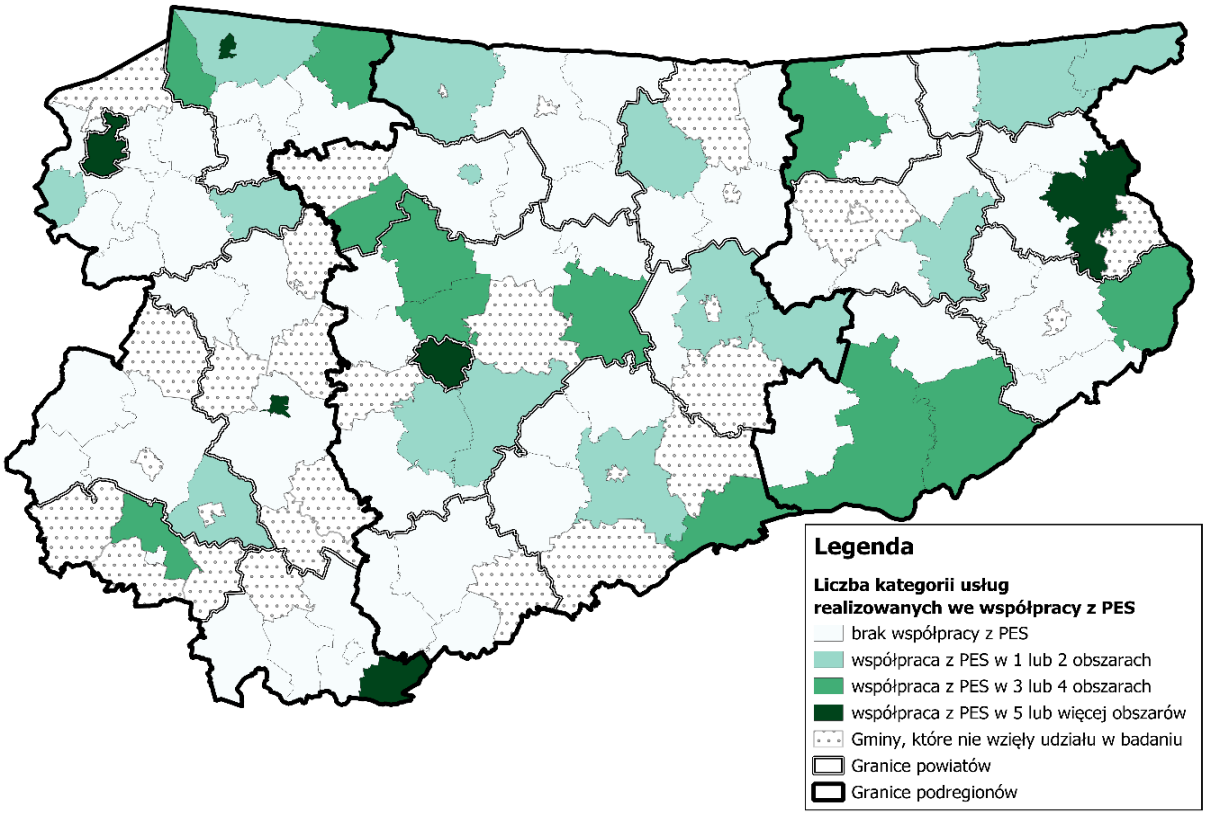
Zdecydowaną większość usług społecznych gminy wykonywały samodzielnie. Część z nich zlecały one podmiotom zewnętrznym. Zlecenia te często trafiały do PES, ale w wielu obszarach były one powierzane także innym podmiotom. Jeśli jednak gminy, przy realizacji usług społecznych, decydowały się na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, to powierzanie PES funkcji wykonawcy lub współwykonawcy było zjawiskiem niemal dwukrotnie częstszym, niż powierzanie jej innym podmiotom.

Sumarycznie, w skali całego badania, odnotowano 260 przypadków samodzielnej realizacji usług społecznych (z różnych obszarów) przez gminy (stanowiły one 56% ogółu realizowanych usług). W 102 przypadkach gminy zadeklarowały realizację usług we współpracy z PES (22% ogółu), a w 67 przypadkach (14% ogółu) - z innymi podmiotami zewnętrznymi. W 35 przypadkach respondenci nie potrafili określić z kim przy danej usłudze współpracowała gmina.

3.2 Rozmiary współpracy z PES

W skali całej próby, współpracę z PES przy świadczeniu usług społecznych zadeklarowały 33 gminy, a więc 38% ogółu przebadanych JST. Ich rozkład terytorialny przedstawiono na mapie. Obrazuje ona nie tylko samo przestrzenne rozproszenie omawianych tu gmin, ale uwzględnia również intensywność ich współpracy z PES.

Mapa 2. Gminy współpracujące z PES (z uwzględnieniem liczby kategorii usług realizowanych we współpracy z PES)

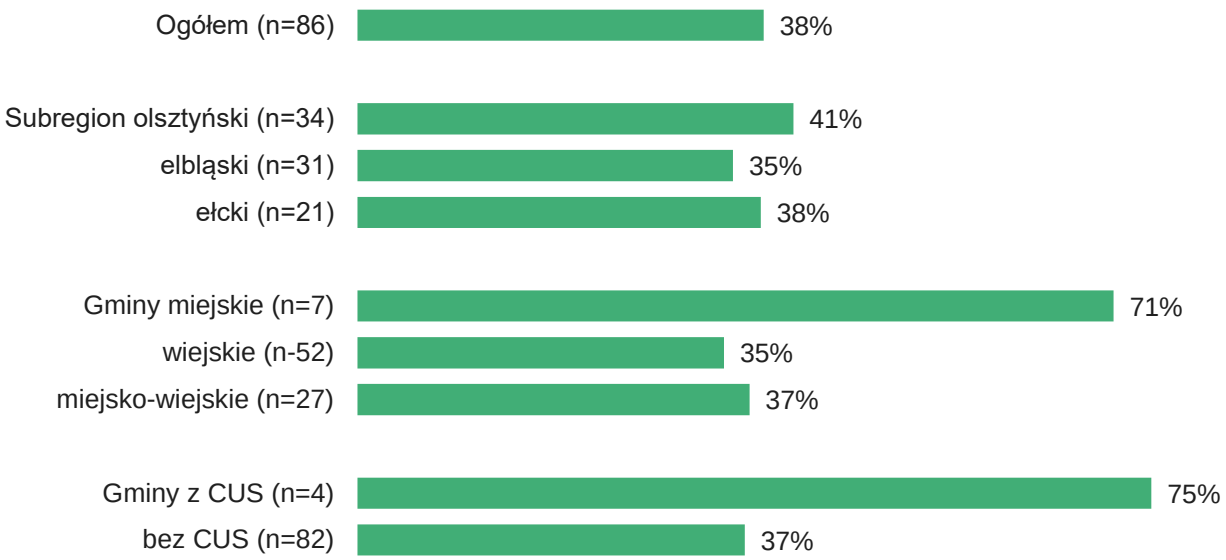


Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy realizujące usługi we współpracy z PES, n=33.

Analizując przestrzenne zróżnicowanie badanego zagadnienia, warto zestawić obraz przedstawiony na mapie z wykresem obrazującym skalę współpracy z PES w poszczególnych subregionach i typach gmin. Na obu z przedstawionych grafik dostrzec można, że odsetek gmin deklarujących współpracę z PES był, we wszystkich trzech subregionach województwa, podobny. Relatywnie najwięcej potwierdzeń takiej współpracy otrzymano od gmin położonych w subregionie olsztyńskim (41%), najmniej

zaś od gmin położonych w subregionie elbląskim (35%). Nie są to jednak różnice znaczące.

Wykres 9. Odsetek gmin współpracujących z PES



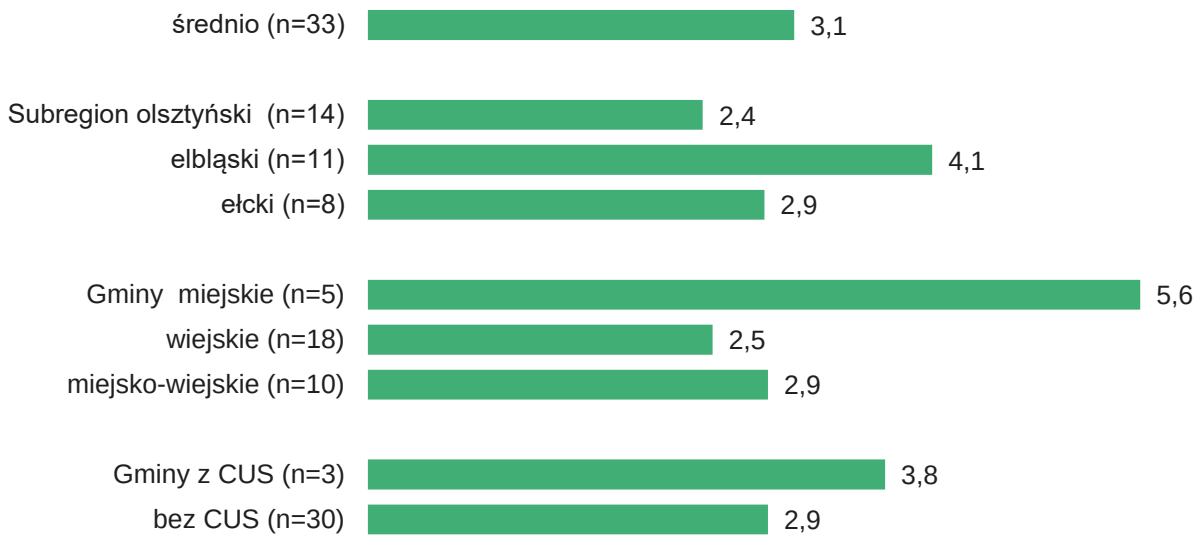
Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

Do współpracy z PES najczęściej dochodziło w gminach miejskich – jej prowadzenie potwierdziło 5 z 7 gmin miejskich, które odpowiedziały na ankietę. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, odsetek gmin kooperujących z PES był o połowę niższy (ok. 36%). Współpracę z PES zadeklarowały też 3 z 4 gmin prowadzących CUS.

Zróżnicowanie współpracy gmin z PES znajdowało również odzwierciedlenie w liczbie usług społecznych zlecanych tym podmiotom. Zagadnienia z tym związane przedstawiono na następnym wykresie, pokazującym średnie liczby PES, z którymi współpracowały pojedyncze gminy (o ile podejmowały one taką współpracę).

Gminy współpracujące z PES realizowały we współpracy z nimi średnio 3,1 rodzaju usług. Wartość ta różniła się jednak w zależności od subregionu oraz rodzaju gminy. Analizując to zjawisko, warto również zestawić dane przedstawione na wykresie z zaprezentowaną wcześniej mapą. W podziale na subregiony, średnio największą liczbę kategorii usług gminy subregionu elbląskiego zlecały PES (4,1 rodzaju usług na gminę). Wynika to z faktu, że w regionie tym na naszą ankietę odpowiedziały 3 miasta zlecające wiele usług PES: Elbląg, Ostróda i Braniewo. W szczególności odnotować należy aktywność CUS w Elblągu: gmina ta realizowała z PES największą liczbę usług w próbie (10). Dużą liczbę usług realizowanych z PES (7) zadeklarowała też gmina Iłowo-Osada (w której CUS uruchomiono z początkiem roku 2026). Współpracujące z PES gminy subregionu ełckiego deklarowały średnio powierzanie PES 2,9 rodzaju usługi na gminę. W subregionie olsztyńskim, średnia liczba usług zlecanych PES przez 1 gminę była najniższa i wynosiła 2,4 rodzaju usługi na JST.

Wykres 10. Średnia liczba usług zlecanych PES



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

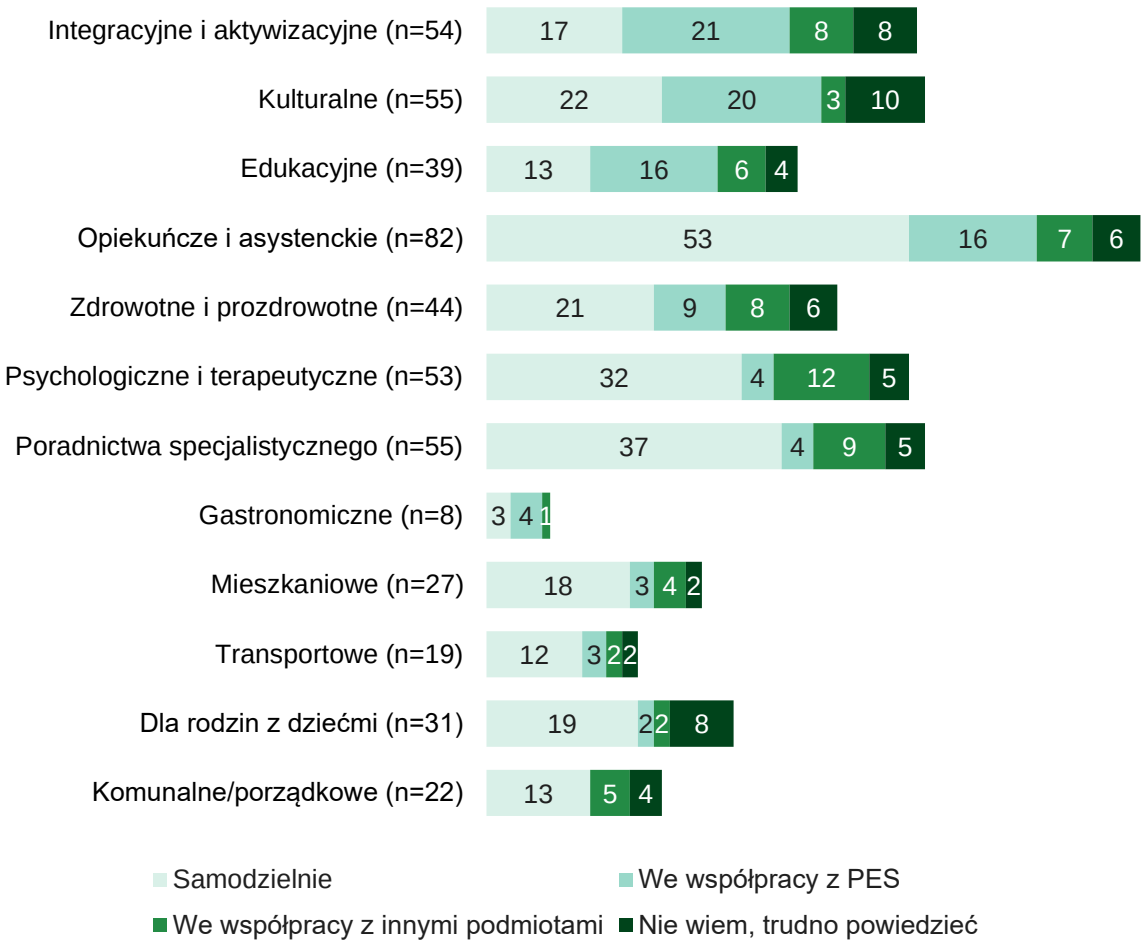
W podziale na rodzaje gmin, najszerszą współpracę z PES deklarowały gminy miejskie. Jeśli bowiem już współpracowały z tymi podmiotami, to zlecały im średnio po 5,6 usługi na gminę. Średnia liczba PES, z którymi współpracowały gminy wiejskie i miejsko wiejskie była niemal o połowę niższa.

Z drugiej strony, spośród 33 gmin, które zadeklarowały, że przy realizacji usług społecznych współpracowały z PES, 11 (33%) współpracę taką prowadziło tylko przy jednym rodzaju usług. Praktykę taką potwierdziło 8 z 18 gmin wiejskich współpracujących z PES. Prawie połowa – po 48% gmin współpracujących z PES współpracowało z nimi przy mniej niż 3 kategoriach usług. 30% gmin powierzało PES do realizacji 3 do 4 kategorii usług, a powierzenie im 5 i więcej kategorii usług zdarzyło się w 18% gmin (znakomitą większość z nich stanowiły gminy miejskie).

3.3 Obszary współpracy z PES

W 2025 roku, w liczbach bezwzględnych, PES najczęściej angażowano do realizacji usług integracyjnych i aktywizacyjnych. Zrobiono tak w 21 gminach, które stanowiły 39% spośród 54 JST realizujących te usługi. Drugim rodzajem usług, w realizacji których często uczestniczyły PES, były usługi kulturalne. Pośród 55 gmin deklarujących ich wykonywanie, znalazło się 20 korzystających z pomocy PES w tym zakresie, co stanowiło 36% gmin realizujących taką usługę.

Wykres 11. Współpraca gmin z podmiotami zewnętrznymi przy wykonywaniu usług społecznych w gminach (w liczbach bezwzględnych)



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

W 16 gminach (spośród 39) przy realizacji usług edukacyjnych korzystano ze współpracy z PES. Gminy te stanowiły 41% ogółu gmin zlecających prowadzenie tych usług. Gmin współpracujących z PES przy świadczeniu usług opiekuńczych i asystenckich było również 16. Niemniej jednak, ten rodzaj usług, wykonywany przez niemal wszystkie gminy, w większości wykonywały samodzielnie. Odsetek jednostek współpracujących z PES w tym obszarze nie przekroczył więc 20%.

Relatywnie znaczący udział miały PES we współpracy przy realizacji usług zdrowotnych – w uzyskanej próbie znalazło się 9 gmin korzystających z ich pomocy. Jeśli chodzi o pozostałe rodzaje usług społecznych, ankieta pozwoliła zidentyfikować tylko pojedyncze przypadki ich realizacji przy wsparciu PES – po 4, 3 lub tylko 2 gminy.

Jako ciekawostkę odnotować można wiodącą rolę PES w obszarze usług gastronomicznych. Badanie pokazało, że nawet 50% gmin realizujących takie usługi korzystało z pomocy PES, co może wskazywać, że jest to ciekawy obszar potencjalnej współpracy. Należy jednak zaznaczyć, że ten rodzaj usług jest obecnie zlecany przez gminy stosunkowo rzadko, a jego znaczenie w ogólnym bilansie usług realizowanych przez PES pozostaje niewielkie.

3.4 Rola PES w realizacji usług

Gminy współpracujące z PES przy realizacji poszczególnych usług wypowiadały się również na temat roli tych podmiotów w lokalnych systemach usług danego rodzaju. Wobec faktu, że liczebność gmin, które takich ocen dokonywały, jest mała, przedstawianie uzyskanego wyniku w wartościach procentowych mogłoby być mylące. Dlatego zaprezentowano je w formie tabeli zamieszczonej poniżej.

W zdecydowanej większości przypadków PES były uzupełniającymi realizatorami usług. Tylko w przypadku dwóch obszarów usług: opiekuńczych i asystenckich oraz transportowych, większość przedstawicieli gmin stwierdziła, że PES były głównym wykonawcą tych usług (należy pamiętać, że usługi transportowe były w gminach wykonywane bardzo rzadko). Wskazania mówiące, że PES odgrywała rolę wyspecjalizowaną zdarzały się rzadko. Żaden z respondentów nie wskazał, by PES współpracujące przy realizacji usług nie odgrywały w tym procesie istotnej roli.

Tabela 2. Liczby gmin wykonujących poszczególne usługi we współpracy

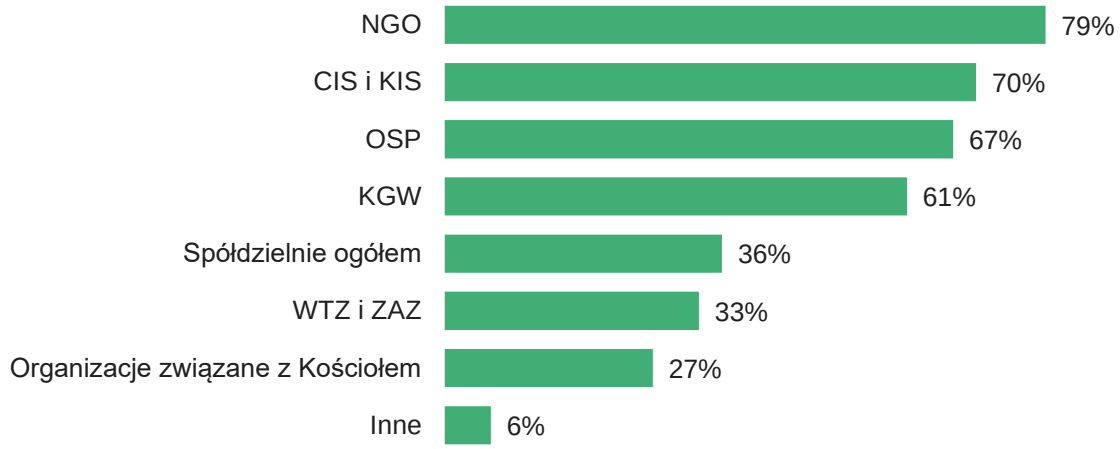
Rodzaj usług	PES jako główny realizator usług	PES jako uzupełniający realizator usług	PES jako wyspecjalizowany realizator usług	Nie wiem, trudno powiedzieć
Integracyjne i aktywizacyjne (n=21)	3	14	4	0
Kulturalne (n=20)	1	18	1	0
Opiekuńcze i asystenckie (n=16)	9	5	2	0
Edukacyjne (n=16)	1	14	0	1
Psychologiczne i terapeutyczne (n=4)	0	3	1	0
Zdrowotne i prozdrowotne (n=9)	1	7	1	0
Poradnictwa specjalistycznego (n=4)	0	2	1	1
Dla rodzin z dziećmi (n=2)	1	1	0	0
Transportowe (n=3)	2	1	0	0

Rodzaj usług	PES jako główny realizator usług	PES jako uzupełniający realizator usług	PES jako wyspecjalizowany realizator usług	Nie wiem, trudno powiedzieć
Mieszkaniowe (n=3)	0	2	1	0
Gastronomiczne (n=4)	2	2	0	0
RAZEM	**20**	**69**	**11**	**2**

Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES. Liczebność respondentów podana przy nazwie usługi.

3.5 Rodzaje PES, z jakimi prowadzona była współpraca

Wykres 12. Wskazania na rodzaje PES, z którymi gmina współpracuje



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

Najczęściej wymienianym partnerem w realizacji usług były organizacje pozarządowe. Wynika to z faktu, że podmioty przyjmujące tę formę prawną uczestniczyły w realizacji wszystkich niemal rodzajów usług. Współpracę z nimi zadeklarowali przedstawiciele 79% gmin prowadzących współpracę z PES. Na drugim miejscu znalazły się Kluby Integracji Społecznej i Centra Integracji Społecznej (KIS i CIS), wskazane przez 70% respondentów. Jest to związane z poczynioną już wcześniej obserwacją, że usługi integracyjne i aktywizacyjne były w roku 2025 typem usług najczęściej powierzanym PES.

Odpowiednio: 67% i 61% wskazań uzyskały OSP i KGW, których specyficzna pozycja wymaga pewnego wyróżnienia. Z badań jakościowych wiadomo bowiem, że są to podmioty, które stanowią bardzo ważne wsparcie dla gmin w wypełnianiu rozmaitych zadań. W dużej mierze, współpraca z nimi miała jednak charakter niesformalizowany.

Opierała się na wolontariacie członków tych organizacji i angażowała ich głównie w rozmaite działania okazjonalne i nie wymagające stałego zaangażowania personelu.

Jak wyjaśniał jeden z dyrektorów OPS:

„Koła gospodyń wiejskich to jest taki obszar, który bardzo z nami fajnie współpracuje przy warsztatach. […] Czyli rodziny zagrożone […] przychodzą do nas na warsztaty i […] realizują z nami np. plecenie ze sznurka, czy wykonywanie jakichś ozdób ze sznurka, […] rękodzieła, przygotowanie jakichś ciasteczek […]. Nie mamy żadnych z nimi [z KGW] porozumień, żadnych po prostu możliwości zawarcia umowy."[9]

Mówiąc z kolei o OSP, dawał on następujące przykłady współpracy:

„Jeżeli jest na przykład potrzeba ściągnąć osobę z drugiego piętra, bo […] dostajemy sygnał, że ona zamknęła się, zgubiła klucz i po prostu trzeba się dostać do tej osoby. Nie ma problemu, żeby ze strażą zacząć współpracować. Ze strażą współpracujemy też przy różnych klęskach żywiołowych, czy pożary, czy powodzie, czy po prostu jakieś inne sytuacje..."[10]

Współpracę ze spółdzielniami zadeklarowali z kolei przedstawiciele 36% gmin z omawianej grupy (absolutną większość spośród nich stanowiły spółdzielnie socjalne, w jednym przypadku była to spółdzielnia inwalidów). Dokładnie jedna trzecia respondentów wskazała współpracę z Warsztatami Terapii Zajęciowej (WTZ) i Zakładami Aktywności Zawodowej (ZAZ). Współpracę z organizacjami kościelnymi zadeklarowali przedstawiciele 27% jednostek wskazujących konkretne usługi realizowane we współpracy z PES. 6% respondentów wskazało na współpracę z innymi podmiotami, niewymienionymi w kwestionariuszu.

3.6 Podsumowanie dotyczące miejsca i znaczenia PES w lokalnych systemach usług

W roku 2025, gminy województwa warmińsko-mazurskiego większość usług społecznych wykonywały samodzielnie. 22% ogółu usług realizowano we współpracy z PES, a 14% usług – we współpracy z innymi podmiotami.

- współpracę z PES prowadziły 33 gminy województwa, stanowiące 38% przebadanych JST,
- największą aktywność w tym zakresie wykazywały gminy miejskie, które jednocześnie zlecały PES największą liczbę usług,
- jedna trzecia gmin zlecających usługi PES ograniczała współpracę do jednego rodzaju usług. Model ten był charakterystyczny przede wszystkim dla gmin wiejskich.

PES najczęściej angażowano do realizacji kilku rodzajów usług. Najczęściej, ze współpracy z PES korzystano przy wykonywaniu:

[9] IDI35 – kody wywiadów odnoszą się do typów respondentów (z zachowaniem ich anonimowości). Charakterystyka respondentów (subregion i typ podmiotu) została opisana w liście wywiadów pogłębionych z kodami, na końcu raportu.
[10] IDI35.

- usług integracyjnych i aktywizacyjnych oraz kulturalnych (po ok. 20 takich przypadków),
- usług edukacyjnych i asystenckich (po 16 takich przypadków),
- pozostałe rodzaje usług zlecały PES już tylko pojedyncze gminy.

Rzadko zdarza się, by PES były przez gminy określane jako główni wykonawcy usług:

- najczęściej, rolę głównego wykonawcy zdarzało im się pełnić w odniesieniu do usług opiekuńczych i asystenckich.

Najczęstszymi partnerami gmin przy realizacji usług społecznych były:

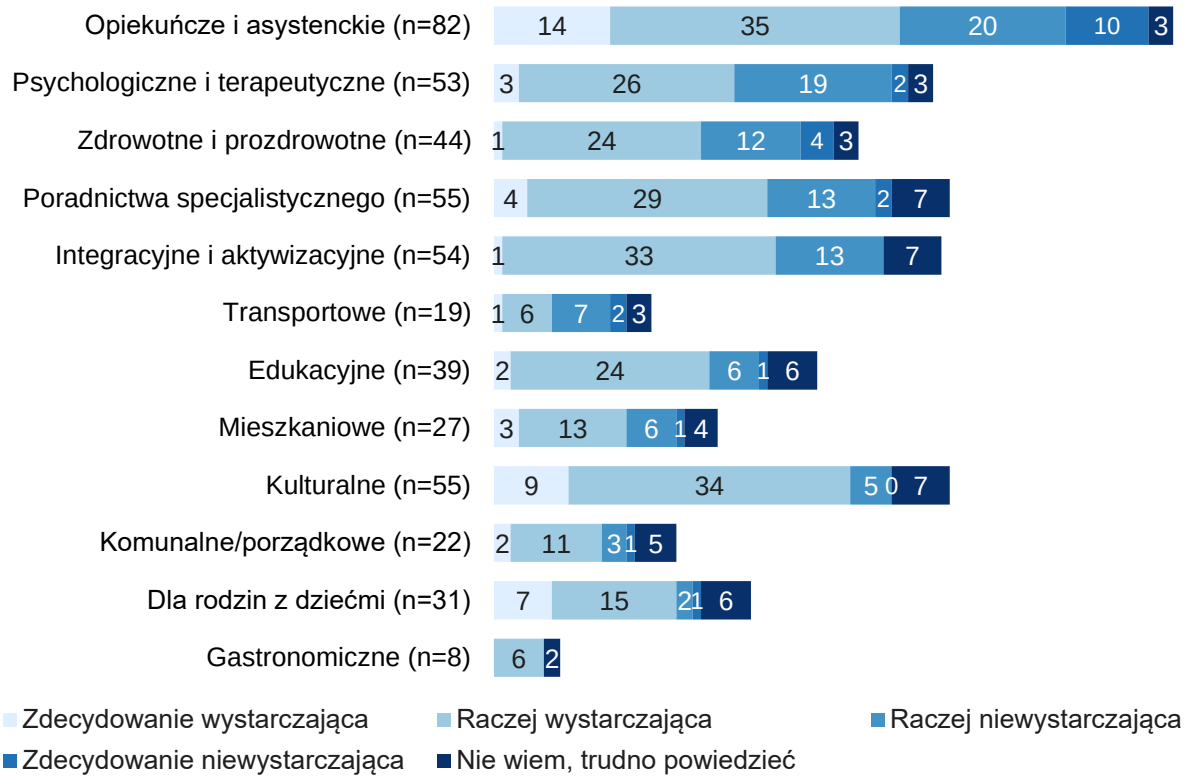
- organizacje pozarządowe,
- KIS i CIS,
- przedstawiciele gmin często wymieniali w tym kontekście również KGW i OSP. Jednak z tymi podmiotami współpraca ma na ogół charakter nieformalny i okazjonalny.

4. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: stopień zgodności oferty usług społecznych z potrzebami lokalnej społeczności

4.1 Ocena zaspokojenia potrzeb na różne kategorie usług

Przedstawiciele gmin realizujących poszczególne usługi zostali zapytani o to, czy skala ich świadczenia w gminie w roku 2025 odpowiadała rozpoznanym potrzebom lokalnej społeczności. W odniesieniu do wszystkich badanych typów usług (z wyjątkiem, stosunkowo rzadko świadczonych, usług transportowych), większość przedstawicieli gmin oceniła, że potrzeby mieszkańców zostały zaspokojone na poziomie co najmniej wystarczającym. W zależności od rodzaju usługi łączny odsetek wskazań odpowiedzi „zdecydowanie wystarczająca" i „wystarczająca" wynosił od 55% do 88%. Wyjątek stanowiły wspomniane usługi transportowe, w przypadku których liczba gmin oceniających poziom ich świadczenia jako niewystarczający wyniosła 9, podczas gdy gmin uznających, że jest on satysfakcjonujący wyniosła 7.

Wykres 13. Ocena zaspokojenia potrzeb na różne kategorie usług w gminie (liczby bezwzględne)



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, liczby gmin odpowiadających na pytanie podano obok nazwy usługi.

Niezależnie od tego, że w większości gmin sytuacja była oceniana pozytywnie, odnotowano pewną liczbę przypadków, w których poziom zaspokojenia potrzeb nie był wystarczający. Na istniejące deficyty wskazało:

- 30 gmin prowadzących usługi opiekuńcze i asystenckie (przy czym w 10 gminach oceniono, że oferta jest zdecydowanie niewystarczająca),
- 21 gmin prowadzących usługi psychologiczne i terapeutyczne (przy czym w 2 gminach oceniono, że oferta jest zdecydowanie niewystarczająca),
- 16 gmin prowadzących usługi zdrowotne i prozdrowotne (przy czym w 4 gminach oceniono, że oferta jest zdecydowanie niewystarczająca),
- 15 gmin prowadzących usługi poradnictwa specjalistycznego (przy czym w 2 gminach oceniono, że oferta jest zdecydowanie niewystarczająca),
- 13 gmin prowadzących usługi integracyjne i aktywizacyjne.

W pozostałych obszarach negatywne opinie artykułowały tylko pojedyncze gminy.

4.2 Podsumowanie dotyczące zaspokojenia potrzeb na różne kategorie usług

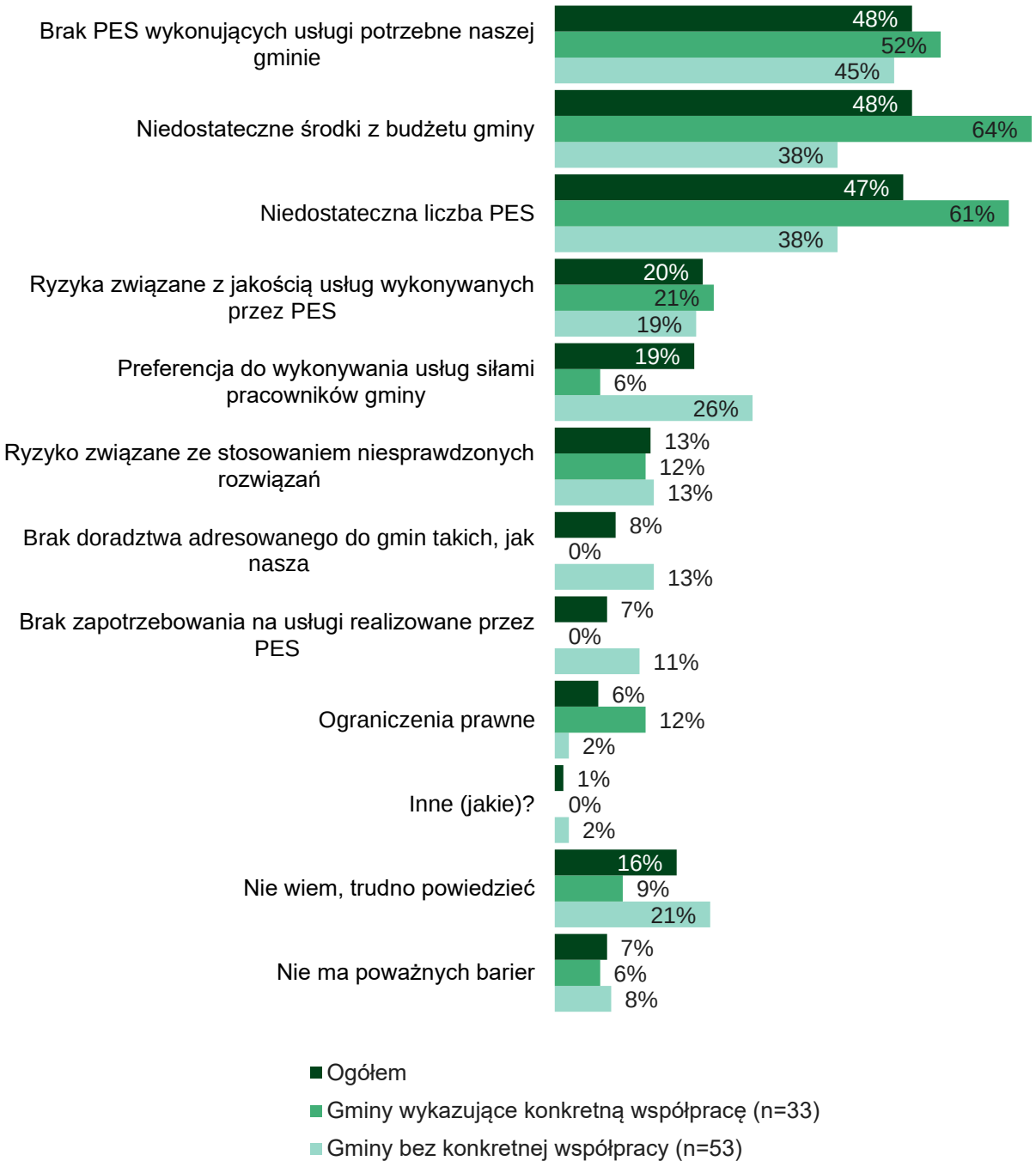
- W odniesieniu do wszystkich usług społecznych realizowanych przez gminy (za wyjątkiem rzadko realizowanych usług transportowych), większość przedstawicieli gmin była zdania, że istniejące na ich terenie potrzeby mieszkańców zostały zaspokojone w sposób satysfakcjonujący.

- Istniały jednak obszary, w których deficyty zgłosiła dość duża liczba badanych JST. Były to w szczególności obszary: usług opiekuńczych i asystenckich, psychologicznych i terapeutycznych, zdrowotnych i prozdrowotnych, poradnictwa specjalistycznego oraz integracyjnych i aktywizacyjnych.

5. Perspektywa gminy/OPS oraz CUS: bariery oraz czynniki sprzyjające efektywnej współpracy

5.1 Bariery ograniczające współpracę gmin z PES

Wykres 14. Czynniki utrudniające współpracę z PES – gminy wykazujące i nie wykazujące konkretnej współpracy



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, n=86.

W skali całej próby, czynnikami najczęściej wskazywanymi jako przeszkody dla współpracy z PES były trzy zagadnienia:

- niedostatek PES, które mogłyby świadczyć usługi potrzebne w danej gminie,
- ograniczenia budżetowe gmin,
- ogólnie niewystarczająca liczba PES.

Każdy z tych trzech czynników został wskazany przez niemal połowę ogółu badanych gmin (od 47% do 48% wskazań). Na wykresie zdecydowano się jednak porównać opinie na ten temat wyrażane przez gminy realnie prowadzące współpracę z PES z opiniami gmin, które takiej współpracy w roku 2025 nie prowadziły.

Porównanie to pokazało, że opinie obu tak wyodrębnionych grup gmin są w tej kwestii zbieżne i te właśnie trzy problemy są przez obie z nich wskazywane najczęściej. Jednocześnie, nacisk na te problemy był kładziony przede wszystkim przez podmioty wykazujące realną współpracę, co w szczególności dotyczyło ograniczeń budżetowych i ogólnego niedostatku PES (odpowiednio przez 64% i 61% respondentów z tej grupy).

Jako czwarty czynnik stanowiący barierę współpracy z PES najczęściej wskazywano ryzyko związane z jakością usług świadczonych. Problem ten wskazało około 20% respondentów w każdej z grup. Podobnie kształtowały się opinie obu grup w odniesieniu do bariery w postaci ryzyka stosowania niesprawdzonych rozwiązań – na czynnik ten wskazało po około 13% respondentów.

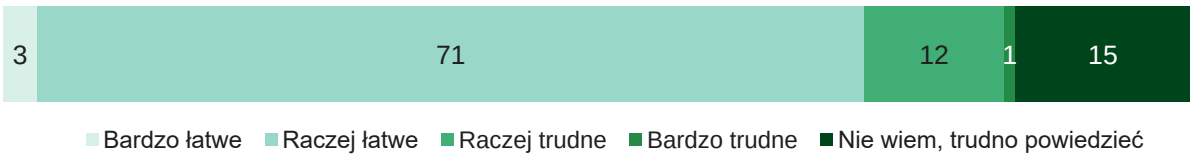
Zaznaczanie następnych kilku czynników, charakterystyczne było przede wszystkim dla respondentów z gmin niewykazujących konkretnej współpracy. Należała do nich przede wszystkim praktykowana w JST preferencja dla wykonywania usług siłami własnych pracowników (26% wskazań w tej grupie), brak kierowanego do gminy doradztwa w tej kwestii (13% w tej grupie) oraz brak zapotrzebowania na usługi, które mogłyby być przez PES realizowane (11% wskazań w tej grupie). Gminy deklarujące konkretne obszary współpracy z PES czynniki te wskazywały zdecydowanie rzadziej lub nie wskazywały ich wcale. Jednocześnie dodatkowym czynnikiem, wskazywanym przez tę grupę, a na ogół pomijanym przez drugą grupę gmin, były prawne ograniczenia utrudniające współpracę z PES. Problem ten zasygnalizowało 12% respondentów z gmin deklarujących konkretne formy współpracy. 16% respondentów nie miało zdania w tej kwestii, a 7% uznało, że współpraca gmin z PES przy realizacji usług społecznych nie napotyka na poważniejsze bariery.

5.2 Dostępność oferty usług PES

Współpraca gmin z PES najczęściej podejmowana była w obszarach, w których znalezienie partnera było stosunkowo łatwe. I tak, biorąc pod uwagę dane sumaryczne dla wszystkich typów realizowanych usług, w 74 przypadkach (ok. ¾ przypadków współpracy stwierdzonych w badaniu), przedstawiciele gmin współpracujących z PES ocenili, że znalezienie takiego podmiotu było dla ich gminy łatwe lub bardzo łatwe. Respondentów, którzy ocenili, że poszukiwania takie byłyby trudne było zaś zaledwie 13 (ok. 13% przypadków współpracy).

Konfrontując te konstatacje z przytoczonymi wcześniej opiniami mówiącymi o trudnościach z pozyskaniem PES do współpracy, można postawić hipotezę, że omawianą tutaj współpracę podejmuje się w tych obszarach i w tych gminach, w których są łatwo dostępni partnerzy do współpracy. Tam, gdzie o takich partnerów trudno, współpracy nie podejmowano.

Wykres 15. Łatwość znalezienia PES do współpracy – zestawienie sumaryczne dotyczące wszystkich usług (liczby bezwzględne)



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES (dane zagregowane), n=33.

Bardziej szczegółowa analiza zagadnienia trudności związanych ze znalezieniem PES do współpracy przy realizacji usług pokazuje, że choć opinie na temat dostępności takich partnerów są zróżnicowane, można wskazać obszary, w których trudności te występują częściej. Nie są to jednak obszary, w których gminy często realizują usługi we współpracy z innymi podmiotami.

Pokazuje to rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy znalezienie PES, z którymi gmina podejmowała współpracę w 2025 roku w zakresie usług było łatwe czy trudne?”, który zamieszczono w tabeli poniżej. Zestawienie obrazuje odpowiedzi gmin, które wykonywały dane usługi we współpracy z PES.

Tabela 3. Ocena stopnia trudności znalezienia PES do współpracy w 2025 roku w podziale na rodzaj usługi

Rodzaj usług	Bardzo łatwe	Raczej łatwe	Raczej trudne	Bardzo trudne	Nie wiem, trudno powiedzieć
Integracyjne i aktywizacyjne (n=21)	1	16	2	0	2
Kulturalne (n=20)	0	17	2	0	1
Opiekuńcze i asystenckie (n=16)	1	11	2	0	2
Edukacyjne (n=16)	0	14	1	0	1
Zdrowotne i prozdrowotne (n=9)	0	6	0	0	3
Gastronomiczne (n=4)	0	4	0	0	0
Poradnictwa specjalistycznego (n=4)	0	2	1	0	1

Rodzaj usług	Bardzo łatwe	Raczej łatwe	Raczej trudne	Bardzo trudne	Nie wiem, trudno powiedzieć
Psychologiczne i terapeutyczne (n=4)	0	0	2	0	2
Transportowe (n=3)	1	1	1	0	0
Mieszkaniowe (n=3)	0	0	1	0	2
Dla rodzin z dziećmi (n=2)	0	0	0	1	1

Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES. Liczebność respondentów podana przy nazwie usługi.

5.3 Korzyści dla gmin wynikające ze współpracy z PES

Wykres 16. Ocena korzyści ze współpracy z PES



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy deklarujące współpracę z PES, n=33.

Współpraca z PES była przez gminy, które ją prowadziły, generalnie oceniana jako korzystna. Choć nad opiniami „zdecydowanie korzystna” (wyrażonymi przez 11 gmin) przeważały opinie „raczej korzystna” (19 gmin), to jednak ocenę „raczej niekorzystną” wystawił reprezentant tylko jednej gminy. Przedstawiciele 2 gmin powstrzymali się od wypowiedzi w tej kwestii.

Wykres 17. Lista korzyści ze współpracy z PES (wskazania gmin współpracujących z PES)



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy deklarujące współpracę z PES, n=33.

Wskazując na konkretne korzyści ze współpracy, przedstawiciele gmin przede wszystkim akcentowali pozytywny wpływ tej współpracy na lokalną społeczność. W opinii 26 badanych przedstawicieli gmin, współpraca z PES daje możliwość rozszerzenia wachlarza usług. 23 respondentów wskazywało zaś na korzyść, jaką stanowi wzmocnienie integracji społecznej w gminie. 21 wskazało, że efektem takiej współpracy jest aktywizacja mieszkańców.

Dopiero w następnej kolejności, choć niewiele rzadziej, respondenci wskazywali na czynniki istotne z punktu widzenia funkcjonowania gminy. Należały do nich: możliwość odciążenia pracowników gminy (18 wskazań) oraz możliwość pozyskania dodatkowych środków na usługi (16 wskazań). To, że angażowanie się we współpracę z PES ma korzystny wpływ na jakość wykonywanych usług zauważyło 13 reprezentantów gmin, a 11 – że daje ono urzędnikom możliwość pozyskania nowych kompetencji i umiejętności.

Opinii, że współpraca taka nie przynosi korzyści nie wybrał żaden z badanych.

5.4 Podsumowanie dotyczące barier oraz czynników sprzyjających efektywnej współpracy

Czynnikami, które gminy najczęściej wskazywały jako przeszkody dla współpracy z PES były:

- niedostatek PES, które mogłyby świadczyć usługi potrzebne w danej gminie,
- ograniczenia budżetowe,
- ogólnie niewystarczająca liczba PES.

Na problemy te wskazywało około połowy badanych gmin.

Jednocześnie, absolutna większość gmin, które w roku 2025 faktycznie współpracowały z PES stwierdziła, że znalezienie takich partnerów w tych obszarach, w których prowadziły one współpracę, nie było dla nich trudne:

- współpraca jest prowadzona o tyle, o ile gminy znajdują partnerów zdolnych odpowiedzieć na ich potrzeby,
- w obszarach, w których jest o nich trudno, współpraca nie jest podejmowana.

Wśród gmin prowadzących taką współpracę, opinia o tym, że jest ona dla gmin korzystna jest podzielana w zasadzie jednomyślnie. Wśród korzyści ze współpracy wskazywano przede wszystkim:

- możliwość poszerzenia oferty usług,
- lepszą integrację mieszkańców,
- aktywizację społeczności lokalnej.

6. Perspektywa PES (realizacja usług i potencjał): zakres, rodzaje, skala i modele usług deklarowanych przez PES

6.1 Rodzaje i zakres usług deklarowanych przez PES

Na podstawie przeprowadzonej analizy danych zastanych[11] oraz wywiadów pogłębionych z przedstawicielami PES stwierdzić można, że zakres aktywności PES jest szeroki i zarazem niejednorodny. Nie tworzą one jednego segmentu usługowego. W próbie, jaką dobrano do realizacji IDI znalazły się zarówno podmioty wyspecjalizowane w jednej usłudze – np. usługach opiekuńczo-asystenckich czy usługach gastronomicznych – jak i organizacje budujące wieloelementowy ciąg wsparcia dla określonej grupy. Szczególnie rozbudowane modele zaobserwowano w organizacjach działających od wielu lat na rzecz osób z niepełnosprawnościami, seniorów i osób niesamodzielnych oraz osób w kryzysie bezdomności. Usługi kierowane do tych grup docelowych dominowały w próbie IDI, dużo rzadziej deklarowano usługi dla ogółu społeczności, np. kulturalne. Jako usługi o takim charakterze wskazać można usługi gastronomiczne, choć i one świadczone są zwykle w sposób wyspecjalizowany, np. jako catering dla lokalnych szkół, szpitali czy innych placówek, zarządzanych przez JST.

[11] W analizie perspektywy PES wykorzystano oficjalne publikacje i dokumenty: Strategia Rozwoju Usług Społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.); Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r.; Warmińsko-Mazurski Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji na lata 2026-2028; Warmińsko-Mazurski Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2023-2030; Raport dotyczący stanu ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim za 2024 rok; Monitoring spółdzielni socjalnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2025; Ocena zasobów pomocy społecznej województwa warmińsko-mazurskiego za 2024 r.; Badanie dotyczące zapotrzebowania na usługi społeczne wśród samotnych osób starszych w województwie warmińsko-mazurskim; Raport dotyczący zjawiska bezdomności oraz usług społecznych realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim na rzecz osób w kryzysie bezdomności w 2025 r.; wykaz podmiotów świadczących usługi społeczne według stanu na 31.12.2024 r.; dokumentację projektu FERS „Premia społeczna”.

Ocena zakresu i skali usług, wyłaniająca się z badań jakościowych (przede wszystkim IDI) nie odpowiada w pełni obrazowi ich zakresu i skali, uzyskanemu w wyniku ankiety przeprowadzonej w gminach. Ten drugi obraz wypada uznać za reprezentatywny i kompletny dla regionu, natomiast wynik badania jakościowego wskazuje na główne obszary zainteresowania i specjalizacji aktywnych PES oraz na obszary, które pozostają w jakimś stopniu poza sferą ich zainteresowania.

Wśród PES przebadanych metodami jakościowymi, najczęściej powtarzającymi się obszarami działania były usługi opiekuńcze i asystenckie. Obejmowały one opiekę domową nad seniorami i osobami niesamodzielnymi, asystencję osobistą, opiekę wytchnieniową, wsparcie pielęgniarskie i rehabilitacyjne, pomoc w przemieszczaniu się oraz – w części przypadków – całodobowe formy wsparcia. Drugą silną grupę stanowiły usługi integracyjne i aktywizacyjne: reintegracja społeczno-zawodowa, przygotowanie do zatrudnienia, trening kompetencji, animacja społeczności lokalnych i wsparcie osób pozostających poza rynkiem pracy. Te dwa obszary często się łączyły: PES były jednocześnie dostawcą usługi dla mieszkańca oraz miejscem zatrudnienia lub aktywizacji osoby zagrożonej wykluczeniem.

„Najczęściej to jest wspieranie w dwie strony: wspieramy osoby, dla których realizujemy usługi, ale bardzo często jesteśmy też pracodawcą. Naszymi pracownikami są osoby, które na otwartym rynku pracy, bez wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, nie byłyby w stanie pracować."[12]

W dobranej przez nas próbie, wyraźnie obecne były również usługi dla dzieci i rodzin: żłobki, przedszkola i placówki wsparcia dziennego, piecza zastępcza, pomoc psychologiczno-pedagogiczna, działania edukacyjne i profilaktyczne, praca z rodziną oraz zajęcia rozwijające. W kilku wywiadach działalność tego typu była główną osią działania podmiotu, w innych stanowiła element szerszego systemu wsparcia rodziny. Kolejną grupę stanowiły usługi gastronomiczne i żywieniowe – przede wszystkim żywienie dzieci w szkołach i przedszkolach, dowóz posiłków do seniorów oraz pomoc żywnościowa. W przypadku części spółdzielni socjalnych właśnie usługi gastronomiczne były podstawą stabilności ekonomicznej PES.

W próbie respondentów IDI pojawiły się ponadto podmioty świadczące usługi schronienia i wsparcia osób w kryzysie bezdomności, prowadzące mieszkania treningowe i wspomagane, poradnictwo specjalistyczne, wsparcie psychologiczne i terapeutyczne, usługi zdrowotne i prozdrowotne, transport door to door[13], dowóz osób z niepełnosprawnościami, remonty i drobne usługi komunalne, a także działania kulturalne i animacyjne. Część PES prowadziła jednocześnie działalność gospodarczą niebędącą bezpośrednio usługą społeczną – np. rachunkowość, reklamę, sprzedaż internetową czy inne usługi rynkowe. W uzyskanym materiale badawczym występowały one przede wszystkim w funkcji ekonomicznego zaplecza misji społecznej albo źródła zatrudnienia osób w trudnej sytuacji.

[12] IDI 18
[13] Transport od drzwi do drzwi.

Celowy dobór IDI pozwolił uchwycić zróżnicowanie aktywnych PES i mechanizmy świadczenia usług w tych JST, gdzie ma miejsce współpraca z PES. Wywiady z przedstawicielami PES pozwoliły pogłębić tę charakterystykę i przygotować typologię wiążącą obszary realizowanych usług, główne grupy odbiorców, obserwowaną skalę i znaczenie danego obszaru w całym systemie usług społecznych województwa.

Tabela 4. Charakterystyka usług społecznych wykonywanych przez PES na użytek JST

Obszar usługi	Główne grupy odbiorców	Obserwowana skala	Znaczenie w systemie usług społecznych cechy wyróżniające
Usługi opiekuńcze i asystenckie	Seniorzy, osoby niesamodzielne, osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie	Od pojedynczych projektów do usług domowych świadczonych ciągle	Najczęstszy obszar trwałej współpracy z OPS/CUS
Usługi integracyjne i aktywizacyjne	Osoby w kryzysie bezrobotności, zagrożone wykluczeniem, mieszkańcy małych miejscowości	Od grup projektowych po stałą działalność (wynikająca z Ustawy) CIS i działania środowiskowe	Często łączone z zatrudnieniem lub reintegracją w samym PES
Usługi edukacyjne oraz usługi dla rodzin z dziećmi do lat 3 i edukacji przedszkolnej	Dzieci do lat 3, dzieci w wieku szkolnym, rodziny w kryzysie, dzieci w pieczy zastępczej	Placówki stałe i projekty	Silna zależność od demografii i modelu finansowania

Obszar usługi	Główne grupy odbiorców	Obserwowana skala	Znaczenie w systemie usług społecznych cechy wyróżniające
Usługi gastronomiczne (w tym pomoc żywnościowa)[14]	Dzieci, osoby starsze, osoby o niskich dochodach, mieszkańcy	Odsetek posiłków dziennie po pomoc kierowaną do tysięcy osób	W części spółdzielni podstawowa działalność gospodarcza
Usługi mieszkaniowe oraz wsparcie osób w kryzysie bezdomności[15]	Osoby w kryzysie bezdomności, osoby z niepełnosprawnościami, osoby usamodzielniane	Placówki całodobowe, miejsca kontraktowane, mieszkania wspomagane /treningowe	Usługi silnie powiązane z obowiązkami JST i procesem deinstytucjonalizacji
Usługi zdrowotne i prozdrowotne; usługi psychologiczne i terapeutyczne; usługi poradnictwa specjalistycznego[16]	Dzieci, rodziny, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami i w kryzysach	Od punktów konsultacyjnych po kontrakty i rozbudowane zespoły specjalistów	Dostępność specjalistów jest jednym z głównych ograniczeń realizacji tego typu usług przez PES
Usługi transportowe	Osoby niesamodzielne i z niepełnosprawnościami, mieszkańcy obszarów wiejskich	Usługi transportowe door to door[17], dowozy do placówek i lekarzy	Znaczenie rośnie wraz z rozproszeniem osadnictwa

[14] Pomoc żywnościowa została tu uwzględniona pomocniczo: należy ją zaliczać do usług gastronomicznych tylko w zakresie przygotowywania, wydawania lub dowozu posiłków. Sama dystrybucja produktów żywnościowych jest formą wsparcia rzeczowego, a nie odrębną kategorią usług przyjętą w badaniu.
[15] Mieszkania treningowe i wspomagane przypisano do usług mieszkaniowych. Schronienie i część działań dla osób w kryzysie bezdomności opisano łącznie ze względu na materiał IDI, lecz nie tworzą one odrębnej kategorii w badaniu CAWI ani nie zawsze są tożsame z usługą mieszkaniową.
[16] Są to trzy odrębne kategorie w badaniu CAWI; połączono je wyłącznie dla syntetycznego opisu jakościowego, bez sumowania ich skali.
[17] Usługi transportowe od drzwi do drzwi.

Obszar usługi	Główne grupy odbiorców	Obserwowana skala	Znaczenie w systemie usług społecznych cechy wyróżniające
Usługi komunalne i porządkowe (w tym drobne naprawy i remonty)	JST, jednostki publiczne, mieszkańcy, równolegle pracownicy objęci reintegracją	Zlecenia publiczne i rynkowe	Znaczenie społeczne wynika często z zatrudniania osób defaworyzowanych
Usługi kulturalne (w tym działania animacyjne)	Ogół mieszkańców i społeczności lokalne, w tym dzieci i młodzież, rodziny, osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnościami	Głównie działania okazjonalne lub cykliczne: festyny, pikniki, warsztaty rękodzielnicze, półkolonie i animacja podczas wydarzeń; w pojedynczych PES także projekty wieloletnie	Z wypowiedzi części respondentów IDI wynika, że usługi te są najczęściej łączone z integracją, edukacją i aktywizacją społeczności lokalnej oraz mają charakter uzupełniający wobec podstawowej działalności PES

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IDI z przedstawicielami PES regionu.

6.2 Skala deklarowanych usług

Rozpiętość skali deklarowanych usług jest bardzo duża. Wśród analizowanych przypadków obserwowaliśmy niewielkie organizacje obsługujące kilkanaście–kilkadziesiąt osób i oparte w znacznym stopniu na pracy wolontariackiej, ale także podmioty realizujące usługi na poziomie porównywalnym z dużym operatorem publicznym. Możliwości świadczenia usług są w przypadku takich podmiotów zdecydowanie większe niż w przypadku małych organizacji. W jednym z dojrzałych modeli usług opiekuńczych w 2025 r. zrealizowano około 45 tys. godzin opieki dla około tysiąca osób w ciągu roku, a w drugiej, mniejszej gminie ten sam podmiot objął usługą kilkadziesiąt osób, co może dowodzić dużej elastyczności organizacyjnej i dopasowaniu oferty do lokalnych potrzeb organizacji świadczących usługi w większej skali. Np. jeden z dostawców usług gastronomicznych przygotowuje w trakcie roku szkolnego nieco ponad 900 posiłków dziennie. Inny PES obsługiwał około 2,5 tys. odbiorców pomocy żywnościowej w dużym mieście i współpracował dodatkowo z czternastoma gminami.

„Około 2,5 tysiąca osób ma skierowania [w Elblągu]. […] Mamy jeszcze 14 gmin w obsłudze. Jesteśmy w kontakcie, bo musimy ustalać terminy, liczbę beneficjentów, ilość żywności i tak dalej”[18].

Zdarza się także, że możliwości działających na danym terenie PES nie pozwalają na zaspokojenie lokalnego popytu. Np. w jednym z lokalnych systemów reintegracji odnotowano zapotrzebowanie na poziomie około 130 zgłoszeń na 25 miejsc, deklarowane przez kilkudziesięciu pracodawców. Te dane liczbowe mają oczywiście charakter ilustracyjny, bo nie wszyscy respondenci wywiadów przytaczali konkretne liczby obrazujące skalę ich działania. Dlatego nie należy na ich podstawie wysnuwać wniosków co do liczby usług lub beneficjentów w skali województwa. Duża spółdzielnia socjalna może obsługiwać kilka gmin, a lokalna organizacja pozarządowa prowadzić jedną do kilku wyspecjalizowanych placówek. Z kolei regionalna organizacja może pełnić funkcję inicjatora i lidera projektu obejmującego wiele gmin, nie będąc największym bezpośrednim wykonawcą pojedynczej usługi. Niektóre organizacje posiadają tworzone przez wiele lat zasoby kompetencji i know-how, własną infrastrukturę, zespoły specjalistów i zdolność pozyskiwania finansowania z różnych poziomów; najmniejsze bazują na kilku pracownikach, osobach zatrudnianych projektowo i wolontariuszach.

Tabela 5. Przykłady skali różnego typu usług

Kod respondenta	Typ usługi	Przykład skali deklarowanej w IDI
IDI11	Usługi opiekuńcze	ok. 45 tys. godzin w roku i ok. 1 tys. odbiorców w jednej gminie; dodatkowo kilkadziesiąt osób w drugiej
IDI22	Usługi gastronomiczne	ponad 900 posiłków dziennie w miesiącach szkolnych; zasięg obejmujący kilka gmin
IDI5	Pomoc żywnościowa	ok. 2,5 tys. odbiorców w mieście oraz współpraca z 14 dodatkowymi gminami
Studium przypadku Braniewo	Usługi integracyjne i aktywizacyjne	ok. 130 zgłoszeń przy 25 dostępnych miejscach w jednej z edycji; zapotrzebowanie wielu pracodawców
IDI2	Usługi mieszkaniowe	15 miejsc dla osób w kryzysie bezdomności zapewnianych w ramach corocznego zlecenia samorządowego

[18] IDI5.

Kod respondenta	Typ usługi	Przykład skali deklarowanej w IDI
IDI13	Usługi mieszkaniowe	ok. 30 miejsc; działalność pięć dni w tygodniu oraz działania dodatkowe
IDI12	Usługi opiekuńcze i asystenckie	kilkuset beneficjentów korzystających z wielu stałych i projektowych form wsparcia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami PES

Zasięg terytorialny analizowanych usług również był zróżnicowany. Część badanych przez nas PES działała wyłącznie w jednej gminie lub mieście, część obsługiwała kilka gmin, cały powiat albo kilka powiatów, a pojedyncze organizacje miały zasięg wojewódzki lub ponadregionalny. W przypadku usług opiekuńczych, asystenckich i transportowych zasięg był ograniczany przede wszystkim kosztami dojazdu i dostępnością personelu. W usługach projektowych, szkoleniowych i doradczych ograniczenia terytorialne miały mniejsze znaczenie. Na obszarach wiejskich częściej pojawiała się konieczność dowożenia odbiorców albo świadczenia usług w miejscu zamieszkania; w miastach większym problemem bywał dostęp do specjalistów, koszt lokali i konkurencja o kadry.

Desk research pozwala lepiej osadzić tę rozpiętość skali usług i aktywności PES, stwierdzoną na podstawie IDI. Monitoring spółdzielni socjalnych za 2025 r. wskazuje na wyraźną różnicę między liczbą podmiotów formalnie figurujących w rejestrach a liczbą faktycznie aktywnych: w KRS widniało 148 spółdzielni, w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON) – 111, natomiast weryfikacja dokonana przez ROPS pozwoliła uznać za aktywne 43 spółdzielnie. Oznacza to, że oficjalne dane w istocie nie są zgodne z realną liczbą potencjalnych wykonawców[19].

Warto też zwrócić uwagę, że wśród 35 spółdzielni, które w ramach wyżej wspomnianego monitoringu odpowiedziały na ankietę (spośród 43 aktywnych, objętych monitoringiem) dominowała wprawdzie gastronomia (20 podmiotów), ale obecne były także usługi edukacyjne, zdrowotne, rekreacyjne, domowe i inne. 22 podmioty deklarowały działania na rzecz seniorów i osób z niepełnosprawnościami, 19 na rzecz rodzin, a 9 realizowało usługi opiekuńcze. Łącznie badane spółdzielnie zatrudniały 406 osób. Dane te nie opisują całego sektora PES, ale potwierdzają dwa wnioski z IDI: usługowy charakter dużej części ekonomii społecznej oraz znaczną koncentrację aktywności w usługach kierowanych do grup wymagających wsparcia.[20]

Lista przedsiębiorstw społecznych, prowadzona przez wojewodę, wskazuje z kolei 91 przedsiębiorstw społecznych na koniec 2025 r., z czego 39 koncentrowało się na

[19]Monitoring spółdzielni socjalnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2025.

usługach społecznych, a 30 łączyło realizację usług społecznych z reintegracją. Jest to węższa zbiorowość niż ogół PES, ale potwierdza, że funkcja usługowa nie ma w sektorze charakteru marginalnego. Jednocześnie w ramach zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI) wykazano, że konkurencyjność PES i zainteresowanie ich ofertą zależy od branży: w opiece, aktywizacji bezrobotnych, bezdomności czy usługach dla osób z niepełnosprawnościami uczestnicy wywiadu widzieli dla PES naturalne pole specjalizacji, natomiast w części usług medycznych lub ratowniczych podmiot społeczny konkuruje na warunkach bardzo zbliżonych do przedsiębiorcy komercyjnego i sam status nie daje mu wyraźnej przewagi.[21]

Studia przypadku doprecyzowują, że różnice skali dotyczą nie tylko wielkości pojedynczych podmiotów, lecz także sposobu, w jaki lokalny system rozkłada zadania między wykonawców. W Elblągu PES współtworzą wielosegmentową podaż usług: badany materiał obejmuje m.in. transport dla osób o ograniczonej mobilności, reintegrację, poradnictwo, pomoc żywnościową oraz mieszkalnictwo treningowe, gdzie jeden z projektów objął 15 osób w 8 mieszkaniach. W Wydminach (gmina wiejska) zakres jest węższy, ale lokalna spółdzielnia pełni istotną rolę w opiece domowej: w 2024 r. wykonywała usługę w 28 środowiskach, a w 2025 r. jej zakres zwiększono przy wykorzystaniu Premii Społecznej. Należy zarazem podkreślić, że cztery studia przypadku pokazują różne lokalne układy organizacji usług; nie są one reprezentatywne dla wszystkich gmin województwa, gdyż w części JST PES nie świadczą usług społecznych lub są do tego angażowane na tyle sporadycznie, że trudno mówić o dojrzałym systemie. Przypadki Elbląga, Ornety i Braniewa należy potraktować jako docelowy stan rzeczy – czyli taki, do którego JST winny dążyć, ale w znaczącej części gmin nie został osiągnięty.

Zestawienie obu przypadków potwierdza, że **znaczenia PES nie można oceniać wyłącznie liczbą działających podmiotów. W dużym mieście wynika ono z sieci specjalizacji, natomiast w małej gminie jeden doświadczony wykonawca może mieć zasadnicze znaczenie dla ciągłości konkretnej usługi.** Z kolei w mniejszych miastach (przypadki Braniewa i Ornety) odpowiedzialność za wybrane segmenty usług jest skupiona w niewielkiej liczbie wyspecjalizowanych podmiotów. W Braniewie kluczowe znaczenie mają usługi opiekuńcze oraz reintegracja społeczno-zawodowa prowadzona przez CIS; w jednej z edycji centrum odnotowało około 130 zgłoszeń na 25 miejsc. W Ornecie podstawową niszą PES są usługi opiekuńcze, uzupełniane przez projekty aktywizacyjne i rodzinne oraz wsparcie osób z niepełnosprawnościami. Mała liczba podmiotów nie oznacza więc marginalnej roli PES, lecz większą koncentrację odpowiedzialności za poszczególne usługi.

6.3 Wzorce świadczenia usług

Wzorem dominującym jest **silne lokalne zakorzenienie usług**: nawet podmioty o szerszym zasięgu opisują swoją skuteczność poprzez znajomość odbiorców, relacje z OPS/CUS, dostęp do lokalnej kadry i umiejętność reagowania na bieżące zmiany

[21]Lista przedsiębiorstw społecznych prowadzona przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, stan na koniec 2025 r.

potrzeb. Drugim powtarzającym się elementem jest łączenie kilku funkcji – usługi społecznej, reintegracji, zatrudnienia i niekiedy działalności gospodarczej. W praktyce więc granica między „realizatorem usługi" a „lokalnym partnerem społecznym" jest często płynna.

„W związku z tymi wszystkimi działaniami mamy całą sieć organizacji i instytucji, z którymi współpracujemy. Tworzymy taką nieformalną sieć, przynajmniej tutaj w mieście, która udziela wsparcia mieszkańcom."[22]

Ważny głos mniejszościowy w próbie wywiadów stanowią jednak organizacje o dużym doświadczeniu systemowym, które podkreślają, że skala bezpośrednio świadczonych usług nie wyczerpuje znaczenia PES. Część podmiotów ma większą rolę jako inicjator modelu, organizator partnerstwa, rzecznik włączenia nowych usług do strategii lokalnych lub regionalnych albo dostawca know-how. Taka funkcja jest szczególnie widoczna w obszarze usług dla osób niesamodzielnych, całodobowej opieki wytchnieniowej i wsparcia środowiskowego.

Najważniejsza kontrowersja pomiędzy udzielającymi wywiadów przedstawicielami PES dotyczy tego, czy podstawowym miernikiem potencjału PES powinna być skala kontraktów z JST. Dla części respondentów to właśnie stabilne zlecenia publiczne są warunkiem profesjonalizacji i rozwoju. Inny, wyraźnie mniejszościowy, ale spójny głos wskazuje na **potrzebę budowania działalności gospodarczej niezależnej od samorządu i finansowania misji społecznej z wypracowanego przychodu**. Była to zarazem diagnoza – mająca formę rekomendacji systemowej – wypracowana bez większych zastrzeżeń w trakcie FGI, gdzie uczestnikami byli właśnie przedstawiciele organizacji z dużym doświadczeniem i o ponadprzeciętnych w skali regionalnej kompetencjach. Badania jakościowe z perspektywy PES pokazują zatem dwa równoległe modele ekonomii społecznej:

- model usług publicznych zlecanych PES,
- model rynkowy, w którym relacja z JST ma przede wszystkim charakter partnerski, a nie finansowy.

Wyniki wskazują na współistnienie dwóch modeli stabilizowania działalności: usług publicznych zlecanych przez JST oraz działalności rynkowej reinwestującej nadwyżkę w misję społeczną. Rozwijanie drugiego modelu może zwiększać autonomię tych PES, które mają dostęp do rynku i odpowiednie kompetencje; nie zastępuje jednak stabilnych zleceń publicznych tam, gdzie usługa ma charakter ciągły i jest dostępna dla osób niezdolnych do jej samodzielnego finansowania. Kierunkiem rozwoju, który może sprzyjać bardziej systemowemu podejściu JST do angażowania PES będzie zatem – co wynika zarówno z FGI, jak i jest konkluzją wywiadów eksperckich – **dążenie do przebudowy obecnie przeważającego wzorca w kierunku formuły rynkowej** w możliwie najszerszym zakresie. Jest to warunkiem trwałości PES, które w obecnej chwili są w znacznej mierze zależne od dofinansowania zewnętrznego i woli współpracy ze strony ich lokalnych partnerów, czyli JST.

[22] IDI5.

6.4 Podsumowanie dotyczące zakresu, rodzajów, skali i modelów usług – z perspektywy PES

- PES realizują zróżnicowany katalog usług: od usług opiekuńczych i asystenckich, przez usługi aktywizacyjne i integracyjne oraz usługi dla dzieci i rodzin, po gastronomię, pomoc żywnościową i wyspecjalizowane wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz osób w kryzysie bezdomności.
- Skala działalności obejmuje zarówno małe działania lokalne, jak i stałe usługi docierające do setek lub tysięcy odbiorców i obejmujące kilka gmin.
- W miastach większych zdarza się, że istnieje wielopodmiotowy ekosystem usług; w miastach mniejszych istnieje po kilka PES o różnej sile, w gminach wiejskich występują pojedyncze PES lub nie ma ich wcale.
- Dane zastane potwierdzają usługowy profil sektora, ale wskazują, że rejestry formalne zawyżają liczbę aktywnych wykonawców: w 2025 r. za aktywne uznano 43 spółdzielnie socjalne przy 148 wpisach w KRS.
- Potencjał PES należy oceniać przez faktyczną aktywność, skalę świadczeń, zasięg i zdolność utrzymania usługi, a nie przez samą liczbę zarejestrowanych podmiotów.[23]

7. Perspektywa PES: rola PES w systemie usług społecznych

Z badań nie wyłania się jeden uniwersalny obraz relacji PES i JST, który można by nazwać systemowym w wymiarze regionalnym. Zaobserwowane przypadki podejścia systemowego odnoszą się do badanych aktywnych podmiotów i czterech studiów przypadku – czyli mają wymiar lokalny, wyniki CAWI wskazują zarazem, że współpraca z PES nie występuje w większości badanych gmin. Ten sam typ podmiotu może być w jednej gminie kluczowym wykonawcą zadania, w innej podmiotem uzupełniającym, a jeszcze gdzie indziej pozostawać poza lokalnym systemem usług. O roli decydują przede wszystkim trzy czynniki: specyfika usługi, dojrzałość i potencjał konkretnego PES oraz model organizacji usług przyjęty przez samorząd.

W badaniu pytano przedstawicieli PES o ich rolę w lokalnym systemie usług społecznych: czy pełnią funkcje kluczową, uzupełniającą, wyspecjalizowaną, zastępczą, ewentualnie innowacyjną.

Najbardziej wyraźnie deklaracja pełnienia **funkcji kluczowej** pojawia się w usługach, które JST zlecają na stałe i których samodzielne wykonywanie wymagałoby utrzymywania rozbudowanego zaplecza. Dotyczy to przede wszystkim opieki domowej, żywienia zbiorowego, schronienia osób w kryzysie bezdomności, transportu osób z niepełnosprawnościami oraz części specjalistycznych usług dla osób z niepełnosprawnościami. W kilku lokalnych systemach PES realizuje zdecydowaną większość danej usługi albo występuje jako jeden z bardzo nielicznych dostępnych

[23]Monitoring spółdzielni socjalnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2025.

wykonawców. Gdyby taki podmiot przestał działać, samorząd musiałby szybko odtworzyć usługę we własnej strukturze lub znaleźć zewnętrznego dostawcę, co – w świetle doświadczeń respondentów – nie zawsze jest wykonalne bez spadku dostępności lub jakości.

Szczególną pozycję mają podmioty działające od wielu lat na rzecz jednej grupy, zwłaszcza osób z niepełnosprawnościami. Ich rola przekracza realizację pojedynczego kontraktu: tworzą one sekwencję usług od wczesnego wsparcia, przez edukację, rehabilitację i aktywizację zawodową, po mieszkalnictwo wspomagane lub opiekę całodobową. W tym obszarze PES jawi się jako wyspecjalizowany filar lokalnego lub ponadlokalnego systemu, trudny do zastąpienia przez jedną instytucję publiczną.

„Jesteśmy tą sferą niepubliczną, która dopełnia publiczną […] jesteśmy uzupełnieniem potrzeb, które miasto musi zapewnić mieszkańcom. Gdyby nas zabrakło, to chyba byłaby rewolucja. […] Dużo osób zostałoby bez wsparcia, zarówno dzieci, jak i dorosłych."[24]

Najczęściej deklarowaną rolą jest jednak **funkcja uzupełniająca**. PES rozszerzają ofertę publiczną o działania, których gmina/OPS/CUS nie wykonuje, wykonuje w niewystarczającej skali albo realizuje w bardziej standardowej formule. Dotyczy to m.in. poradnictwa, wsparcia psychologicznego, działań środowiskowych, animacji, opieki wytchnieniowej, lokalnych zajęć dla dzieci i seniorów czy projektów integracyjnych. Uzupełniający charakter nie oznacza małego znaczenia: w praktyce właśnie te działania często odpowiadają na potrzeby „pomiędzy" ustawowymi zadaniami instytucji i pozwalają reagować szybciej lub bardziej elastycznie.

„Jeżeli chodzi o samą realizację usług, pełnimy rolę uzupełniającą. […] Dzięki nam powstało Centrum Wspierania Osób Niesamodzielnych. Ono funkcjonuje; ten model jest skalowalny, można go przenosić w inne miejsca, do innych samorządów gminnych."[25]

W kilku wywiadach wskazano, że istotnym wyróżnikiem PES jest większa dostępność czasowa i elastyczność niż w klasycznej instytucji publicznej (np. samorządzie). Przedstawiciele PES wskazują na możliwość rozpoczynania opieki w krótkim czasie, pracy wieczorami lub w weekendy, organizowania wsparcia w miejscu zamieszkania oraz łączenia kilku rodzajów pomocy wokół tej samej osoby. Nie należy tego traktować jako generalnej przewagi wszystkich PES, lecz jako cechę dobrze rozwiniętych lokalnych modeli.

Zastępczość PES identyfikowana jest przede wszystkim w znaczeniu funkcjonalnym, a nie formalnym – **funkcja zastępcza** nie oznacza dla respondentów przejmowania zadań instytucji. PES przejmuje wykonanie zadania, które pozostaje obowiązkiem JST – np. prowadzi schronisko, dowozi osoby do placówki, świadczy opiekę domową albo organizuje miejsca wsparcia – ale gmina nadal pozostaje organizatorem i finansującym lub kwalifikującym odbiorców. Respondenci rzadko postulują pełne wycofanie instytucji

[24] IDI28.
[25] IDI18.

publicznej. Przeważa raczej model podziału ról: JST diagnozuje, kieruje, finansuje lub koordynuje, a PES zapewnia wykonanie usługi i bezpośredni kontakt z odbiorcą.

Rola innowacyjna pojawia się tam, gdzie PES wprowadza nową formę wsparcia lub zmienia sposób jego organizacji. Są to m.in. projekty dla całych rodzin zamiast pracy wyłącznie z dzieckiem, usługi w miejscu zamieszkania połączone z animacją całej społeczności, mieszkalnictwo treningowe i wspomagane, całodobowa opieka wytchnieniowa, łączenie opieki społecznej z zapleczem medycznym, usługi transportowe door to door[26], a także model, w którym zamówienia publiczne z klauzulami społecznymi jednocześnie rozwiązują problem usługowy JST i tworzą miejsca pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem.

Uczestnicy reprezentujący sektor społeczny wskazywali, że w usługach opiekuńczych i okołoopiekuńczych, w pracy z osobami w kryzysie bezdomności oraz w wyspecjalizowanym wsparciu osób z niepełnosprawnościami PES bywają lokalnie podmiotami pierwszego wyboru lub wręcz jedynymi wykonawcami posiadającymi doświadczenie potrzebne do utrzymania jakości i ciągłości pomocy. Jednocześnie w innych branżach, w których usługa ma charakter bardziej rynkowy, PES nie odczuwają analogicznego uprzywilejowania. W dyskusji powtarzał się także wątek roli inicjującej: dojrzałe organizacje nie tylko wykonują usługę, ale wnoszą do samorządu wiedzę o nowych rozwiązaniach, przekonują do uruchomienia asystencji, mieszkalnictwa wspomaganego czy bardziej zindywidualizowanych ścieżek wsparcia. Są to jednak przypadki stosunkowo rzadkie i dotyczą dojrzałych organizacji – czyli mniejszości PES w regionie. Z wypowiedzi części respondentów IDI i ekspertów wynika, że w niektórych gminach próby szerszego włączenia PES spotykają się z brakiem zrozumienia ich specyfiki lub oporem. Nie jest to jednak tożsame z ogólnie negatywną oceną współpracy: w ankiecie CAWI przedstawiciele JST oceniali ją niemal wyłącznie jako korzystną, a tylko jedna osoba jako raczej niekorzystną. Eksperci zarazem wskazują, że sytuacja ta powoli ulega zmianie w pożądanym kierunku, czyli ku większemu otwarciu JST na obecność PES w lokalnym systemie usług społecznych.

Taki obraz jest zgodny z kierunkiem polityki publicznej. Strategia Rozwoju Usług Społecznych i KPRES zakładają rosnące znaczenie PES jako dostarczycieli usług, zwłaszcza środowiskowych i zakorzenionych lokalnie, a regionalny Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji wprost nakazuje uwzględniać potencjał sektora obywatelskiego przy rozwoju systemu. Nie oznacza to jednak, że rola ta jest już powszechna. Monitoring regionalny za 2024 r. wykazał, że jedynie 41 spośród 136 badanych JST deklarowało zlecanie lub powierzanie usług społecznych PES. Jest to przede wszystkim informacja o otoczeniu, w którym działają PES: **ich systemowa rola jest formalnie wzmacniana, ale praktyczne możliwości wejścia do lokalnego rynku usług pozostają nadal ograniczone.**[27] Dla znacznej części województwa zadaniem strategicznym pozostaje rozpoznanie, następnie tworzenie lub wzmocnienie potencjału

[26] Usługi transportowe od drzwi do drzwi.

[27] Raport o stanie ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w 2024 roku. Monitoring wdrażania Warmińsko-Mazurskiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2023-2030.

wykonawczego PES. Dla większości JST regionu rozwijanie bardziej złożonych modeli współpracy można uznać za względnie odległy priorytet.

Tabela 6. Role PES w lokalnych systemach usług społecznych

Rola	Warunki, w których się ujawnia	Typowe obszary wg. IDI
Kluczowa / główna	Stałe zlecenie, niewielka liczba alternatywnych wykonawców, wysoka specjalizacja lub duża skala	Usługi opiekuńcze i asystenckie, gastronomiczne, mieszkaniowe
Uzupełniająca	PES poszerza ofertę JST o usługi dodatkowe, projektowe lub bardziej elastyczne	Usługi opiekuńcze i asystenckie, poradnictwa specjalistycznego, zdrowotne i prozdrowotne, dla rodzin z dziećmi do lat 3 i edukacji przedszkolnej
Zastępcza funkcjonalnie	PES wykonuje zadanie należące do odpowiedzialności publicznej, przy zachowaniu roli JST jako organizatora	Usługi opiekuńcze i asystenckie, mieszkaniowe, transportowe
Innowacyjna / inicjująca	PES tworzy nowy model, wprowadza usługę do strategii lub łączy kilka funkcji	Usługi opiekuńcze i asystenckie, integracyjne i aktywizacyjne, mieszkaniowe, dla rodzin z dziećmi do lat 3 i edukacji przedszkolnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami PES

W Elblągu podmioty społeczne są elementem zaprojektowanej sieci usług, ale ich pozycja różni się zależnie od segmentu: w transporcie, reintegracji, poradnictwie czy mieszkalnictwie treningowym bywają wykonawcami kluczowymi albo wyspecjalizowanymi, natomiast usługi wymagające zaplecza technologicznego lub medycznego mogą pozostawać poza sektorem. W Wydminach lokalna spółdzielnia jest kluczowym wykonawcą usług opiekuńczych, podczas gdy inne formy aktywności PES mają charakter uzupełniający. Braniewo i Orneta uzupełniają ten układ o małe systemy, w których funkcja kluczowa skupia się na pojedynczych usługach. W obu ośrodkach lokalne spółdzielnie odpowiadają za opiekę domową, a w Braniewie CIS pełni kluczową funkcję w reintegracji społeczno-zawodowej. W Ornecie znaczenie spółdzielni zwiększa jej gotowość do świadczenia opieki także poza standardowymi godzinami pracy, w

weekendy i święta. Rola PES jest zatem szczególnie silna tam, gdzie usługa wymaga ciągłości, znajomości odbiorców i elastyczności organizacyjnej.

Dominujący obraz to zatem **PES jako partner wykonawczy i uzupełniający**, przy czym w niektórych niszach rynkowych staje się on lokalnie kluczowy. Respondenci nie przedstawiają ekonomii społecznej jako równoległego systemu wobec gminy/OPS/CUS. Najczęściej podkreślają **wzajemną zależność**: bez kierowania do PES odbiorców przez JST/OPS/CUS, bez dodatkowego finansowania lub koordynacji po stronie publicznej wiele usług nie mogłoby działać. Z drugiej strony bez PES część gmin nie dysponowałaby odpowiednim wykonawcą.

Ważny głos mniejszościowy – pochodzący od respondentów o szerokim doświadczeniu regionalnym lub samorządowym – dotyczy roli PES jako twórców rozwiązań i polityk, a nie tylko wykonawców. W tym ujęciu istotnym efektem działalności PES jest **doprowadzenie do wpisania nowej usługi do strategii, przekonanie samorządów do jej finansowania, zbudowanie partnerstwa albo przygotowanie modelu możliwego do skalowania**. Tego rodzaju rola może być systemowo ważniejsza niż liczba bezpośrednio obsłużonych osób.

Kontrowersja dotyczy pożądanej bliskości PES i samorządu. Część respondentów wskazuje, że lokalne zakorzenienie i stała relacja z JST są warunkiem jakości; krytycznie oceniają sytuacje, w których przetarg wygrywa odległa firma kierująca się głównie ceną. Inni respondenci przestrzegają jednak przed całkowitym uzależnieniem finansowym PES od gminy, ponieważ może ono prowadzić do podporządkowania politycznego, presji cenowej i ograniczenia autonomii. Z badania wynika więc, że optymalna relacja to partnerstwo trwałe, ale nie monopolistyczna zależność.

Druga oś sporu przebiega między rolą partnera a rolą zwykłego wykonawcy. W części gmin PES biorą udział w planowaniu usług, uczestniczą w konsultacjach oraz mają bezpośredni kontakt z osobami decyzyjnymi. W innych relacja ogranicza się do konkursu, przetargu, sprawozdawczości lub wręcz pośredniego podwykonawstwa. To zróżnicowanie nie jest związane wyłącznie z wielkością gminy, respondenci kilkukrotnie przypisywali je postawie konkretnych osób zarządzających oraz kulturze współpracy w urzędzie.

Konkludując, PES jako podmioty kluczowe w realizacji usług społecznych występują w przypadku kilku wyspecjalizowanych dziedzin. Nie dotyczy to jednak wszystkich, a nawet większości JST, gdyż w wielu wprowadzanie PES do własnego systemu usług społecznych spotyka się z oporami i brakiem zrozumienia specyfiki PES. Szansa na pełnienie funkcji kluczowej pojawia się przede wszystkim w takich wypadkach, gdy organizacja posiada dostateczne kompetencje, doświadczenie i zdolności negocjacyjne, by pozwalały na złożenie JST propozycji atrakcyjnej z jej perspektywy. Uzależnione jest to również od odpowiednich kompetencji i ogólnego nastawienia osób zarządzających odpowiednimi komórkami w JST. Z wywiadów eksperckich wynika, że czynnikiem zmiany jest w tym wypadku tworzenie kolejnych CUS w regionie, z uwagi na większą samodzielność tej formy organizacyjnej wobec JST w porównaniu do OPS.

7.1 Podsumowanie

- PES pełnią przede wszystkim funkcję uzupełniającą i wyspecjalizowaną, ale w części usług - zwłaszcza opiekuńczych i okołoopiekuńczych, w bezdomności oraz w kompleksowym wsparciu osób z niepełnosprawnościami - mogą być lokalnie wykonawcą kluczowym lub trudnym do zastąpienia.
- W Elblągu (przypadek dużego miasta) rola kluczowa jest rozłożona między kilka wyspecjalizowanych organizacji, natomiast w Wydminach (obszary wiejskie), Braniewie i Ornecie (miasta średnie i małe) skupia się przede wszystkim w pojedynczych niszach - zwłaszcza w usługach opiekuńczych, w Braniewie dodatkowo w reintegracji społeczno-zawodowej.
- W małych ośrodkach znaczenie pojedynczego PES może być więc bardzo duże mimo ograniczonej liczby podmiotów. Funkcja zastępcza ma głównie charakter wykonawczy: PES przejmuje realizację zadania, przy zachowaniu publicznej odpowiedzialności za jego organizację.
- Rola innowacyjna polega na wprowadzaniu nowych, środowiskowych form pomocy i wnoszeniu do lokalnej polityki wiedzy z bezpośredniej pracy z odbiorcami.
- O rzeczywistej pozycji PES decydują specjalizacja, lokalne zakorzenienie, potencjał organizacyjny i stopień instytucjonalizacji współpracy, a nie sam status prawny.

8. Perspektywa PES: Dopasowanie oferty PES do lokalnych potrzeb oraz niedobory i nadmiary usług

W ocenie samych PES ich oferta jest na ogół silnie zakorzeniona w rozpoznanych potrzebach lokalnych. Podmioty powstają lub rozwijają nowe usługi najczęściej dlatego, że spotykają konkretny problem w pracy z odbiorcami, obserwują brak wykonawcy albo otrzymują sygnał od OPS/CUS, szkoły, pracodawcy lub mieszkańców. W dojrzałych modelach dopasowanie oferty ma charakter ciągły: zakres godzin opieki, liczba miejsc, sposób dowozu czy rodzaj wsparcia są uzgadniane na bieżąco z pracownikiem socjalnym i dostosowywane do sytuacji osoby.

Jednocześnie z wywiadów IDI wynika, że sama obecność usługi nie oznacza zaspokojenia potrzeby. W wielu obszarach problemem jest dostępność terytorialna, liczba miejsc, godziny świadczenia, koszt ponoszony przez odbiorcę lub brak specjalistów. Dotyczy to szczególnie obszarów wiejskich i rozproszonych, gdzie koszt dojazdu może czynić usługę nieopłacalną nawet wtedy, gdy zapotrzebowanie jest bezsporne.

„To są tereny [obszary wiejskie], gdzie trzeba mieć samochód, trzeba mieć kierowców. […] 40 minut w jedną stronę, 40 minut w drugą, plus trzy godziny – to tak jakby cały dzień z jedną podopieczną. I razy kilka takich wizyt, to niekoniecznie się kalkuluje. […] Tu chodzi przede wszystkim o transport. Jest ta trudność z dojazdem. […]

Trzech czy czterech asystentów chcieliśmy zatrudnić, ale żaden nie chce ze względu na problemy z dojazdem."[28]

8.1 Najczęściej wskazywane niedobory

Najbardziej spójny obraz niedoboru dotyczy usług dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami. Wskazywane są rosnące potrzeby opieki domowej, asystencji, wsparcia opiekunów rodzinnych i opieki wytchnieniowej. Szczególnie doświadczone organizacje zwracają uwagę na brak całodobowej opieki wytchnieniowej oraz na rosnącą liczbę osób, które wymagają wsparcia wykraczającego poza krótką wizytę opiekuna. W usługach dla osób z niepełnosprawnościami podkreślana jest potrzeba mieszkalnictwa wspomaganego i zapewnienia ciągłości wsparcia po śmierci lub utracie sprawności przez rodziców-opiekunów.

„Najbardziej pilny staje się rozwój mieszkalnictwa wspomaganego, bo rodzice odchodzą, a osoby z niepełnosprawnością tracą oparcie w rodzinie."[29]

Drugim obszarem są usługi psychologiczne, terapeutyczne, zdrowotne i specjalistyczne poradnictwo. Respondenci opisują zarówno trudność w pozyskaniu specjalistów, jak i rozbieżność między stawkami rynkowymi a stawkami możliwymi do sfinansowania w projektach i zleceniach. W praktyce ogranicza to liczbę godzin i zakres dostępnej pomocy. Doświadczone organizacje wskazują też na rozproszenie systemu poradnictwa: usługi formalnie istnieją, lecz odbiorca ma trudność z ustaleniem, gdzie powinien się zgłosić i jak przejść cały proces.

Trzeci powtarzający się niedobór ma charakter terytorialny. Wykluczenie transportowe ogranicza dostęp do placówek i specjalistów, zwłaszcza po zakończeniu obowiązku dowozu edukacyjnego. W niektórych miejscach problemem nie jest brak oferty jako takiej, ale brak możliwości dotarcia do niej.

„Największą bolączką jest transport. […] Kiedy kończy się obowiązek szkolny, niektóre gminy odmawiają dowozu do placówek. Rodzice mają wtedy problem z dowozem – nie każdy ma samochód i nie każdy dysponuje czasem."[30]

Respondenci opisują również gminy i małe miejscowości, w których liczba lokalnych PES jest niewielka, a do realizacji usługi nie zgłasza się żaden wykonawca.

W obszarze bezdomności wyraźnie rośnie zapotrzebowanie na miejsca z usługami opiekuńczymi dla osób schorowanych oraz na ścieżki usamodzielnienia, w tym mieszkania przejściowe i komunalne. Z kolei w pracy z dziećmi i rodzinami jako luka wskazywana jest nie tyle sama liczba zajęć, ile brak skoordynowanego, międzyinstytucjonalnego planu pomocy obejmującego rodzinę, szkołę, OPS i organizację pracującą bezpośrednio z dzieckiem. Regionalne dane zastane potwierdzają część tych ocen. Badanie zapotrzebowania na usługi społeczne wśród samotnych seniorów wykazało, że w wielu gminach nadal brakuje usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, usług sąsiedzkich, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz

[28] IDI15.
[29] IDI12.
[30] IDI28.

dziennych form wsparcia. Za szczególnie poważny problem uznano wykluczenie komunikacyjne, wyraźnie silniejsze na wsi niż w miastach; rozwój transportu door-to-door wskazano jako jeden z priorytetów. Badanie zwróciło ponadto uwagę na niedostateczny rozwój usług kulturalnych, rekreacyjnych i edukacyjnych dla samodzielnych seniorów oraz na potrzebę działań ograniczających samotność i izolację. Tym samym luki zgłaszane przez PES w IDI i FGI nie ograniczają się do klasycznej opieki - dotyczą także możliwości podtrzymywania samodzielności i uczestnictwa w życiu społecznym.[31]

W ramach FGI doprecyzowano również mechanizm powstawania części niedoborów. Z perspektywy PES nie chodzi wyłącznie o brak organizacji gotowej wykonać usługę. Problemem bywa także brak informacji o tym, jakie usługi samorząd zamierza rozwijać w kolejnych miesiącach lub latach. Bez takiego wyprzedzenia podmiot nie może przygotować kadry, zmienić profilu działalności ani zbudować lokalnej sieci wykonawczej. Doświadczeni uczestnicy wywiadu wskazywali, że szczególnie w małych gminach potencjał może powstać dopiero wtedy, gdy potrzeba zostanie z odpowiednim wyprzedzeniem zakomunikowana i połączona ze wsparciem organizacyjnym.

Studia przypadku pokazują także, że niedopasowanie oferty do potrzeb **ma odmienny charakter w dużym mieście i w gminie wiejskiej**. W Elblągu szeroki koszyk usług i obecność wielu wyspecjalizowanych organizacji przyczyniają się do tego, że niewiele jest kategorii usług całkowicie nieobsługiwanych. Problem dotyczy raczej kwestii ograniczonej liczby wykonawców gotowych szybko przejąć nowe zadania lub zwiększyć skalę ich realizacji. W Wydminach podstawowym ograniczeniem są z kolei: rozproszenie osadnictwa, koszt dojazdów, dostępność specjalistów i jakość infrastruktury lokalnej. Oznacza to, że **formalnie podobny katalog usług może przekładać się na bardzo różną realną dostępność**, szczególnie tam, gdzie usługa wymaga regularnej obecności w miejscu zamieszkania odbiorcy. Braniewo i Orneta mogą stanowić ilustrację trzeciego wariantu, charakterystycznego dla małych miast: usługa istnieje, ale jej skala jest ograniczana przez pojemność lokalnych organizacji i zasoby kadrowe. W Braniewie liczba chętnych do CIS wielokrotnie przekraczała liczbę miejsc, natomiast w Ornecie możliwości zwiększenia skali usług opiekuńczych są ograniczane poprzez wysoki poziom wykorzystania obecnej kadry. Niedobór może więc oznaczać nie brak usługi, lecz brak możliwości jej rozszerzenia mimo rozpoznanego popytu.

8.2 Nadmiar i sytuacje, w których problemem nie jest liczba usług

Twierdzenia o nadmiarze takich czy innych usług są wyraźnie rzadsze wśród wypowiedzi respondentów IDI. Pojawiają się jednak w dwóch postaciach. Po pierwsze, przeprowadzając analizę usług opieki nad najmłodszymi – jeden z respondentów kwestionował zasadność tworzenia kolejnych publicznych placówek opiekuńczych w warunkach bardzo niskiej liczby urodzeń i już istniejącej oferty niepublicznej. W innych

[31]Badanie dotyczące zapotrzebowania na usługi społeczne wśród samotnych osób starszych w województwie warmińsko-mazurskim.

wywiadach dotyczących dzieci także widoczny jest **wpływ depopulacji: spadek liczby dzieci ogranicza wykorzystanie żłobków, przedszkoli i części usług edukacyjnych**.

„W edukacji problemem jest brak dzieci. Nawet jak mamy fajne szkoły, fajne przedszkole, to co z tego, jak nie ma kogo tam kształcić? […] Myślę, że to kwestia kilku lat, kiedy na pewno jedną szkołę zamkną."[32]

Po drugie, respondent z dużej, wyspecjalizowanej organizacji oceniał, że w dużym mieście część podstawowych usług dla osób z niepełnosprawnościami jest zapewniana w relatywnie wysokim stopniu, większy problem dotyczy osób z gmin ościennych, które nie mogą skorzystać z istniejącej oferty w wyniku wykluczenia transportowego. Podobnie w odniesieniu do usług edukacyjnych pojawiła się ekspercka ocena, że nie są one „białą plamą" w takim stopniu jak opieka wytchnieniowa, transport, zdrowie czy specjalistyczne poradnictwo. Wnioski te należy traktować jako ważne sygnały **różnicowania potrzeb, nie jako dowód regionalnego czy lokalnego nadmiaru**.

8.3 Charakter luk podażowych i ich przyczyny

Dominującym przekonaniem respondentów udzielających nam wywiadów jest, że **podstawowym problemem regionu są luki w ofercie usług i niedostateczna dostępność, a nie nadpodaż**. Najsilniej dotyczy to seniorów, osób niesamodzielnych, opiekunów rodzinnych, osób wymagających wsparcia psychologicznego i terapeutycznego oraz mieszkańców terenów słabo skomunikowanych. Ocena ta jest bardziej krytyczna niż perspektywa JST. W CAWI, w każdej kategorii poza usługami transportowymi, większość przedstawicieli gmin realizujących daną usługę uznała jej skalę za co najmniej wystarczającą – od 55% do 88% wskazań. Równocześnie relatywnie liczne oceny niedostatecznej podaży dotyczyły usług opiekuńczych i asystenckich (30 gmin), psychologicznych i terapeutycznych (21) oraz zdrowotnych i prozdrowotnych (16), co potwierdza część luk opisywanych przez respondentów IDI. Ocena PES pozwala zarazem dostrzec właściwy wymiar większości luk: respondentom IDI i uczestnikom FGI bliższe było **myślenie o „dostępie do usługi" niż o samej liczbie usług.** Istotne są godziny świadczenia usługi dopasowane lub nie do potrzeb odbiorców, towarzyszący usłudze transport (gdy jest konieczny), ciągłość, cena oraz możliwość skorzystania z usługi w sytuacji nagłej.

Ważny głos mniejszościowy wśród respondentów IDI wskazuje, że rozwój usług powinien być **poprzedzany realną diagnozą popytu**, zwłaszcza w przypadku usług dla dzieci i młodzieży. Depopulacja może prowadzić do sytuacji, w której samorząd tworzy nowe moce w segmencie już nasyconym, podczas gdy równocześnie brakuje usług dla seniorów. Ten wątek ma duże znaczenie dla efektywności planowania, choć w materiale IDI pojawia się tylko w kilku przypadkach.

Kontrowersja dotyczy również źródła luk. Część respondentów mówi o braku PES zdolnych wykonać usługę, inni – zwłaszcza z doświadczeniem w ekonomii społecznej i zamówieniach – twierdzą, że problemem jest raczej niewykorzystywanie istniejących podmiotów przez samorządy, zbyt restrykcyjne warunki przetargów lub brak aktywnego

[32] IDI22.

poszukiwania lokalnych wykonawców. Obie sytuacje mogą współwystępować w różnych gminach.

Z dyskusji uczestników FGI wynika jednak, że podstawowym problemem jest brak specjalistycznych kompetencji znacznej części PES oraz nadmierne ich uzależnienie z jednej strony od zapotrzebowania JST, a z drugiej – od zewnętrznego wsparcia doradczego i przede wszystkim finansowego. Z wypowiedzi uczestników FGI i ekspertów oraz z opisanych studiów przypadku wynika inna interpretacja: w części gmin problemem może być nie tyle brak usług, ile niedostateczna liczba PES dysponujących odpowiednimi kompetencjami, kadrą, organizacją i finansowaniem. Z tą interpretacją korespondują odpowiedzi JST: 47–48% badanych wskazało brak PES zdolnych świadczyć potrzebne usługi lub ogólnie niewystarczającą liczbę PES. Problemem zatem nie jest **luka ofertowa, lecz luka kompetencyjna**: niedostateczna liczba podmiotów mających dostateczny potencjał know-how, kadrowy i organizacyjny – nie zapominając o finansowym – by oferować JST usługi odpowiadające zakresowi i skali ich potrzeb.

8.4 Podsumowanie

Oferta PES jest na ogół rozwijana w odpowiedzi na rozpoznane lokalnie potrzeby, jednak dopasowanie nie może być oceniane wyłącznie przez sam fakt istnienia usługi. Największe i najlepiej potwierdzone luki dotyczą wsparcia seniorów i osób niesamodzielnych, opieki wytchnieniowej, mieszkalnictwa wspomaganego, wsparcia psychologicznego i terapeutycznego oraz transportu. Zróżnicowanie terytorialne dotyczy nie tylko katalogu usług, lecz także rodzaju niedoboru: w dużym mieście problemem bywa zdolność wykonawców do zwiększenia skali lub wejścia w wyspecjalizowaną usługę, na obszarach wiejskich - koszt dotarcia do odbiorcy, dostęp do kadry specjalistycznej i infrastruktury, a w małych miastach - ograniczona pojemność kilku lokalnych wykonawców. W Braniewie popyt na miejsca w CIS wyraźnie przekraczał ich liczbę, a w Ornecie dalszy rozwój opieki ogranicza dostępność personelu. Regionalne badanie samotnych seniorów potwierdza niedobory usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, usług sąsiedzkich, specjalistycznych i dziennych oraz duże znaczenie wykluczenia komunikacyjnego. Nadmiary występują punktowo, głównie w usługach dla dzieci na obszarach depopulacyjnych.[33]

9. Formy współpracy PES z gminą/OPS/CUS, mechanizmy finansowania oraz zasoby i ograniczenia rozwoju

Zestawienie wyników ankiety CAWI z JST i wyników badania jakościowego (przede wszystkim IDI oraz FGI z przedstawicielami PES, w których uczestniczyli także przedstawiciele gmin) – pokazuje, że współpraca PES z gminą, OPS czy CUS ma charakter **hybrydowy i zróżnicowany co do stopnia formalizacji**. Obejmuje nie tylko zlecanie usług, lecz również projekty i granty, finansowanie instytucjonalne, kierowanie odbiorców usług do PES, udostępnianie infrastruktury, wymianę informacji, konsultacje

[33] Badanie dotyczące zapotrzebowania na usługi społeczne wśród samotnych osób starszych w województwie warmińsko-mazurskim.

oraz bieżącą koordynację. W praktyce kilka z tych mechanizmów często występuje równocześnie, a stabilniejsze PES łączą przychody z różnych systemów publicznych ze świadczeniem usług dla podmiotów innych niż JST i jednostki mu podległe (szkoły, szpitale itp.).

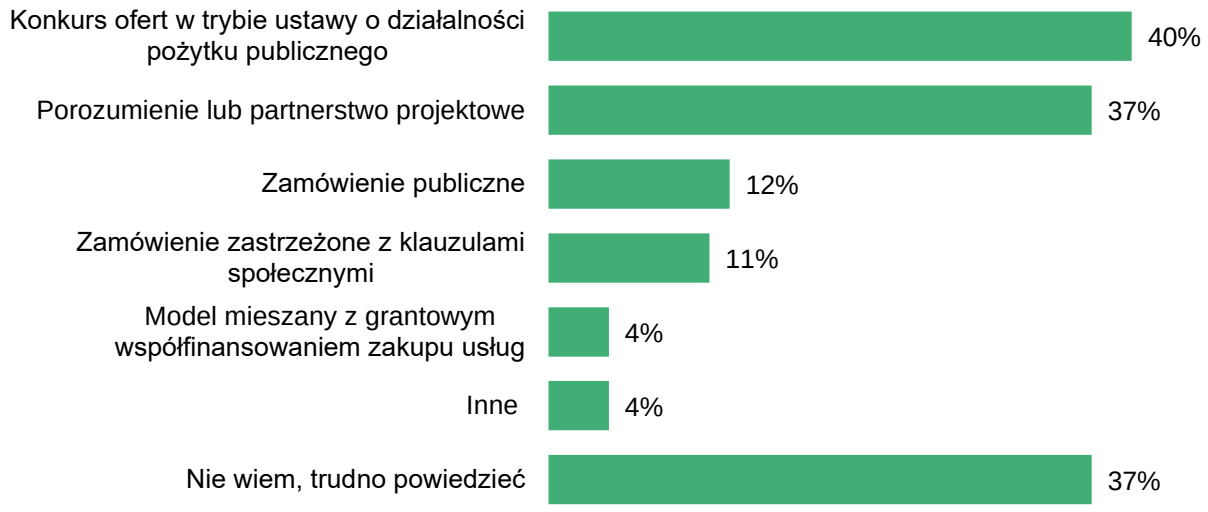
Najważniejsza zbieżność w ocenie sytuacji dotyczy **ograniczeń finansowych i niewystarczającej podaży wykonawców**. Gminy opisują je przede wszystkim jako niedostatek środków oraz brak PES o odpowiednim dla ich potrzeb potencjale. Przedstawiciele PES z kolei wskazują na mechanizm, który prowadzi do tego stanu: krótkotrwałe lub niedoszacowane finansowanie utrudnia utrzymanie kadr i zaplecza, mały potencjał ogranicza możliwość ubiegania się o większe zlecenia, a brak kontraktów nie pozwala na zdobycie doświadczenia wymaganego w kolejnych postępowaniach. Jako korzystna przedstawiana jest zatem sytuacja, gdy PES może mieć zagwarantowaną dłuższą współpracę z JST i stałe finansowanie.

„Powiedziałem, że będę tworzył taką ekipę i wyciągał ludzi ze świadczeń, i że potrzebuję zleceń i zamówień publicznych. […] Dostaliśmy trzy mieszkania [do remontu – wypowiedź dotyczy działalności spółdzielni socjalnej zajmującej się wnętrzarstwem] w ramach umowy ramowej; były klauzule społeczne. Wygraliśmy postępowanie i mieliśmy front robót na pół roku z płatnościami częściowymi.”[34]

Różnica perspektyw nie polega więc na przeciwstawnych ocenach, lecz przede wszystkim na innym poziomie opisu tego samego problemu.

9.1 Formy współpracy i mechanizmy finansowania

Wykres 18. Formalne podstawy współpracy



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

Z perspektywy JST podstawowym formalnym mechanizmem współpracy są **otwarte konkursy ofert w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego**. Wśród 33 gmin

[34] IDI31.

deklarujących współpracę z PES – ich stosowanie wskazało 40% respondentów. Niewiele rzadziej wskazywano porozumienia lub partnerstwa projektowe (37%). Zamówienia publiczne oraz zamówienia zastrzeżone z klauzulami społecznymi były wykorzystywane wyraźnie rzadziej - odpowiednio w 12% i 11% gmin. Model mieszany, w którym zakup usługi jest współfinansowany grantem oraz inne rozwiązania uzyskały po 4% wskazań. Jednocześnie 37% respondentów nie potrafiło określić formalnej podstawy współpracy. Wynik ten świadczy nie tylko o zróżnicowaniu stosowanych rozwiązań, ale także o ograniczonej rozpoznawalności instrumentów, które mogą służyć budowaniu rynku usług realizowanych przez PES.

W praktyce konkursy służą finansowaniu m.in. usług opiekuńczych, schronienia, placówek wsparcia, dowozów i działań profilaktycznych. **Znaczenie ma nie tylko tryb, lecz także długość umowy**. Część zadań jest powierzana corocznie, co utrudnia planowanie zatrudnienia i inwestycji. W kilku przypadkach funkcjonują jednak umowy wieloletnie, przede wszystkim pięcioletnie. Z perspektywy PES są one jednym z najważniejszych warunków stabilizacji: pozwalają utrzymać specjalistów, planować koszty oraz rozwijać usługę bez corocznego ryzyka przerwy.

Drugim mechanizmem są **zamówienia publiczne i zapytania ofertowe**, w tym postępowania prowadzone na platformach zakupowych. Szczególną rolę mogą w nich odgrywać klauzule społeczne i zamówienia zastrzeżone. Tam, gdzie są stosowane systematycznie, tworzą dostęp do rynku dla podmiotów zatrudniających osoby zagrożone wykluczeniem i pozwalają łączyć zakup usługi z celem społecznym. Ich wykorzystanie pozostaje jednak ograniczone. Monitoring ekonomii społecznej za 2024 r. wykazał stosowanie klauzul społecznych przez 19 spośród 137 badanych JST oraz zlecanie lub powierzanie usług społecznych PES przez 41 spośród 136 jednostek. Wśród przyczyn niestosowania tych rozwiązań wskazywano brak wiedzy o potencjalnych wykonawcach i brak praktycznej znajomości samego mechanizmu.

Trzecią grupę stanowią **dotacje, granty i projekty** finansowane ze środków regionalnych, krajowych i europejskich. Służą one uruchamianiu lub rozwijaniu usług asystenckich, aktywizacyjnych, edukacyjnych oraz działań dla seniorów, rodzin i osób z niepełnosprawnościami. PES może być wykonawcą, partnerem albo liderem projektu, a gmina partnerem udostępniającym zasoby, kierującym odbiorców lub zapewniającym wkład organizacyjny. Dla części samorządów projekt zewnętrzny jest warunkiem uruchomienia usługi, której nie mogłyby sfinansować wyłącznie ze środków własnych. Jednocześnie finansowanie projektowe tworzy ryzyko nieciągłości, jeżeli po zakończeniu projektu koszt nie zostanie przejęty przez budżet lokalny lub inne stabilne źródło.

Do tej grupy instrumentów należy **Premia Społeczna**, której celem jest zwiększenie liczby usług powierzanych lub zamawianych u PES oraz równoczesne wzmacnianie potencjału wykonawców. Instrument obejmuje zamknięty katalog 17 typów usług i może przełamywać barierę finansową po stronie gminy. Z perspektywy PES jego znaczenie zależy jednak od tego, czy czasowy bodziec doprowadzi do powstania trwałego popytu i kontynuacji usługi po zakończeniu dofinansowania. Samo uruchomienie zlecenia nie jest jeszcze równoznaczne z powstaniem stabilnego rynku.

Kolejną formą jest **finansowanie instytucjonalne lub finansowanie za odbiorcą**. Obejmuje ono m.in. subwencje i dotacje przypisane do dziecka, kontrakty NFZ, refundację świadczeń uczestników reintegracji oraz inne mechanizmy, w których przychód zależy od liczby osób objętych usługą. Rozwiązanie to może zapewniać większą ciągłość niż pojedynczy grant, ale uzależnia sytuację organizacji od stawek jednostkowych, liczby odbiorców i reguł właściwego systemu publicznego. W placówkach edukacyjnych i opiekuńczych dodatkowym ryzykiem są przerwy sezonowe oraz zmiany demograficzne.

Współpraca obejmuje również **mechanizmy niefinansowe**: kierowanie i kwalifikowanie odbiorców przez OPS lub CUS do PES, bieżącą wymianę informacji, użyczenie lokalu, udostępnienie sali lub sprzętu, wspólną organizację wydarzeń i udział w konsultacjach. Z perspektywy części PES sprawny przepływ informacji i dostęp do infrastruktury bywają ważniejsze niż niewielka dotacja. Mechanizmy te obniżają koszty wejścia w usługę, ułatwiają dotarcie do odbiorców i pozwalają elastycznie reagować na zmiany ich sytuacji.

Mniej powszechny, lecz istotny jest **model rynkowy**, w którym PES rozwija sprzedaż usług lub produktów i przeznacza nadwyżkę na cele społeczne. Niektóre podmioty świadomie ograniczają zależność od dotacji JST, gdy inne utrzymują działalność reintegracyjną z przychodów z zamówień publicznych. Model ten zwiększa autonomię PES, ale wymaga kompetencji sprzedażowych, zdolności kalkulowania pełnego kosztu i dostępu do rynku. Nie jest więc rozwiązaniem dostępnym w jednakowym stopniu dla wszystkich PES, zwłaszcza dla małych organizacji świadczących usługi, których odbiorcy nie są w stanie finansować samodzielnie.

Wyniki badania pokazują tym samym dwa odmienne sposoby osiągania stabilności:

- w przypadku pierwszym PES opiera rozwój na **wieloletnim kontrakcie**, corocznym uzgadnianiu stawek i stałej koordynacji z OPS lub CUS,
- w drugim PES **świadomie ogranicza finansową zależność od JST,** rozwija sprzedaż rynkową i przeznacza nadwyżkę na działalność społeczną.

Oba modele mogą być trwałe, lecz wymagają innego zestawu kompetencji i nie powinny być oceniane według jednakowych kryteriów rozwoju.

Tabela 7. Formy współpracy z gminą/OPS/CUS według deklaracji PES

Mechanizm	Sposób finansowania / relacji	Przykładowe zastosowanie[35]
Konkurs / zlecenie zadania publicznego	Roczne lub wieloletnie umowy, dotacja na wykonanie zadania	Usługi opiekuńcze i asystenckie, integracyjne i aktywizacyjne, mieszkaniowe, transportowe
Zamówienie publiczne / zapytanie ofertowe	Płatność za usługę; czasem klauzule społeczne lub postępowania zastrzeżone	Usługi opiekuńcze i asystenckie, integracyjne i aktywizacyjne, gastronomiczne
Projekt / grant	Środki UE, krajowe, regionalne; PES może być liderem lub partnerem	Usługi opiekuńcze i asystenckie, integracyjne i aktywizacyjne, dla rodzin z dziećmi do lat 3 i edukacji przedszkolnej
Finansowanie instytucjonalne / „za odbiorcą”	Subwencja, dotacja na dziecko, kontrakt zdrowotny, refundacja świadczeń	Usługi dla rodzin z dziećmi do lat 3 i edukacji przedszkolnej, edukacyjne, integracyjne i aktywizacyjne, zdrowotne i prozdrowotne
Współpraca niefinansowa	Kierowanie odbiorców, informacja, infrastruktura, konsultacje, partnerstwo	Praktycznie wszystkie typy usług
Model rynkowy z reinwestowaniem nadwyżki	Działalność gospodarcza i sprzedaż usług/produktów	Finansowanie misji, usługi integracyjne i aktywizacyjne, działania lokalne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami PES

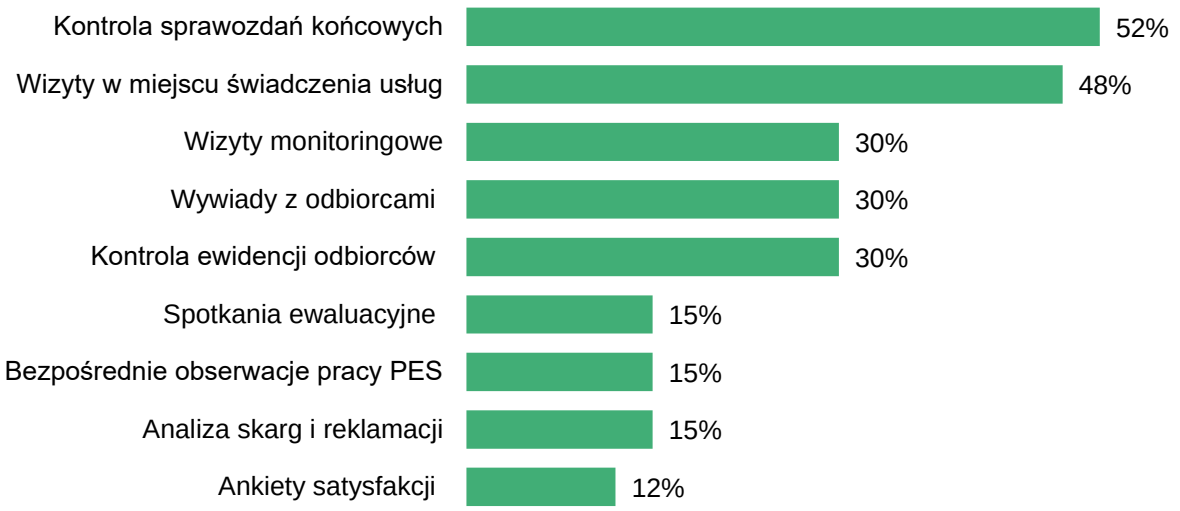
9.2 Współpraca operacyjna, monitoring i udział PES w planowaniu

W codziennym funkcjonowaniu usług formalny kontrakt jest uzupełniany przez **bieżącą współpracę pracowników PES z OPS i CUS**. Dotyczy ona kierowania odbiorców usług do PES, uzgadniania zakresu pomocy, reagowania przez OPS/CUS na zmianę sytuacji osoby korzystającej z usługi oraz rozwiązywania problemów pojawiających się w trakcie

[35] W kolumnie podano przykłady zadań konkursowych, a nie odrębne kategorie usług. Odpowiadają one – zależnie od zakresu zadania – usługom opiekuńczym i asystenckim, mieszkaniowym, transportowym, zdrowotnym i prozdrowotnym albo psychologicznym i terapeutycznym.

realizacji. W małych gminach relacja ta opiera się często na osobistej znajomości przedstawicieli PES i instytucji gminnych. Zwiększa to elastyczność i szybkość reakcji, ale zarazem uzależnia ciągłość współpracy od relacji między konkretnymi osobami i nie zastępuje formalnych mechanizmów planowania rynku usług.

Wykres 19. Formy monitoringu usług społecznych zlecanych PES



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

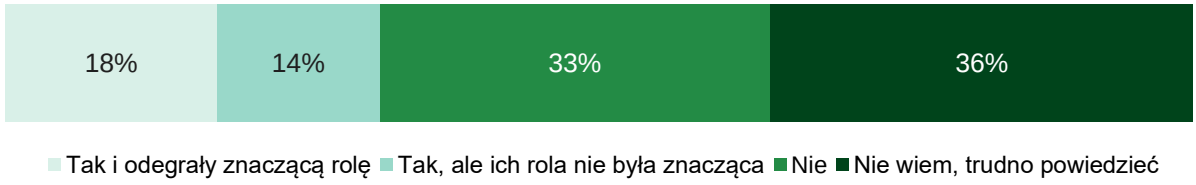
Wśród 33 gmin wykazujących konkretną współpracę z PES kontrolę sprawozdań końcowych zadeklarowało 52% respondentów, a monitoring w miejscu realizacji - 48%. Po 30% wskazało wizyty monitoringowe, wywiady z osobami korzystającymi z usług i kontrolę ewidencji odbiorców. Jak pokazują to jednak informacje zebrane w toku badań jakościowych, w bardzo wielu gminach, zasadniczą wiedzę o jakości wykonywanych usług, urzędnicy czerpią z bezpośredniej obserwacji, względnie od wiedzy pozyskiwanej od mieszkańców. Gminy w województwie warmińsko-mazurskim są nieduże, a relacje społeczne żywe. Formalny monitoring projektów jest prowadzony, niemniej jednak często jego celem jest tylko dopełnienie procedury. Pracownicy socjalni, a także inni pracownicy gminy znają swój teren i odbiorców usług dostatecznie dobrze, by dobrze orientować się w tym, jak usługi są świadczone i wychwytywać informacje o ewentualnych nieprawidłowościach.

„Jeżeli chodzi o monitorowanie, to u nas jest pracownik socjalny, pracownik, opiekun starszy, który jakby czuwa nad środowiskami […], wie, co się w tych środowiskach dzieje […]. Także to jest taki monitoring tej pracy jest. To jest małe miasto. My tutaj generalnie mamy, uważam, łatwiej niż w dużych miastach, bo znamy się wszyscy, znamy środowiska i wiemy, gdzie to się dzieje, jeżeli są nasze. Także tutaj ten monitoring jak najbardziej jest.”[36]

[36] IDI36.

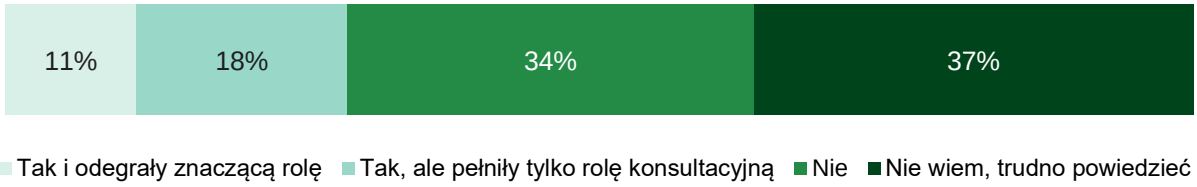
Można sądzić, że takie formy kontroli, zwłaszcza w niedużych miejscowościach są dostatecznie efektywne i powstrzymywanie się przez urzędników od mnożenia sposobów formalnego monitoringu jest w pełni uzasadnione.

Wykres 20. Udział PES w procesie diagnozowania potrzeb w gminie



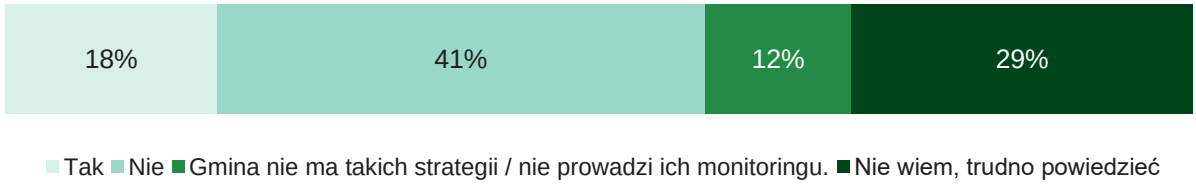
Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

Wykres 21. Udział PES w procesie planowania usług społecznych



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

Wykres 22. Udział PES w zespołach monitorujących wdrażanie strategii



Źródło: Badanie CAWI gmin województwa warmińsko-mazurskiego, gminy współpracujące z PES, n=33.

Znacznie słabiej rozwinięty jest **udział PES w diagnozowaniu i projektowaniu usług**. Znaczącą rolę PES w diagnozowaniu potrzeb odnotowało 18% badanych gmin, a dalsze 14% wskazało udział bez istotnego wpływu. Uczestnictwo PES w tworzeniu planów usług potwierdziło 11% przedstawicieli gmin, przy czym w kolejnych 18% jednostek miało ono wyłącznie charakter konsultacyjny. Do zespołów monitorujących wdrażanie dokumentów strategicznych zapraszano PES w 18% gmin; 41% respondentów stwierdziło, że takich zaproszeń nie wystosowano. Wysoki udział odpowiedzi świadczących o braku wiedzy dodatkowo wskazuje, że praktyka współtworzenia polityki usługowej nie jest jeszcze trwałym elementem lokalnego systemu.

To rozróżnienie między sprawną realizacją a słabym współplanowaniem jest widoczne również w studiach przypadku. **W Elblągu** CUS rozpoznaje potencjał wykonawców przed częścią postępowań, łączy różne źródła finansowania i prowadzi kwartalne spotkania z realizatorami. **W Wydminach** rynek usług rozwijano dzięki klauzulom społecznym, wsparciu OWES i Premii Społecznej, przy czym część współpracy zachowuje charakter pozafinansowy. **W Braniewie i Ornecie** występuje ścisła współpraca operacyjna MOPS z kilkoma wykonawcami, natomiast wspólne planowanie całego systemu jest słabiej zinstytucjonalizowane. Przypadki te pokazują, że dobra koordynacja konkretnej usługi nie musi oznaczać włączenia PES w długofalowe kształtowanie polityki lokalnej.

9.3 Zasoby organizacyjne i kadrowe PES jako warunek korzystnej współpracy z JST i pozycji PES na rynku

O zdolności PES do świadczenia usług nie przesądza sam formalny status podmiotu. Podstawowym zasobem jest **zdolność organizacyjna i kompetentne przywództwo**. Liderzy małych podmiotów łączą zarządzanie personelem, świadczenie usług, pozyskiwanie zleceń, pisanie projektów, rozmowy z samorządem i rozwiązywanie problemów odbiorców. Taka koncentracja odpowiedzialności umożliwia szybkie działanie i utrzymuje spójność organizacji, ale jest równocześnie jej słabością. Przeciążenie lidera, brak zastępstwa i nieprzygotowana sukcesja mogą zagrozić ciągłości usługi nawet wtedy, gdy podmiot ma ugruntowaną pozycję lokalną.

Drugim zasobem jest **doświadczenie i wiarygodność budowane przez lata**. Rozpoznawalna marka ułatwia pozyskiwanie odbiorców, rekrutację pracowników i wolontariuszy, nawiązywanie partnerstw oraz rozmowę z urzędem. Podmioty lokalne wnoszą szczegółową znajomość środowiska i relacje z mieszkańcami. Oddziały organizacji ogólnopolskich mogą korzystać z procedur, know-how i zaplecza większej sieci, choć lokalna autonomia nie zawsze łączy się z pełnym dostępem do centralnych źródeł finansowania. Dla JST doświadczenie i rozpoznawalność partnera obniżają postrzegane ryzyko jakościowe.

Znaczenie ma także **zdolność łączenia źródeł finansowania**. Dojrzałe PES łączą zlecenia JST, dotacje, projekty europejskie, kontrakty z innych systemów publicznych i przychody własne. Dywersyfikacja pozwala finansować koszty, których nie obejmuje pojedyncze zlecenie, oraz ogranicza skutki opóźnień lub przerw między konkursami. Wymaga jednak kompetencji finansowych i księgowych, płynności oraz umiejętności równoczesnego prowadzenia kilku reżimów rozliczeniowych. Potencjału organizacji nie można zatem utożsamiać wyłącznie ze skutecznością w zdobywaniu grantów.

Czwartą grupę stanowią **zasoby materialne i logistyczne**: lokale, miejsca w placówkach, kuchnie i zaplecze gastronomiczne, samochody, sprzęt rehabilitacyjny i medyczny. Decydują one o rodzaju i skali możliwej usługi. Dostęp do lokalu lub sprzętu użyczonego przez gminę może przesądzić o możliwości jej uruchomienia. Na obszarach wiejskich szczególnego znaczenia nabiera transport, ponieważ koszt dotarcia personelu do rozproszonych odbiorców wpływa zarówno na opłacalność zlecenia, jak i na możliwość zatrudnienia pracowników.

Najbardziej bezpośrednio o możliwości wejścia we współpracę z JST decyduje jednak **kadra wykonawcza i specjalistyczna**. Potrzebni są zarówno opiekunowie, asystenci i pracownicy gastronomii, jak i psychologowie, terapeuci, rehabilitanci oraz osoby zdolne zarządzać usługą. Wolontariat zwiększa intensywność działań i wzmacnia relacyjny charakter wsparcia, ale nie może trwale zastąpić opłacanych funkcji zarządczych ani specjalistycznych. Z punktu widzenia gminy dostępność PES jest więc nie tylko kwestią liczby zarejestrowanych podmiotów, lecz także ich realnej zdolności do skompletowania zespołu i wzięcia odpowiedzialności za jak największy zakres usługi.

9.4 Ograniczenia rozwoju działalności usługowej

W badaniu CAWI obejmującym 86 gmin trzy najczęściej wskazywane bariery współpracy to **niedostatek PES świadczących potrzebne usługi, ograniczenia budżetowe gmin i ogólnie niewystarczająca liczba PES**. Każdy z tych czynników wskazało 47-48% ogółu badanych. W gminach faktycznie współpracujących z PES oceny były bardziej zdecydowane: ograniczenia budżetowe wskazało 64%, a ogólny niedostatek PES - 61% respondentów. Oznacza to, że doświadczenie współpracy nie usuwa barier, lecz pozwala wyraźniej dostrzec ograniczoną podaż podmiotów zdolnych przyjąć zlecenie i koszt utrzymania usługi.

Dostępność partnerów jest przy tym nierówna między rodzajami usług. Gminy na ogół podejmują współpracę tam, gdzie wykonawcę można znaleźć stosunkowo łatwo. Trudności częściej pojawiają się w usługach wymagających specjalistycznej kadry, infrastruktury lub dojazdu do odbiorcy. W rezultacie mała liczba przypadków współpracy w danym obszarze nie musi świadczyć o niskim zapotrzebowaniu, może być skutkiem braku wykonawcy zdolnego spełnić warunki organizacyjne i finansowe.

Najczęściej opisywanym przez PES ograniczeniem jest **brak pracowników**. Organizacje konkurują o kadrę z sektorem publicznym i prywatnym, często nie mogąc zaoferować porównywalnych stawek ani stabilności zatrudnienia. Na terenach wiejskich dochodzą czas i koszt dojazdu, a czasem konieczność korzystania z prywatnego samochodu. Brak specjalistów może prowadzić do rezygnacji z nowego zlecenia mimo rozpoznanego popytu. Z perspektywy JST problem ujawnia się jako brak wykonawcy, z perspektywy PES - jako brak warunków do zatrudnienia i utrzymania zespołu.

Drugim ograniczeniem jest **niedoszacowanie kosztów** i postępujące za tym **ryzyko utraty płynności**. Stawki w zleceniach nie zawsze uwzględniają wzrost płacy minimalnej, energii, transportu, księgowości, koordynacji i utrzymania infrastruktury. Część konkursów wymaga wkładu własnego, a niektóre projekty są refundowane z opóźnieniem. Małe PES dysponują niewielkim kapitałem obrotowym i nie mogą przez kilka miesięcy finansować wynagrodzeń z własnych środków. W usługach sezonowych pojawiają się dodatkowo okresy bez przychodów. W takich warunkach nominalna wartość kontraktu nie odzwierciedla jego faktycznej opłacalności.

Trzecia grupa ograniczeń ma charakter **administracyjny i proceduralny**. PES wskazują na rozbudowaną sprawozdawczość, koszty pełnej księgowości, kontrole, wymogi e-podpisu i systemów elektronicznych, a także na kryteria obrotu i bardzo

precyzyjnie definiowanego doświadczenia. Niejednoznacznie oceniany jest status przedsiębiorstwa społecznego: części PES ułatwia finansowanie zatrudnienia lub udział w zamówieniach, innym przynosi obowiązki nieproporcjonalne do korzyści. Mniejsze podmioty obawiają się już samego wejścia w postępowanie. Dojrzałe organizacje akcentują z kolei niedoszacowanie kosztów zarządzania i koordynacji w konkursach prowadzonych w trybie pożytku publicznego. Formalnie dostępny tryb może być zatem ekonomicznie mniej korzystny niż sprzedaż usługi, w której wykonawca kalkuluje pełną cenę.

Po stronie gmin obawy proceduralne przybierają częściowo inną postać. Około 20% respondentów w obu porównywanych grupach wskazywało ryzyko jakości usług PES, a po około 13% - ryzyko stosowania niesprawdzonych rozwiązań. W gminach niewykazujących konkretnej współpracy częściej pojawiała się preferencja realizowania usług przez własnych pracowników (26%), brak doradztwa (13%) oraz przekonanie o braku zapotrzebowania na usługi PES (11%). Gminy mające doświadczenie współpracy częściej natomiast dostrzegały ograniczenia prawne - wskazało je 12% tej grupy. Wyniki te pokazują, że brak praktyki współpracy sprzyja zachowaniu dotychczasowego modelu, podczas gdy doświadczenie przesuwa uwagę z ogólnych obaw na konkretne bariery finansowe i prawne.

Czwarte ograniczenie dotyczy **trwałości infrastruktury i finansowania**. Projekt może sfinansować remont, wyposażenie lub uruchomienie placówki, ale nie zapewnia wieloletniego pokrycia czynszu, energii, serwisu sprzętu i wynagrodzeń. Organizacja pozostaje wtedy z kosztami stałymi oraz niepewnością, czy pojawi się kolejne zlecenie. Instrumenty wsparcia często premiują tworzenie nowych miejsc pracy, podczas gdy dojrzałe PES potrzebują przede wszystkim stabilizacji już istniejących etatów, utrzymania specjalistów, finansowania koordynacji i odtwarzania sprzętu. Młodsze podmioty nadal potrzebują instrumentów zatrudnieniowych, dlatego wsparcie powinno być różnicowane według stopnia dojrzałości.

Piąte ograniczenie ma charakter **terytorialny**. Rozproszone osadnictwo, niedostateczny transport publiczny i stan dróg zwiększają koszt jednostkowy usługi oraz utrudniają rekrutację. W części gmin samo finansowanie świadczenia nie wystarcza, jeżeli kalkulacja nie obejmuje organizacji dojazdu pracownika lub odbiorcy. Problem ten jest szczególnie istotny w usługach opiekuńczych, asystenckich, rehabilitacyjnych i terapeutycznych, z którymi trzeba docierać do osób o ograniczonej mobilności.

Ostatnią grupę tworzą **ograniczenia relacyjne i planistyczne**. W części gmin jakość współpracy zależy od nastawienia pojedynczych urzędników lub władz, a zmiana personalna może osłabić utrwalone porozumienia. PES otrzymują informacje o planowanym konkursie zbyt późno, aby przeszkolić kadrę, stworzyć konsorcjum lub zainwestować w sprzęt. Przedstawiciele sektora wskazują, że informacja z rocznym lub podobnym wyprzedzeniem o przewidywanym zapotrzebowaniu pozwoliłaby przygotować ofertę zamiast reagować dopiero na gotowe postępowanie. W tym obszarze OWES może pełnić funkcję pomostu: dostarczać JST wiedzy o wykonawcach, a słabszym organizacyjnie PES - wiedzy o procedurach i warunkach wejścia na rynek.

9.5 Podobieństwa perspektyw JST i PES

Z analizy obu perspektyw wynika jednoznacznie, że **najważniejszym warunkiem współpracy jest istnienie realnej zdolności wykonawczej**. Nie wystarcza formalna obecność PES w rejestrze. Potrzebne są: kadra, zarządzanie, infrastruktura, płynność finansowa i doświadczenie odpowiadające konkretnemu zadaniu. Zbieżne są również oceny PES i JST dotyczące znaczenia środków finansowych: gminy wskazują ograniczenia budżetowe, a PES - stawki i warunki, które nie pozwalają pokryć pełnego kosztu usługi.

W obu perspektywach widoczne jest także znaczenie **stałego kontaktu roboczego i znajomości lokalnego środowiska**. Gminy wykorzystują tę wiedzę do monitorowania jakości, a PES - do rozpoznawania potrzeb i dostosowywania usługi do sytuacji odbiorcy. Obie strony dostrzegają korzyść z rozszerzenia oferty oraz możliwość sięgania po zewnętrzne finansowanie. Potwierdza to, że współpraca nie jest traktowana wyłącznie jako sposób zastąpienia wykonawcy publicznego, lecz również jako metoda zwiększania dostępności i elastyczności lokalnego systemu.

9.6 Różnice między perspektywą JST a perspektywą PES

Pierwsza różnica dotyczy **sposobu wyjaśniania niewystarczającej podaży usług**. JST częściej ujmują problem jako zewnętrzny wobec własnej organizacji: brak PES albo brak PES o właściwym profilu. PES pokazują natomiast, że podaż jest kształtowana przez warunki tworzone przez zamawiającego i system wsparcia. Krótka umowa, niska stawka, brak zaliczki, nieuwzględnienie transportu, nadmierne wymagania dotyczące doświadczenia lub niestosowanie klauzul społecznych mogą sprawić, że istniejący podmiot nie złoży oferty lub nie rozwinie nowej usługi.

Druga różnica dotyczy **rozumienia samej współpracy**. Dla JST jest ona warunkowana poprzez formalną podstawę zlecenia i sposób kontroli – i często, jak wynika z FGI i wywiadów z ekspertami, zaangażowanie samorządu na tym się kończy. Dla PES natomiast współpraca jest szerszym układem, w którym obok umowy znaczenie mają skierowania odbiorców, informacja, infrastruktura, kontakty z pracownikami socjalnymi, partnerstwo projektowe i możliwość wpływania na kształt usługi. Wysoki odsetek przedstawicieli gmin, którzy nie potrafili wskazać formalnej podstawy relacji, dodatkowo potwierdza, że praktyczne współdziałanie nie zawsze daje się sprowadzić do jednego mechanizmu.

Trzecia różnica wiąże się z **horyzontem czasowym**. JST funkcjonują w rytmie budżetu, rocznego programu współpracy i kolejnych postępowań. PES muszą natomiast utrzymywać ludzi, lokal i sprzęt również między zleceniami. Dlatego rozwiązanie wystarczające do wykonania bieżącego zadania nie musi tworzyć warunków rozwoju wykonawcy. Z perspektywy PES o trwałości rynku decyduje przewidywalność przyszłego popytu, czyli możliwość zawierania wieloletnich umów, za czym powinna iść waloryzacja kosztów i możliwość finansowania funkcji zarządczych.

Czwarta różnica dotyczy **kontroli i współplanowania**. Gminy oceniają monitoring realizowanych usług jako intensywny i skuteczny, zwłaszcza dzięki znajomości

środowiska lokalnego. PES nie kwestionują potrzeby kontroli, lecz zwracają uwagę na koszty sprawozdawczości i niedostateczne finansowanie koordynacji. Jednocześnie oczekują wcześniejszego włączania w diagnozowanie potrzeb i planowanie usług. Dane JST pokazują, że taki udział pozostaje ograniczony. Lokalny system jest więc lepiej rozwinięty w zakresie nadzoru nad już zleconą usługą niż w zakresie wspólnego przygotowywania przyszłej oferty.

Różne są wreszcie akcenty dotyczące **ryzyka**. JST obawiają się jakości i niesprawdzonych rozwiązań, natomiast PES podkreślają ryzyko ekonomiczne wynikające z niedoszacowania kosztów, opóźnień i konieczności utrzymania kadry. Mechanizmy ograniczające ryzyko jednej strony mogą zwiększać ryzyko drugiej: rozbudowane wymogi i kontrola zabezpieczają zamawiającego, lecz podnoszą koszt wejścia wykonawcy. Trwała współpraca wymaga zatem równoważenia obu rodzajów ryzyka, a nie przenoszenia go w całości na PES.

9.7 Warunki rozwoju stabilnej współpracy

Z analizy obu perspektyw wynika, że rozwoju działalności usługowej PES nie zapewni jeden instrument. Potrzebny jest spójny cykl współpracy: diagnozowanie przyszłego popytu z udziałem wykonawców, wcześniejsze informowanie o planowanych usługach, dobór trybu adekwatnego do zadania, kalkulowanie pełnego kosztu, finansowanie pozwalające zachować płynność, bieżąca koordynacja oraz monitoring proporcjonalny do ryzyka. Klauzule społeczne, Premia Społeczna i wsparcie OWES mogą otwierać rynek, ale ich efekt będzie trwały tylko wtedy, gdy po okresie inicjowania pojawi się kontynuacja zleceń.

Model współpracy powinien być również różnicowany według dojrzałości PES. Młodsze organizacje potrzebują pomocy w przygotowaniu ofert, budowaniu doświadczenia i tworzeniu miejsc pracy. Podmioty dojrzałe częściej potrzebują stabilizacji istniejących etatów, finansowania zarządzania, inwestycji odtworzeniowych i możliwości zwiększania skali. W małych gminach szczególnego znaczenia nabiera ograniczanie zależności systemu od pojedynczej organizacji lub lidera, natomiast w większych ośrodkach - koordynacja wielu wyspecjalizowanych wykonawców.

9.8 Podsumowanie

- Współpraca PES z gminą/OPS/CUS obejmuje konkursy i powierzanie zadań publicznych, zamówienia i zapytania ofertowe, projekty i granty, finansowanie instytucjonalne, partnerstwa oraz działania niefinansowe.
- W czterech studiach przypadku współpraca przybierała odmienne formy: od bardziej sformalizowanego dialogu z wykonawcami po bieżącą współpracę operacyjną. Przypadki te ilustrują możliwe warianty, lecz nie tworzą typologii wszystkich gmin województwa.
- W małych, względnie mało złożonych lokalnych układach, opartych na niewielkiej liczbie wykonawców – sprawny kontakt roboczy zwiększa elastyczność usługi, ale nie zastępuje wspólnego planowania ani budowania szerszego rynku wykonawców.

- O zdolności PES do realizacji usług decydują zarządzanie, kadra, infrastruktura, doświadczenie i możliwość łączenia źródeł finansowania.
- Stabilność lokalnych układów świadczenia usług zwiększają przewidywalne umowy, realna kalkulacja kosztów, stała koordynacja i dywersyfikacja przychodów; ograniczeniami pozostają niedobory personelu, koszty administracyjne, krótki horyzont części finansowania i brak wyprzedzającej informacji o przyszłych potrzebach.

10. Perspektywa PES: Bariery pełnienia roli realizatora usług oraz propozycje wzmocnienia udziału PES

W przypadku barier dla realizacji usług społecznych przez PES rozkład akcentów w grupie udzielających wywiadów pogłębionych jest częściowo odmienny niż w przypadku JST odpowiadających na pytania ankiety CAWI. Respondenci IDI szczegółowo opisywali problemy finansowania, procedur, kadr i relacji, natomiast przedstawiciele gmin najczęściej wskazywali ograniczenia budżetowe oraz niedostatek odpowiednich wykonawców. Z badania jakościowego wynika jednak – co ważne – że bariery postrzegane przez PES nie tworzą jednej listy niezależnych problemów. Najczęściej układają się w następujący mechanizm: niestabilne lub zbyt niskie finansowanie utrudnia zatrudnienie i utrzymanie kadry, słaba kadra ogranicza możliwość startu w przetargach czy konkursach o większe zlecenia, brak doświadczenia w realizacji zleceń blokuje spełnienie kryteriów kolejnego postępowania, mała skala nie daje środków na profesjonalizację zarządzania. Dlatego respondenci rzadko oczekują jednego instrumentu pomocowego. Ich propozycje dotyczą raczej zmiany warunków współpracy w całym cyklu usługi.

10.1 Najważniejsze bariery

1. Pierwsza grupa barier ma **charakter finansowy**. Wysokość zleceń i dotacji nie zawsze odpowiada realnym kosztom pracy, transportu, energii, księgowości i utrzymania infrastruktury. Szczególnie dotkliwe jest to w usługach wymagających dojazdu do rozproszonych odbiorców oraz w małych organizacjach, które nie posiadają kapitału obrotowego. W kilku przypadkach PES rezygnował z konkursu albo z kontynuacji współpracy, ponieważ warunki oznaczały faktyczne dokładanie pracy wolontariackiej lub własnych środków.

   „Te umowy są nietrwałe, nie są wieloletnie, nie ma ciągłości. […] To bardzo duże wyzwanie, żeby nieduża organizacja miała stabilność finansową na tyle, żeby przez cztery miesiące płacić pracownikom z własnych środków.”[37]

2. Druga bariera dotyczy **zamówień i konkursów**. Respondenci wskazują na zbyt duże znaczenie ceny, niewystarczające stosowanie klauzul społecznych, wymagania dotyczące obrotu lub identycznego doświadczenia oraz konstrukcję kryteriów, która utrudnia wejście lokalnego PES w nową usługę. W jednym z opisanych mechanizmów podmiot posiadał doświadczenie w pracy z tą samą

[37] IDI18.

grupą odbiorców, ale nie spełnił formalnego wymogu doświadczenia w usłudze nazwanej dokładnie tak jak w konkursie. Tego typu bariery tworzą zamknięte koło: bez kontraktu nie ma doświadczenia, a bez doświadczenia nie można zdobyć kontraktu.

3. Trzecia grupa to **bariery kadrowe i zarządcze**. Brakuje opiekunów, kucharzy, psychologów, terapeutów, rehabilitantów, ale także menedżerów zdolnych prowadzić podmiot społeczny w sposób biznesowo odpowiedzialny. W małych PES lider łączy zarządzanie, świadczenie usług, pozyskiwanie środków i kontakt z urzędem. W kilku wywiadach wprost pojawia się wypalenie i brak następcy. Wolontariat jest cennym zasobem, ale opieranie na nim trwałości podstawowej usługi tworzy istotne ryzyko.

   „My razem z panią prezes pracujemy na stanowisku dyrekcyjno-kierowniczym i opiekujemy się dziećmi. Czyli tych dwóch osób brakuje. […] Brakuje nam ludzi, ale możliwości finansowe też są ograniczone."[38]

4. Czwarta bariera jest **relacyjna i instytucjonalna**. Jakość współpracy zależy niekiedy od nastawienia pojedynczych osób, zmiany władz lub gotowości urzędników niższego szczebla do stosowania instrumentów ekonomii społecznej. W części gmin PES uczestniczą w konsultacjach i planowaniu, w innych pozostają jedynie odbiorcą informacji lub wykonawcą po rozstrzygnięciu postępowania. Respondenci wskazują też na stereotypy dotyczące osób zatrudnianych w PES oraz obawę urzędników przed kontrolą i niestandardowymi rozwiązaniami.

5. Piąta bariera ma charakter **terytorialny**. Rozproszenie osadnictwa, zły stan dróg i brak transportu publicznego zwiększają koszt jednostkowy usługi, utrudniają rekrutację pracowników i sprawiają, że wykonawcy nie chcą startować w postępowaniach na odległych obszarach. W takich warunkach sam brak finansowania usługi nie rozwiązuje problemu – konieczne jest uwzględnienie transportu i organizacji pracy.

6. Szósta bariera dotyczy **trwałości i planowania**. Projekty pozwalają uruchomić usługę lub wyposażyć placówkę, ale nie zawsze zapewniają jej funkcjonowanie po zakończeniu finansowania. Dotyczy to szczególnie lokali i infrastruktury: PES może zdobyć środki na remont lub sprzęt, a następnie pozostaje z rosnącym czynszem, kosztami energii i niepewnością co do kolejnego konkursu. W organizacjach działających na rzecz dzieci dodatkowym czynnikiem jest depopulacja, która może obniżać liczbę odbiorców szybciej niż zmieniają się stałe koszty placówki.

7. Analiza monitoringu spółdzielni socjalnych za 2025 r. pokazuje, że część barier ma charakter szerszy niż pojedyncze doświadczenia respondentów IDI. Wynika z niej spadek liczby faktycznie aktywnych podmiotów i umiarkowana stabilność finansowa sektora, przy ograniczonej dynamice rozwoju. Jednocześnie

[38] IDI1.

zdecydowana większość formalnie zarejestrowanych spółdzielni nie prowadzi już realnej działalności. [39]

8. FGI ujawnił dodatkową barierę związaną z **rosnącymi standardami świadczenia usług**. Uczestnicy wywiadu wskazywali, że wymogi jakościowe i techniczne są potrzebne, ale ich szybkie podnoszenie bez okresu przejściowego i finansowania dostosowawczego może prowadzić do wycofywania się małych podmiotów lub zamykania placówek. Problem nie dotyczy więc sprzeciwu wobec standardów, lecz zdolności PES do sfinansowania lokalu, wyposażenia, personelu i procedur wymaganych do ich spełnienia.
9. Studia przypadku pozwalają z kolei rozdzielić bariery strukturalne od ryzyk relacyjnych. Elbląg pokazuje, że nawet dojrzały i zinstytucjonalizowany model nie usuwa problemu projektowego finansowania, niedoboru kadr ani ograniczonej liczby lokalnych wykonawców zdolnych szybko zwiększyć skalę działania. Przypadki Braniewa i Ornety wskazują dodatkowo na ryzyko koncentracji typowe dla małych lokalnych systemów. W Braniewie kilka podstawowych obszarów opiera się na pojedynczych wyspecjalizowanych podmiotach, a w Ornecie usługi opiekuńcze są silnie związane z jednym głównym wykonawcą. W takich warunkach brak opiekunek, specjalistów, osłabienie lidera albo utrata zdolności organizacyjnej jednego PES może przełożyć się bezpośrednio na dostępność całego segmentu usług. Mała liczba elementów systemu ułatwia bieżący kontakt, ale ogranicza możliwość zastąpienia wykonawcy i zwiększa znaczenie sukcesji, dywersyfikacji kadr oraz stabilnych relacji z MOPS. Jeszcze bardziej wrażliwe są systemy świadczenia usług w gminach wiejskich i w najmniejszych miastach, gdzie łatwo może dojść do zachwiania utrwalonych relacji i praktyk w wyniku, np. zmiany władz. W mniejszych jednostkach samorządowych częściej ma miejsce zależność współpracy od relacji personalnych, co może mieć wymiar pozytywny, ale i negatywny zależnie od nastawienia rządzących JST. Większe miejscowości, o „gęstszej" strukturze instytucjonalnej są mniej podatne na tego rodzaju zagrożenia.

10.2 Niwelowanie barier: propozycje formułowane przez PES

Najczęściej powtarzającym się kierunkiem jest **zwiększenie przewidywalności współpracy**. Respondenci postulują umowy wieloletnie tam, gdzie potrzeba ma charakter stały oraz mechanizm regularnej aktualizacji stawek, tak aby zlecenie pokrywało rzeczywiste koszty w miarę jego realizacji. Doświadczenia kilku PES pokazują, że kontrakt pięcioletni nie eliminuje potrzeby kontroli ze strony JST czy odpowiednich innych instytucji kontrolnych, ale pozwala zatrudnić kadrę, planować inwestycje i budować jakość. **W usługach o charakterze ciągłym roczny konkurs jest postrzegany jako mechanizm generujący niepotrzebne ryzyko.**

---

[39]Monitoring spółdzielni socjalnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2025.

Drugi kierunek dotyczy zamówień społecznie odpowiedzialnych. Respondenci oczekują **szerszego stosowania klauzul społecznych, postępowań zastrzeżonych i innych rozwiązań pozwalających w większym stopniu kierować zamówienia do lokalnych PES**. Pojawia się również postulat, aby przed ogłoszeniem otwartego zamówienia JST sprawdzała, czy usługę może wykonać PES. Część respondentów idzie dalej i proponuje wydzielanie wybranych postępowań wyłącznie dla podmiotów non-profit. Wspólnym uzasadnieniem jest to, że publiczny zakup powinien budować lokalny potencjał na kolejne lata, a nie tylko minimalizować cenę jednego kontraktu.

„Ten czynnik społeczny przy przetargach, te klauzule społeczne […] to uznanie wymagań, które uwzględniają cele społeczne przy udzielaniu zamówień publicznych. To realnie przeciwdziała wykluczeniu społecznemu, wspiera integrację zawodową. […] Niektóre [gminy] to robią, ale nie jest to powszechne."[40]

Trzeci kierunek to **wcześniejsze włączanie PES w diagnozowanie i planowanie usług**. Doświadczeni respondenci proponują tworzenie czytelnego katalogu usług, których samorząd będzie potrzebował w kolejnych latach, oraz komunikowanie go z wyprzedzeniem. Umożliwiłoby to PES przygotowanie kadry, zdobycie kwalifikacji, wejście w konsorcjum lub inwestycję w sprzęt. W praktyce potrzebne są regularne spotkania robocze, a nie wyłącznie konsultacja gotowego programu.

„Jakbym chciała otworzyć taką placówkę, muszę się do tego przygotowywać przynajmniej dwa lata wcześniej. […] I nigdy nie wiem, co miasto powie."[41]

Czwarty kierunek dotyczy **wsparcia potencjału istniejących podmiotów**. Respondenci wskazują na potrzebę finansowania funkcji zarządczych, specjalistów, szkoleń, infrastruktury i kosztów utrzymania, a nie wyłącznie tworzenia nowych miejsc pracy. W dojrzałych PES kolejne subsydiowane stanowisko nie rozwiązuje głównego problemu; większą wartość może mieć stabilny menedżer, księgowość, samochód, kuchnia, lokal albo możliwość utrzymania kluczowego pracownika między projektami.

Piąty kierunek to **uproszczenie i proporcjonalność wymogów proceduralnych**. Chodzi o ograniczanie zbędnej sprawozdawczości, uznawanie doświadczenia równoważnego zamiast bardzo wąsko zdefiniowanego, rozsądne kryteria obrotu i kwalifikacji, koordynację kontroli oraz wsparcie w przygotowaniu postępowań. W kilku wywiadach pozytywnie oceniano pomoc OWES przy stronach prawnych zamówień i przygotowaniu dokumentacji – pokazuje to, że **pośrednictwo eksperckie może zmniejszać obawy** zarówno po stronie PES, jak i JST.

Szósty kierunek ma charakter systemowy: **włączenie praktyków PES do projektowania polityk społecznych**. Doświadczeni respondenci (IDI i FGI, podobnie eksperci) krytycznie oceniają rozwiązania tworzone bez wystarczającego kontaktu z codzienną praktyką usług. Postulują, aby proces deinstytucjonalizacji, zasady finansowania i programy wsparcia były konsultowane z podmiotami, które rzeczywiście

[40] IDI14
[41] IDI9

realizują opiekę, bezdomność, aktywizację, pracę z rodziną czy transport na terenach wiejskich.

Dyskusja w ramach FGI pozwoliła przełożyć te postulaty na kilka bardziej operacyjnych rozwiązań:

- **Po pierwsze**, w usługach możliwych do powierzania w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego uczestnicy preferowali prostszy konkurs zamiast postępowania przetargowego, o ile jest to zgodne z prawem i charakterem zadania.
- **Po drugie**, postulowano wcześniejszy dialog z lokalnymi PES przed uruchomieniem postępowania, aby sprawdzić realny potencjał wykonawczy i dać organizacjom czas na przygotowanie.
- **Po trzecie**, wskazywano na potrzebę szerszego wykorzystywania umów wieloletnich w usługach ciągłych oraz angażowania OWES jako brokera wiedzy i wsparcia proceduralnego.
- **Po czwarte**, konsultacje programów współpracy i dokumentów planistycznych powinny kończyć się informacją zwrotną o tym, które propozycje PES zostały uwzględnione. W przeciwnym razie udział organizacji pozostaje formalny i nie buduje trwałego partnerstwa.

Tabela 8. Bariery współpracy PES z JST/OPS/CUS i propozycje ich niwelowania

Bariera	Mechanizm obserwowany w IDI	Kierunek zmiany wskazywany przez PES
Niskie i niestabilne finansowanie	Stawki nie nadążają za kosztami; wkład własny; luka między projektami	Umowy wieloletnie, indeksacja stawek, finansowanie kosztów utrzymania i stabilizacji
Kryteria konkursów i PZP	Dominacja ceny, wąskie wymogi doświadczenia, brak klauzul społecznych	Szersze zamówienia społeczne, proporcjonalne kryteria, możliwość konsorcjów i budowania doświadczenia
Kadry i zarządzanie	Brak specjalistów, niskie płace, przeciążenie liderów, brak sukcesji	Wsparcie menedżerskie, szkolenia, finansowanie kluczowych stanowisk i profesjonalizacji
Słaba współpraca i nieufność	PES włączany dopiero na etapie wykonania; obawy urzędników; stereotypy	Stałe fora robocze, wcześniejsze planowanie, osoby kontaktowe i aktywne pośrednictwo OWES/CUS

Bariera	Mechanizm obserwowany w IDI	Kierunek zmiany wskazywany przez PES
Rozproszenie terytorialne	Koszty transportu, brak pracowników gotowych do dojazdu, niedostępność usług	Uwzględnienie kosztów dojazdu, rozwój transportu społecznego i lokalnych wykonawców
Trwałość infrastruktury i projektów	Środki na uruchomienie bez gwarancji utrzymania; rosnący czynsz i energia	Finansowanie wieloletnie, plan utrzymania, preferencyjne warunki lokali publicznych
Obciążenia administracyjne	Sprawozdawczość, kontrole, pełna księgowość, formalizm statusu	Proporcjonalność wymogów, koordynacja kontroli, uproszczenie procedur

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami PES

Przykłady lokalne potwierdzają, że część postulowanych rozwiązań jest możliwa do wdrożenia bez zmiany całego systemu. W Elblągu stosowane są regularne spotkania z realizatorami i wcześniejsze rozpoznawanie ich możliwości, a w Wydminach wieloletnia praktyka klauzul społecznych została zbudowana przy wsparciu OWES. Zarazem przypadek Wydmin pokazuje, że procedury zakupowe nie zastępują mechanizmu dialogu. Dla trwałości partnerstwa znaczenie ma więc formalizacja obu elementów: zlecania usług oraz regularnego włączania PES w diagnozę i planowanie, w sposób możliwie niezależny od zmian personalnych i politycznych. W Braniewie i Ornecie bieżąca współpraca MOPS z wykonawcą opieki opiera się na stałym kontakcie i monitorowaniu, lecz w obu ośrodkach brakuje stałego forum wspólnego planowania całego systemu usług. W małych systemach wzmocnienie współpracy powinno więc obejmować nie tylko tryb zlecania, ale także instytucjonalizację dialogu oraz ograniczanie zależności od pojedynczego wykonawcy.

Podsumowując, z wypowiedzi znaczącej części respondentów IDI wynika, że nie oczekują oni wyłącznie większej liczby grantów, lecz warunków **pozwalających planować usługę i utrzymać kadrę**. Szczególnie silnie wybrzmiewają tu kwestie przewidywalności finansowania, realnych, rynkowych stawek, dostępności kadr i dostępności do zamówień. W wielu wywiadach bariery relacyjne są równie ważne jak finansowe – tam, gdzie istnieje zaufanie i szybki kontakt roboczy, formalne problemy łatwiej rozwiązać.

Doświadczeni praktycy zwracają uwagę, że wsparcie PES nie może prowadzić do obniżenia standardów zarządzania i jakości. Umowa publiczna powinna oznaczać normalną odpowiedzialność za termin, jakość i ewentualne kary. Najostrzejsza kontrowersja pomiędzy opiniami różnych przedstawicieli PES dotyczy zatem sposobu działania przywilejów rynkowych, ustawowo przewidzianych dla PES. Część

respondentów oczekuje daleko idących preferencji dla podmiotów lokalnych/non-profit; inni podkreślają potrzebę samodzielności gospodarczej i unikania zależności od gminy. Wspólny mianownik jest jednak szerszy: **mechanizmy publiczne powinny uwzględniać wartość społeczną usługi oraz budować lokalny potencjał**, zamiast oceniać wykonawcę wyłącznie poprzez cenę.

10.3 Podsumowanie

- Najważniejsze bariery współpracy PES z JST tworzą powiązany układ: niestabilne lub niedoszacowane finansowanie utrudnia utrzymanie kadry i zaplecza, słabszy potencjał ogranicza dostęp do większych zleceń, a formalizm postępowań i niewielkie wykorzystanie klauzul społecznych zmniejszają dostęp do rynku.
- W Elblągu (duże miasto) dominują ograniczenia finansowe, kadrowe i niewystarczająca podaż wykonawców; w Wydminach (obszary wiejskie) dodatkowym ryzykiem jest kruchość systemu z uwagi na jego niewielką złożoność (zmiana jednego elementu może powodować znaczące zmiany); w Braniewie i Ornecie (miasta średnie i małe) – ma miejsce koncentracja kluczowych usług na niewielkiej liczbie podmiotów i osób.
- W małych systemach świadczenia usług problemy kadrowe lub organizacyjne pojedynczego PES mogą szybko ograniczyć dostępność całego segmentu usług.
- Najważniejsze kierunki wzmocnienia to wieloletnie i realnie wycenione zlecenia, wcześniejszy i regularny dialog o planowanych usługach, szersze stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień, wsparcie OWES, finansowanie profesjonalizacji i infrastruktury oraz instytucjonalizacja współpracy niezależnej od relacji personalnych.
- Wzmacnianie PES powinno zachować wymagania dotyczące jakości i odpowiedzialności wykonawcy.[42]

11. Wnioski przekrojowe dla całości badania

11.1 Diagnoza sytuacji PES w województwie warmińsko-mazurskim

Realizacja usług społecznych we współpracy z PES była w roku 2025 zjawiskiem stosunkowo rzadkim. 62% gmin nie podejmowało takiego współdziałania w ogóle. Te gminy zaś, które je podejmowały, robiły to w ograniczonym zakresie, zlecając tym podmiotom średnio tylko nieco więcej niż 3 usługi. Znakomita większość usług społecznych w województwie jest realizowana przez gminy samodzielnie. A również spośród tych, które są powierzane innym podmiotom, pewna część obsługiwana jest przez podmioty komercyjne.

[42]Raport dotyczący stanu ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim za 2024 rok.

Niemniej, w ograniczonej liczbie gmin PES osiągnęły w realizacji usług społecznych pozycję partnerską wobec JST – i zjawisko to zaobserwować można we wszystkich subregionach województwa. Jednak istnienie zintegrowanych systemów świadczenia usług społecznych, w których PES pełnią stałą, jeśli nawet nie kluczową rolę – na poziomie lokalnym jest w województwie warmińsko-mazurskim stosunkowo rzadkie.

Mimo to PES zajmują ważne miejsce w systemie usług społecznych województwa warmińsko-mazurskiego z perspektywy regionu. Zidentyfikowany w relacjonowanym tu badaniu odsetek gmin współpracujących z PES w obszarze pomocy społecznej wyniósł 38% i jest on wyższy od odnotowanego w badaniu poprzednim, zrealizowanym w roku 2024[43]. Można więc mówić, że udział PES w obsłudze zapotrzebowania na usługi społeczne rośnie – lecz nie jest to przyrost dynamiczny.

PES są najczęściej wykonawcą usług uzupełniającym ofertę usług świadczonych przez gminy samodzielnie, ale w niektórych obszarach pełnią funkcję kluczowych lub wyspecjalizowanych wykonawców. Znaczenie PES jest szczególnie widoczne w obszarach usług opiekuńczych i asystenckich oraz integracyjnych i aktywizacyjnych. W tych obszarach PES często dysponują wieloletnim doświadczeniem, lokalnym zakorzenieniem i dobrymi kadrami, którymi często nie dysponują jednostki samorządowe i komercyjni wykonawcy tych usług. Jednocześnie nie wszystkie PES mają podobny potencjał. Obok dojrzałych organizacji działają małe i słabe podmioty, zależne od pojedynczego lidera, jednego zlecenia lub jednego źródła finansowania. Ogólnie rzecz ujmując jako całość, sektor ten jest w ciągle jeszcze w fazie tworzenia się i istnieje szereg zarówno obszarów działania, jak i rejonów w województwie, w których PES jest mało i w których nie są one w stanie zapewnić dostatecznej oferty usług samorządom.

Intensywność współpracy gmin z PES (w tych gminach, w których do niej dochodzi) jest silnie zróżnicowana. Część gmin współpracuje z PES często i w wielu obszarach. W części z nich natomiast do współpracy nie dochodzi lub dotyczy ona realizacji tylko pojedynczych usług. Intensywność współpracy w dużej mierze zależy od potencjału PES na danym terenie. W większych ośrodkach funkcjonują organizacje dysponujące bardziej rozwiniętym zapleczem, doświadczeniem projektowym, wyspecjalizowanymi pracownikami i większym dostępem do różnych źródeł finansowania. W mniejszych gminach podaż wykonawców jest ograniczona. Często działa tam jeden lider, pojedyncze stowarzyszenie, koło gospodyń wiejskich albo niewielka spółdzielnia. W takiej sytuacji samorząd może nie mieć komu zlecić usługi, a istniejący podmiot może nie być zdolny do samodzielnego utrzymania działalności wyłącznie na podstawie jednego zlecenia.

Dlatego współpraca z PES występuje częściej na terenie gmin miejskich, w których relatywnie bardziej rozbudowane systemy usług spotykają się z większą liczbą podmiotów, które w ich świadczeniu mogą uczestniczyć. Współpracy z PES sprzyjać może również świadome dążenie lokalnych władz do poszerzania zakresu

[43] Bezpośrednie porównanie danych z obu badań nie jest możliwe z racji różnic w metodologii obu pomiarów.

świadczonych usług i deinstytucjonalizacji sposobu ich wykonywania, które znaleźć może wyraz w powoływaniu do życia CUS. Gminy miejskie i posiadające CUS współpracują z PES średnio dwukrotnie częściej niż wszystkie pozostałe.

Kluczowymi czynnikami, decydującymi o współpracy jest jednak skala popytu, za czym idzie większa liczba podmiotów, a także ich wielkość. Doświadczenie organizacyjne współpracujących PES można uznać za pochodną tych dwu kategorii czynników. W większych ośrodkach, przy realizacji większych i bardziej zróżnicowanych projektów PES mogą zdobywać zarówno doświadczenie, jak i korzystać z łatwiejszego dostępu do wykwalifikowanych kadr.

Odpowiedzialność za organizację usług we wszystkich obszarach pozostaje po stronie gmin, a we wzajemnych relacjach między gminami i PES, te ostatnie pozostają partnerem słabszym. To władze gminne decydują zarówno o tym, jaki zakres usług będzie przez nie realizowany, jak i o tym, czy realizacja ta przebiegać będzie przy udziale PES. Choć zdarza się, że współpraca gmin z PES jest długotrwała, to jednak, najczęściej oparta jest ona o umowy zawierane na okres roku, co nie gwarantuje podmiotom realizującym usługi ciągłości zamówień i stałego finansowania. Zbyt krótki horyzont umów ogranicza możliwość utrzymania kadry i zaplecza przez PES.

Społeczny charakter rzadko przekłada się na uprzywilejowaną pozycję przy zlecaniu zadań. W konkursach ogłaszanych przez gminy, PES są bardzo często traktowane przez samorządy podobnie jak przedsiębiorstwa komercyjne. Jest to również związane z tym, że urzędnicy rzadko potrafią posługiwać się takimi narzędziami, jak klauzule społeczne. W efekcie zdarza się, że warunki finansowe, jakie gminy stawiają PES kandydującym do wykonywania usług społecznych nie są wystarczające do utrzymania i rozwoju tych podmiotów.

W części gmin współpraca z PES jest systemowa, długoterminowa i oparta na dialogu. Jednak nie zdarza się to często. Udział PES w diagnozowaniu społecznych potrzeb czy tworzeniu planu usług odnotowano tylko w około 30% gmin. Jednocześnie, w większości przypadków, ich udział w takich konsultacjach ma charakter czysto formalny, gdyż gminy nie są zainteresowane udziałem PES w projektowaniu swoich działań.

Rozwój PES w województwie oparty jest o relację tyleż paradoksalną, co niepodatną na ewentualną zmianę. Z jednej strony, samorządy potrzebują PES, ponieważ pozwalają one realizować zadania, których administracja nie chce lub nie może wykonywać samodzielnie. Generalnie uważają też, że współpraca z PES jest dla nich pod wieloma względami korzystna. Z drugiej jednak, budżety oferowane przez gminy często wynikają raczej z chęci oszczędności, aniżeli z dobrego oszacowania kosztu realizacji usługi. W rezultacie zdarza się, że gminy oczekują, że PES pracować będą w oparciu o środki bardzo skromne lub wręcz niewystarczające do wykonywania powierzonych zadań.

Taka polityka nie sprzyja rozwojowi PES, które w związku z tym starają się nie orientować w swojej działalności na współpracę z gminami. Rezygnują ze składania ofert w konkursach gminnych ze względu na to, że, w ich ocenie, oferowane warunki finansowe nie będą adekwatne do kosztów ponoszonych przez organizację. Skłania je

to do tego, by, w miejsce współpracy z samorządami, wchodzić w inne rodzaje aktywności i opierać swój byt finansowy o działalność komercyjną albo o krajowe czy europejskie źródła finansowania. To z kolei zazwyczaj wymaga zdobytego wcześniej doświadczenia i odpowiedniego potencjału organizacyjnego, kompetencyjnego i finansowego – co dla wielu PES jest barierą trudną do przekroczenia. Ograniczeniem dla rozwoju PES jest zatem swego rodzaju błędne koło. Z jednej strony, drogą do osiągnięcia przez PES wyższego potencjału organizacji jest przede wszystkim współpraca z JST. Z drugiej – współpraca z JST nie pozwala na rozwój, gdyż oferowane warunki w niewystarczającym stopniu sprzyjają rozwojowi PES.

Z drugiej strony, zaobserwowano również JST prowadzące korzystną dla sektora ekonomii społecznej politykę. Świadome korzyści, jakie lokalnym społecznościom i samej administracji lokalnej przynosi aktywność PES, starają się one wspierać ich powstawanie i stwarzać im korzystne warunki rozwoju. Starania takie najczęściej mają charakter uzgodnień toczonych nieformalnie, w toku których organizacje dowiadują się, co gmina może im zlecić, a gmina upewnia się, że jej partner będzie w stanie zadanie wykonać. Zdarza się, że władze gmin same inicjują powstawanie takich podmiotów: na przykład zachęcając grupy swoich dotychczasowych pracowników do założenia spółdzielni i realizowania tych samych usług, które wykonywali wcześniej, już jako podmioty zewnętrzne. Natura takich uzgodnień jest jednak delikatna, jeśli bowiem ostatecznie do uzgodnionej współpracy nie dojdzie, podmiot społeczny może ponieść wysokie koszty przygotowania się do realizacji oferty, które w żaden sposób nie zostaną mu zrekompensowane. Problemem jest również niedostateczna liczba JST, wykazujących się tego rodzaju nastawieniem.

11.2 Ocena potencjału PES w zakresie realizacji i rozwoju usług społecznych

Wyniki badania jakościowego pozwalają na wniosek, że w województwie istnieje rzeczywisty potencjał PES do realizacji usług społecznych, ale jest on nierównomierny i zależny od warunków, w jakich podmioty funkcjonują. W bardzo wielu gminach brak jest podmiotów zdolnych brać na siebie odpowiedzialność za realizację usług zlecanych przez samorząd. A jeśli nawet one istnieją, to nie są tak postrzegane przez władze gminne. Brak PES zdolnych realizować potrzebne usługi jest najczęściej wskazywaną przeszkodą uniemożliwiającą JST taką współpracę.

Znaczące liczby podmiotów zdolnych do świadczenia mieszkańcom usług społecznych występują w niektórych większych miastach. Tam też istnieją podmioty, które mają relatywnie większe doświadczenie i zaplecze. W gminach mniejszych PES jest na ogół mniej i współpraca przy realizacji usług społecznych może dotyczyć tylko ograniczonej liczby obszarów, a jeśli taka współpraca dochodzi do skutku, usługi świadczone są przez pojedyncze wyspecjalizowane organizacje. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich PES jest na ogół bardzo niewiele i często są one słabe. Jeśli dochodzi tam do współpracy na linii samorząd – PES, dotyczy ona najczęściej usług opiekuńczych i asystenckich bądź integracyjnych i aktywizacyjnych, które są wykonywane raczej przez podmioty zewnętrzne, a nie organizacje lokalne.

Największe możliwości mają organizacje dojrzałe, posiadające doświadczonego lidera, stabilny zespół, zaplecze lokalowe i sprzęt oraz umiejętność łączenia różnych źródeł finansowania. Przykładem są spółdzielnie socjalne osób prawnych, większe fundacje oraz organizacje od lat realizujące usługi opiekuńcze, reintegracyjne lub pomocowe. Ich potencjał jest jednak również podatny na zakłócenia, zwłaszcza gdy opiera się na jednym liderze, jednym zleceniu lub jednym źródle finansowania.

Znacznie trudniejsza jest sytuacja nowych i małych podmiotów. Część z nich dysponuje pomysłami, lokalnym zaufaniem i gotowością do działania, ale nie ma zaplecza materialnego, pracowników potrzebnych do realizacji większych zleceń ani rozmaitych umiejętności praktycznych, jak doświadczenie w kalkulowaniu kosztów czy kompetencje w zakresie zamówień publicznych. Najpoważniejszym ograniczeniem dla ich rozwoju jest jednak finansowanie oraz krótkookresowość oferowanej przez gminę współpracy. Problem ten dotyczy przede wszystkim nowych i małych PES. Często mają one pomysł na usługę, znajomość lokalnego środowiska i gotowość do działania, lecz nie dysponują jeszcze zapleczem koniecznym do realizacji większych zleceń: personelem, wyposażeniem, doświadczeniem w kalkulacji kosztów oraz kompetencjami w zakresie zamówień publicznych. Ich rozwój ograniczają również niskie i krótkoterminowe zlecenia ze strony gmin. Bez przewidywalnej współpracy oraz warunków pozwalających pokryć rzeczywiste koszty podmioty te nie mogą budować zespołu ani rozwijać oferty usług.

Ważną funkcję we wzmacnianiu potencjału PES odgrywają OWES, pełniące funkcje animatorów, doradców i pośredników między samorządem a sektorem społecznym. OWES pomagają organizacjom przygotować ofertę, opracować biznesplan, pozyskać środki, rozpoznać możliwości zlecenia usług i nawiązać kontakt z gminami. Ich rola jest szczególnie ważna w małych miejscowościach, gdzie samorząd i PES często nie mają pełnej wiedzy o swoich możliwościach. Wsparcie OWES nie zastępuje jednak stabilnego rynku usług ani odpowiedniego finansowania.

11.3 Diagnoza potrzeb oraz potencjału JST w zakresie zlecania usług społecznych PES

Jednostki samorządu terytorialnego mają realne potrzeby związane ze zlecaniem usług PES. Niemal wszystkie gminy dostrzegają korzyści, jakie odnoszą z takiej współpracy: poszerzenie oferty, aktywizację mieszkańców, lepsze zakorzenienie usług i odciążenie własnych pracowników. Co więcej, gminy i ich jednostki organizacyjne nie zawsze dysponują własną kadrą, specjalistami lub zapleczem umożliwiającym samodzielną realizację usług. Realizując usługi społeczne, PES mogą wykazać liczne przewagi nad instytucjami gminnymi czy podmiotami komercyjnymi: są lepiej lokalnie zakorzenione, bardziej elastyczne i mają lepszy dostęp do grup będących adresatami wsparcia.

Część gmin ma doświadczenie współpracy z PES, zna lokalne organizacje i potrafi planować zlecenia z wyprzedzeniem. Ich większość jednak takiej współpracy nie prowadzi (62% - zgodnie z prezentowanymi w tym raporcie danymi). Najczęściej wskazywanymi barierami dla nawiązywania takiej współpracy są, zdaniem przedstawicieli gmin, niedostatek PES na ich terenie oraz brak takich podmiotów, które

byłyby zdolne wykonywać dla nich potrzebne usługi, a także ograniczenia budżetowe JST.

Z perspektywy liderów podmiotów społecznych, sytuacja wygląda jednak inaczej. W ich opiniach, problemem jest znacznie częściej brak wiedzy o tym, jakie podmioty działają na danym terenie, jakie usługi mogą realizować i jak skonstruować postępowanie zgodnie z prawem. W części gmin występują bowiem obawy przed kontrolą, popełnieniem błędów proceduralnych lub po prostu stosowaniem rozwiązań, które nie były wcześniej stosowane. Problemy te występują przede wszystkim w mniejszych ośrodkach: w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Urzędnicy gminni często nie są świadomi, że istnieją rozwiązania prawne umożliwiające gminom udzielanie takiego wsparcia. Należą do nich w szczególności umieszczanie w zamówieniach klauzul społecznych, stosowanie zamówień zastrzeżonych, a także korzystanie z mechanizmu Premii Społecznej. Są to rozwiązania rzadko stosowane i budzące obawy. Rozwiązania te powinny być bardziej promowane, a urzędnicy gminni zachęcani do zapoznawania się z nimi, a także do sięgania po konsultacje w tym zakresie u ekspertów współpracujących z ROPS i OWES.

W wielu gminach barierą współpracy JST i PES jest po prostu brak wiedzy przedstawicieli władz lokalnych zarówno na temat ekonomii społecznej generalnie, jak i na temat lokalnego potencjału w tym zakresie – nie mówiąc już o gotowości uczestnictwa w budowaniu tego potencjału. Konsekwencją tego są warunki zawieranych umów. Z tej też przyczyny, w opinii ekspertów z OWES, potencjał rozwoju współpracy gmin z PES powinien być rozwijany przede wszystkim poprzez skłanianie JST do lepszego rozpoznawania istniejących możliwości na swoim terenie. Gminy zdecydowanie zbyt rzadko wciągają PES do procedur diagnozowania potrzeb i planowania usług, w szczególności zaś w zbyt małym stopniu rzeczywiście wykorzystują wiedzę podmiotów, które w takich konsultacjach uczestniczą. Dobrą praktyką gmin powinno być informowanie PES o planowanych usługach, organizowanie regularnych spotkań z nimi i konsultowanie programów współpracy. Samorządy powinny wprowadzać regularne mechanizmy współpracy z PES: spotkania robocze przed przygotowaniem diagnoz, programów współpracy i postępowań, przekazywanie z wyprzedzeniem informacji o planowanych usługach oraz informację zwrotną, które propozycje PES zostały uwzględnione i z jakich powodów. ROPS i OWES powinny wspierać JST wzorami takich procedur i moderacją dialogu.

Systemowe podejście wymaga, by gminy – jeśli są zainteresowane partnerstwem z PES, a na swoim terenie mają do czynienia z partnerami ciągle jeszcze słabymi i dysponującymi niewielkim zapleczem i potencjałem (a taki stan obserwuje się przede wszystkim w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich) - podchodziły z większym zrozumieniem do ich potrzeb i wspierały je w rozwoju. W miejsce zlecania pojedynczych, nisko wycenionych zadań, gminy powinny przystąpić do świadomego budowania lokalnego rynku usług społecznych. Narzędziami służącymi do tego celu powinno być partnerstwo w planowaniu usług, realna wycena ponoszonych kosztów, a

także opieranie współpracy na umowach gwarantujących stabilność rozwoju podmiotu w dłuższym okresie.

Z uwagi na powyższe – należy stwierdzić, że modele współpracy pomiędzy gminami a PES w województwie warmińsko-mazurskim są dopiero w trakcie kształtowania się. Pomimo, że część gmin ma już w tym zakresie istotne doświadczenia oraz że istnieje również szereg PES, które można uznać za silnych i sprawdzonych realizatorów takiej współpracy, to jednak zapotrzebowanie na wspólną realizację usług społecznych jest daleko większe i ma szansę w następnych latach się rozwijać. Rozwój ten jest jednak uwarunkowany zmianami po obu stronach: zarówno w PES, jak i w gminach. PES muszą wzmocnić się i rozprzestrzenić na niepenetrowane dotąd przez siebie obszary. Gminy zaś muszą przełamać dawne schematy działania, zrozumieć potrzeby swoich partnerów społecznych, nauczyć się na czym polegają nowe rozwiązania ułatwiające współpracę z PES oraz odważyć się je stosować w codziennej praktyce działania samorządu.

12. Wnioski i rekomendacje

Tabela 9. Wnioski i rekomendacje

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat
1	62% gmin województwa nie prowadzi współpracy z PES. Rozwój roli PES wymaga, by gminy przechodziły od modelu polegającego na zlecaniu pojedynczych zadań do świadomego budowania stabilnego lokalnego rynku usług społecznych. (s. 31–34)	Należy promować model działania JST, polegający na prowadzeniu celowej polityki wzmacniania roli podmiotów społecznych na swoim terenie. Należy zachęcać gminy do rozpoznawania możliwości lokalnie działających PES i nawiązywania z nimi kontaktów w celu angażowania ich w realizację usług społecznych. (s. 83–85)	JST, OPS, CUS, ROPS, OWES
2	PES są zbyt rzadko włączane w diagnozowanie potrzeb i projektowanie usług, a ich udział w konsultacjach bywa formalny. (s. 71, 78-80, 88)	JST, OPS i CUS powinny wprowadzać regularne mechanizmy współpracy z PES: spotkania robocze przed przygotowaniem diagnoz, programów współpracy i postępowań, przekazywanie z wyprzedzeniem informacji o planowanych usługach oraz informację zwrotną, które propozycje PES zostały uwzględnione i z jakich powodów. ROPS i OWES powinny wspierać JST wzorami takich procedur i moderacją dialogu. (s. 85-88)	JST, OPS, CUS, ROPS, OWES
3	Niestabilne i niedoszacowane finansowanie utrudnia utrzymanie kadry,	W usługach ciągłych należy promować model współpracy oparty umowy wieloletnie, regularną aktualizację stawek i kalkulację pełnych kosztów, w tym pracy,	JST, OPS, CUS,

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat
	infrastruktury i ciągłości usług. Roczne umowy i finansowanie projektowe nie zapewniają stabilnego rozwoju. (s. 66, 73-74, 77-79, 82-83)	transportu, energii, koordynacji, zarządzania i utrzymania infrastruktury. (s. 85, 87)	ROPS, OWES
4	Potencjał PES jest zróżnicowany pod względem dojrzałości, zasobów, doświadczenia i lokalizacji. (s. 51–56, 74, 78)	Należy różnicować wsparcie dla PES: młodym podmiotom pomagać w przygotowaniu ofert, budowaniu doświadczenia i tworzeniu miejsc pracy, a dojrzałym finansować zarządzanie, specjalistów, inwestycje odtworzeniowe i zwiększanie skali usług. (s. 79-82)	JST, OPS, CUS, ROPS, OWES
5	Klauzule społeczne i postępowania zastrzeżone są wykorzystywane na ograniczoną skalę, a jedną z barier jest brak praktycznej wiedzy JST o tych instrumentach i o potencjalnych wykonawcach. PES wskazują ponadto na nadmierną rolę ceny oraz wąsko formułowane kryteria doświadczenia. (s. 66–69, 80–81)	Należy promować przy zamówieniach publicznych stosowanie instrumentów faworyzujących PES. ROPS i OWES powinny zapewnić JST praktyczne doradztwo dotyczące doboru tych instrumentów i przygotowania postępowań. (s. 78–79, 85, 88)	ROPS, CUS, OWES
6	Barierą dla współpracy pomiędzy gminami a PES jest brak wiedzy JST o PES zdolnych do realizacji usług potrzebnych w gminach. Tymczasem udostępniane przez ROPS bazy nie dostarczają kompletu informacji i nie są w pełni aktualne. (s. 53)	ROPS powinien prowadzić i co najmniej raz w roku aktualizować zweryfikowaną bazę aktywnych PES, rozwijaną we współpracy z OWES i JST. Baza powinna obejmować co najmniej: zakres usług, specjalizacje, zasięg działania, gotowość do realizacji usług oraz podstawowe informacje o zasobach wykonawczych. Powinna służyć JST do rozpoznawania potencjalnych wykonawców, a OWES — do kierowania wsparcia tam, gdzie występują luki. (s. 57-59, 68)	ROPS, OWES
7	Najniższy poziom zaspokojenia potrzeb na usługi społeczne zgłaszany jest w	Ukierunkować regionalne i lokalne instrumenty rozwoju usług przede wszystkim na obszary potwierdzonych luk. ROPS powinien monitorować i okresowo	ROPS, OWES

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat
	obszarach usług: opiekuńczych i asystenckich, psychologicznych i terapeutycznych, zdrowotnych i prozdrowotnych, poradnictwa specjalistycznego oraz integracyjnych i aktywizacyjnych. (s. 39–41)	aktualizować regionalną mapę najważniejszych luk, opartą na danych JST, informacjach od PES i danych zastanych. Mapa powinna odróżniać luki potwierdzone w skali regionu od problemów wymagających rozpoznania w konkretnej gminie oraz służyć kierowaniu wsparcia OWES i instrumentów finansowych. (s. 63-64)	
8	Na obszarach wiejskich ograniczeniem współpracy pomiędzy gminami a PES jest brak PES i koszty dotarcia. (s. 60-61, 71-72)	Na terenach wiejskich, zwłaszcza tam, gdzie pojedyncza gmina nie tworzy skali wystarczającej do utrzymania wykonawcy, należy wspierać organizację usług ponadgminnie i rozwój PES obsługujących kilka JST. (s. 81)	JST, OPS, CUS, PES
9	Gminy, w których funkcjonują CUS znacząco częściej niż inne współpracują z PES. (s. 33)	Należy wspierać tworzenie CUS przez gminy i monitorować efekty wprowadzanych przez nie zmian. (s. 59, 84)	ROPS, OWES

13. Bibliografia

Strategie i dokumenty krajowe

- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych,
- Strategia Rozwoju Usług Społecznych, Polityka Publiczna do roku 2030 z perspektywą do 2035 r.,
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 r. (KPRES).

Dokumenty strategiczne poziomu regionalnego

- Warmińsko-Mazurski Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji na lata 2023-2025,
- Warmińsko-Mazurski Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji na lata 2026–2028,
- Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego,
- Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2030,
- Warmińsko-Mazurski Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2023-2030.

Raporty i opracowania dotyczące ekonomii społecznej

- Raport dotyczący stanu ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim za 2024 rok,
- Monitoring spółdzielni socjalnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2025,
- Karty województwa i powiatów dotyczące sytuacji społeczno-demograficznej,
- Analizy i raporty opracowane w ramach projektu Spójna Polityka Społeczna Warmii i Mazur, dotyczące wybranych problemów społecznych i realizowanych usług społecznych:
    - Raport dotyczący zjawiska bezdomności oraz usług społecznych realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim na rzecz osób w kryzysie bezdomności w 2025 roku
    - Raport dotyczący sytuacji rodzin z dziećmi w województwie warmińsko-mazurskim i realizowanych na ich rzecz usług społecznych
    - Wsparcie seniorów, z uwzględnieniem osób samotnych, w województwie warmińsko-mazurskim
    - Badanie dotyczące zapotrzebowania na usługi społeczne wśród samotnych osób starszych w województwie warmińsko-mazurskim
    - Analiza problemów społecznych województwa w ujęciu pomocy społecznej za 2024 rok
    - Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2014-2024 w ujęciu statystycznym
- Raport ewaluacyjny „Ocena efektów pilotażu Centrum Usług Społecznych (CUS), w tym adekwatności liczby koordynatorów indywidualnych planów usług

społecznych względem liczby klientów CUS oraz wyliczenie referencyjnej wartości wskaźnika”.

Dokumentacja programów finansowania usług społecznych

- Program Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027 (FEWiM),
- Projekty i JST realizujące projekty w ramach FEWiM,
- Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS), informacje dotyczące mechanizmu „Premia społeczna”.

Dokumentacja badanych JST

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Orneta na lata 2023–2030,
- Projekt korekty Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Orneta na lata 2023–2030,
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Orneta na lata 2026–2036,
- Roczny Program Współpracy Gminy Orneta z organizacjami pozarządowymi na 2025 rok,
- Sprawozdanie z realizacji Rocznego Programu Współpracy Gminy Orneta z organizacjami pozarządowymi za 2023 rok,
- Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację usług opiekuńczych w latach 2026–2030 (Orneta),
- Rozstrzygnięcie konkursu ofert i przyznanie dotacji w 2025 roku (Orneta),
- Strategia Rozwoju Miasta Braniewa na lata 2021–2030,
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Mieście Braniewie na lata 2025–2032,
- Raport z ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w mieście Braniewie na lata 2016-2024,
- Roczny Program Współpracy Miasta Braniewa z organizacjami pozarządowymi na 2025 rok,
- Wieloletni Program Współpracy Miasta Braniewa z organizacjami pozarządowymi na lata 2026–2030,
- Sprawozdanie z realizacji Rocznego Programu Współpracy Miasta Braniewa z organizacjami pozarządowymi za 2025 rok,
- Konkurs ofert na realizację zadań publicznych zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego na rok 2025,
- Wyniki konkursu na realizację w 2025 roku zadań własnych Miasta przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych,
- Zarządzenie w sprawie przeprowadzenia konsultacji projektu Rocznego Programu Współpracy z organizacjami pozarządowymi (Braniewo),
- Uchwała Nr XV/129/25 Rady Miejskiej w Braniewie z dnia 29 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Miasta Braniewa z organizacjami pozarządowymi na lata 2026–2030,
- Elbląski Program Usług Społecznych na lata 2021-2026,

- Roczny program współpracy pomiędzy Gminą Miasto Elbląg a organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025,
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wydminy na lata 2024-2034 (GOPS Wydminy),
- Raport o stanie Gminy Wydminy za 2024 rok,
- informacja Gminy Wydminy o projekcie Premia Społeczna z 13.02.2025 r.,
- Raport z monitoringu spółdzielni socjalnych na Warmii i Mazurach w 2025 r. (ROPS),
- Ogłoszenie otwartego konkursu ofert Gminy Wydminy na 2025 r. Materiały internetowe wykorzystano pomocniczo do triangulacji ustaleń z wywiadów.

14. Spis materiałów jakościowych wykorzystanych w badaniu

Tabela 10. Lista wywiadów pogłębionych z kodami

Kod IDI	Typ podmiotu	Subregion
IDI1	Przedsiębiorstwo społeczne	olsztyński
IDI2	Organizacja pozarządowa	elbląski
IDI3	Organizacja pozarządowa	elbląski
IDI4	Organizacja pozarządowa	ełcki
IDI5	Organizacja pozarządowa	elbląski
IDI6	Przedsiębiorstwo społeczne	ełcki
IDI7	Przedsiębiorstwo społeczne	ełcki
IDI8	Spółdzielnia socjalna	olsztyński
IDI9	Organizacja pozarządowa	olsztyński
IDI10	Organizacja pozarządowa	olsztyński
IDI11	Spółdzielnia socjalna	olsztyński
IDI12	Organizacja pozarządowa	elbląski
IDI13	Organizacja pozarządowa	olsztyński
IDI14	Przedsiębiorstwo społeczne	olsztyński

Kod IDI	Typ podmiotu	Subregion
IDI15	Organizacja pozarządowa	ełcki
IDI16	Spółdzielnia socjalna	elbląski
IDI17	Spółdzielnia socjalna	elbląski
IDI18	Organizacja pozarządowa	olsztyński
IDI19	Organizacja pozarządowa	ełcki
IDI20	Spółdzielnia socjalna	elbląski
IDI21	Przedsiębiorstwo społeczne	olsztyński
IDI22	Spółdzielnia socjalna	ełcki
IDI23	Spółdzielnia socjalna	olsztyński
IDI24	Spółdzielnia socjalna	ełcki
IDI25	Spółdzielnia socjalna	olsztyński
IDI26	Organizacja pozarządowa	ełcki
IDI27	Spółdzielnia socjalna	ełcki
IDI28	Organizacja pozarządowa	olsztyński
IDI29	Organizacja pozarządowa	ełcki
IDI30	Organizacja pozarządowa	elbląski
IDI31	Przedsiębiorstwo społeczne	elbląski
IDI32	Organizacja pozarządowa	olsztyński
IDI33	Gmina (studium przypadku)	elbląski
IDI34	Gmina (studium przypadku)	elbląski
IDI35	Gmina (studium przypadku)	elbląski
IDI36	Gmina (studium przypadku)	elbląski

Kod IDI	Typ podmiotu	Subregion
IDI37	Gmina (studium przypadku)	olsztyński
IDI38	Gmina (studium przypadku)	olsztyński
IDI39	OWES	elbląski
IDI40	OWES	olsztyński
IDI41	OWES	ełcki
IDI42	OWES	olsztyński
IDI43	Gmina (studium przypadku)	ełcki

Podsumowanie: 16 organizacji pozarządowych, 6 przedsiębiorstw społecznych, 10 spółdzielni socjalnych, 7 instytucji gminnych, 4 przedstawicieli OWES.

Ponadto 1 wywiad grupowy (FGI) oraz zapis pisemnych odpowiedzi na pytania wywiadu przedstawiciela ROPS.

15. Załączniki

- Plik xls zawierający zbiór badania ilościowego ze spisem usług realizowanych przez gminy
- 4 pliki studiów przypadku
  - Braniewo
  - Elbląg
  - Orneta
  - Wydminy