



---

Sieć współpracy województw:  
pomorskiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego i łódzkiego  
w zakresie usprawnienia wdrażania EFS w wymiarze regionalnym

## **Wstępne rekomendacje w zakresie wypracowania mechanizmów zachowania trwałości miejsc świadczenia usług społecznych utworzonych w ramach EFS**

Niniejsze opracowanie jest wynikiem prac i spotkań przedstawicieli Instytucji Zarządzających/Pośredniczących Regionalnych Programów Operacyjnych województwa pomorskiego, łódzkiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego oraz analiz ekspertów z Gdańskiej Fundacji Innowacji Społecznej, Stowarzyszenia „Podaj Rękę”, Kolegium Ekonomiczno-Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

Gdańsk, listopad 2018

**Umowa nr** DZF/BDG-III-POWER/7/18 z dnia 18.05.2018 r. w ramach konkursu dotacji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Wsparcie Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi 2014-2020 w zakresie wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

**Nazwa sieci współpracy:** Sieć współpracy województw: pomorskiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego i łódzkiego w zakresie usprawnienia wdrożenia EFS w wymiarze regionalnym.

**Obszar tematyczny realizacji zadań sieci współpracy:** Usprawnienie lub uproszczenie systemu wdrażania EFS służące poprawie interwencji tego Funduszu (zagadnienia proceduralne związane z wdrażaniem EFS w CT 8-10).

**Temat:** Wypracowanie mechanizmów zachowania trwałości miejsc świadczenia usług społecznych utworzonych w ramach projektów EFS.

**Partnerzy.**

- 1. Lider:** Województwo Pomorskie, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego.
2. Województwo Śląskie, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Europejskiego Funduszu Społecznego.
3. Województwo Łódzkie, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi.
4. Województwo Kujawsko-Pomorskie, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko - Pomorskiego, Departament Spraw Społecznych, Wdrażania EFS i Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego

## Spis treści

1. Wprowadzenie .....	4
2. Zakres usług społecznych .....	6
3. Problemy .....	7
4. Sposób realizacji usług społecznych .....	8
5. Proponowane rozwiązania w zakresie poprawy jakości i wsparcia usług społecznych ....	9
5.1 Premiowanie organizacji za opracowanie strategii wejścia i wyjścia .....	9
5.2 Dedykowane konkursy/nabory wniosków w trybie pozakonkursowym .....	10
5.3 Premiowanie organizacji łączącej doświadczenie w danej społeczności lokalnej z doświadczeniem w danym obszarze tematycznym .....	10
5.4 Dopuszczenie elastyczności w wyborze narzędzi do realizacji celu określonego ....	10
5.5 Włączenie w proces realizacji projektów niezależnych superwizorów .....	11
5.6 Jakość projektów .....	11
5.7 Działania na różnych szczeblach administracji .....	12
5.8 Partnerstwo międzysektorowe .....	13
5.9 Lokalne Centrum Usług Społecznych .....	14
5.10 Odpłatność za świadczone usługi .....	15
6. Rekomendacje w zakresie warunków naborów/konkursów .....	16
6.1 Partnerstwo .....	16
6.2 Doświadczenie .....	16
6.3 Strategia wyjścia .....	17
6.4 Lokalne Centrum Usług Społecznych .....	17
6.5 Analiza potrzeb .....	17
6.6 Odpłatność za usługi .....	18

## 1. Wprowadzenie

W ramach sieci współpracy w zakresie usprawnienia wdrożenia Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w wymiarze regionalnym podjęto się wypracowania rozwiązań w zakresie zachowania trwałości miejsc świadczenia usług społecznych. Będą one stanowić propozycje dla podmiotów zainteresowanych rozwojem usług społecznych. Wnioskodawcy i beneficjenci zgłaszają problem związany z zachowaniem wymogu trwałości, odnoszącego się do miejsc świadczenia usług opiekuńczych, asystenckich, placówek wsparcia dziennego oraz mieszkań wspomaganych i chronionych utworzonych w ramach projektu. Współpracy w ramach sieci podjęły się 4 województwa: łódzkie, śląskie, kujawsko-pomorskie, oraz lider – województwo pomorskie. Rekomendacje wypracowano na podstawie 2 spotkań roboczych z udziałem przedstawicieli 4 województw oraz opinii 3 ekspertów – praktyków w realizacji projektów z obszaru usług społecznych.

Do współpracy zaproszono ekspertów:

**Marianna Sitek – Wróblewska** – Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej – uczestniczka procesu przekształcania systemu opieki nad dziećmi pozbawionymi pieczy rodzicielskiej na terenie Pomorza, zaangażowana w modernizację instytucjonalnych domów dziecka, prowadzi 6 kameralnych Domów dla Dzieci w Trójmieście, animator społeczny, praktyk z obszaru ekonomii społecznej (m.in. kawiarnia Kuźnia, So Stay Hotel, Bar Centrala), Bizneswoman roku 2016 w kategorii „Działalność społeczna”.

**Marek Olechnowicz** – członek Ogólnopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, Prezes Stowarzyszenia „Podaj Rękę”, współtwórca „Metropolitalnego Systemu Aktywizacji Zawodowej i Społecznej”, mediator, pedagog, wychowawca od ponad 30 lat zaangażowany w działalność społeczną. Realizuje działania animacyjne na terenie województwa pomorskiego, a także na rzecz współpracy międzysektorowej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w całej Polsce. Bierze udział w działaniach integrujących i sieciujących, reprezentując polskie organizacje pozarządowe (NGO) w Baltic Sea NGO Network.

**dr Zofia Szweda- Lewandowska** – absolwentka m.in. Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, ukończyła studia doktoranckie w Szkole Nauk Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, obecnie pracownik Zakładu Polityki Społecznej, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, SGH.

W ramach Sieci współpracy zorganizowano wizyty studyjne w podmiotach specjalizujących się w realizacji usług społecznych.

Wizyta studyjna w województwie pomorskim odbyła się w siedzibie Gdańskiej Fundacji Innowacji Społecznej (GFIS) w Gdańsku, na terenie zdegradowanej dzielnicy Orunia. GFIS prowadzi działalność od 2007 roku. Buduje i wdraża skuteczne rozwiązania skierowane do dzieci, młodzieży oraz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz wspiera rozwój lokalnych społeczności. Organizacja uczestniczyła w przekształcaniu systemu opieki nad dziećmi pozbawionymi pieczy rodzicielskiej na terenie Pomorza, angażując się w modernizację instytucjonalnych domów dziecka. Dziś prowadzi 6 kameralnych domów dla Dzieci w Trójmieście, gwarantując 84 wychowankom bezpieczeństwo, specjalistyczne wsparcie i przygotowanie do samodzielnego, dorosłego życia. Fundacja wypracowała i realizuje unikatowy w skali kraju program usamodzielnienia, w którym

wychowankowie zdobywają kompetencje społeczno-zawodowe w oparciu o zatrudnienie w utworzonych i prowadzonych przez fundację 3 przedsiębiorstwach społecznych – Kawiarni Kuźnia, Hotelu So Stay\*\*\* oraz Barze Centrala.

W województwie łódzkim wizytowano dom dziennego pobytu, prowadzony przez Fundację „Obudźmy Nadzieję”, wypożyczalnię sprzętu rehabilitacyjnego prowadzona przy PCPR Rawa Mazowiecka oraz klub seniora, prowadzony przez Gminę Rawa Mazowiecka w miejscowości Stara Rosocha utworzone w ramach projektu partnerskiego „Centrum Usług społecznych dla Powiatu Rawskiego”.

Uczestnicy wizyty spotkali się również z realizatorami przedmiotowego projektu, który jest współfinansowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Projekt realizowany jest w okresie od 01.10.2017 r. do 30.09.2020 r. Celem projektu jest zwiększenie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych poprzez utworzenie i prowadzenie na terenie powiatu rawskiego miejsc świadczenia usług społecznych dla 185 osób w formie:

- 1) wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego prowadzonej przez powiat rawski/Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej – lider projektu,
- 2) mieszkań wspomaganych dla mieszkańców gminy prowadzonych przez gminę Cielądz/ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Cielądzu – partner,
- 3) usług opiekuńczych dla mieszkańców gminy Biała Rawska realizowanych przez gminę Biała Rawska/Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białej Rawskiej – partner,
- 4) klubu seniora dla mieszkańców gminy Rawa Mazowiecka prowadzonego przez gminę Rawa Mazowiecka/Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rawie Mazowieckiej – partner,
- 5) domu dziennego pobytu dla mieszkańców powiatu prowadzonego przez Fundację „Obudźmy Nadzieję” z siedzibą w Rawie Mazowieckiej – partner,
- 6) klubu seniora dla mieszkańców powiatu prowadzonego przez Stowarzyszenie Rawski Uniwersytet Trzeciego Wieku – partner.

W każdym regionie realizowane są działania z zakresu usług społecznych. Podejście do zagadnienia trwałości w poszczególnych IZ/IP w treści dokumentacji konkursowej jest jednakowe i wynika bezpośrednio z: „Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020”, które określają, że:

„Instytucja Zarządzająca RPO zapewnia, że w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu są zawarte postanowienia zobowiązujące beneficjenta do zachowania trwałości miejsc świadczenia usług utworzonych w ramach projektu po zakończeniu realizacji projektu co najmniej przez okres odpowiadający okresowi realizacji projektu. Trwałość jest rozumiana jako instytucjonalna gotowość podmiotów do świadczenia usług. IZ RPO weryfikuje spełnienie powyższego warunku po upływie okresu wskazanego w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu”.

## 2. Zakres usług społecznych

Wśród definicji pojęcia „usługi społeczne” można wyróżnić te, które określają je w znaczeniu szerokim, tj. jako wszystkie usługi świadczone przez podmioty publiczne, których celem jest zaspokojenie potrzeb ludności<sup>1</sup>. Zalicza się do tych usług obok ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, także transport i działalność kulturalną. Drugą grupę definicji stanowią takie, które usługi społeczne traktują wąsko i rozważają je w ujęciu mikrospołecznym, głównie ograniczając je do usług osobistych takich jak usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, poradnictwo zawodowe, praca socjalna itp. Wspomniane „Wytyczne....” określają usługi społeczne przez pryzmat trzech rodzajów wsparcia:

- usługi opiekuńcze i asystenckie;
- usługi wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- mieszkania chronione i mieszkania wspomagane.

Istotnym elementem, który charakteryzuje usługi społeczne wspierane ze środków EFS jest świadczenie tych usług w środowisku lokalnym w formie zdeinstytucjonalizowanej.

Nieodzownym elementem towarzyszącym świadczeniu usług społecznych jest:

- bieżące definiowanie usług w odpowiedzi na pojawiające się potrzeby,
- monitorowanie i ocena jakości,
- elastyczność w dopasowywaniu oddziaływań,
- doskonalenia pracowników i budowanie zespołu,
- budowanie zasobów materialnych umożliwiających prowadzenie oddziaływań społecznych (infrastruktura).

RPO współpracujących ze sobą województw różnią się w odniesieniu do kwestii zakresu usług społecznych, jednak w treści wszystkich ujęto główne typy/elementy wsparcia uwzględnione w wyżej wymienionych Wytycznych. Celem zaś ogłaszanych przez samorządy współpracujących województw konkursów/naborów wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących usług społecznych jest wzrost dostępności i jakości tego rodzaju usług, zapobiegających ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

---

<sup>1</sup> Zob. R. Szarfenberg, Polityka społeczna i usługi społeczne, [w:] Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2011., Cz. Bywalec, Ekonomiczne i kulturotwórcze aspekty konsumpcji usług społecznych [w:] Problemy teorii wymiany, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1993., M. Janoś-Kresło, Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce, Wyd. SGH, Monografie i Opracowania nr 512 Warszawa 2002.

### 3. Problemy

Wymóg zachowania trwałości w projektach stanowi czynnik zniechęcający do udziału w konkursach i naborach, zarówno dla samorządów, jak i podmiotów ekonomii społecznej. Wnioskodawcy zgłaszają obawy przed składaniem wiążących deklaracji w tym zakresie w związku z brakiem zapewnienia dalszego stabilnego finansowania dla utworzonych w ramach projektu miejsc świadczenia usług społecznych. Przekłada się to na zapewnienie wsparcia o fragmentarycznym zakresie, z obawy przed wdrożeniem bardziej kompleksowych rozwiązań, które są jednocześnie bardziej kosztochłonne. Pojawiają się spory kompetencyjne na linii gmina i powiat w realizacji niektórych działań w ramach prowadzonych projektów. Podczas spotkań Sieci współpracy dyskutowano również o problemach wynikających z kadencyjności władz samorządowych, które rodzą niepokój o dalsze finansowanie usług realizowanych w trakcie bieżącego projektu. Natomiast w odniesieniu do NGO zaznaczono problem braku własnych środków na zapewnienie trwałości realizowanych w projekcie działań. Po zakończeniu realizacji projektu w danym miejscu powinna bowiem być nadal świadczona usługa o zakresie zbliżonym do usługi realizowanej w ramach projektu (np. pobyt dzienny) i podobnej jakości lub miejsce to powinno być gotowe do przyjęcia osoby zainteresowanej usługą (w przypadku miejsc – osób świadczących usługi oznacza to, że dana osoba świadczy lub jest gotowa do świadczenia usługi).

Największym wyzwaniem w zakresie trwałości usług społecznych pozostaje ich finansowanie. Bez stabilnego źródła finansowania usługi społeczne świadczone są doraźnie, tylko przez okres trwania projektu i okres, w którym beneficjent zobowiązał się, po zakończeniu projektu oferować daną usługę.

Ze względu na zmiany struktury wieku rośnie zapotrzebowanie na zróżnicowane usługi społeczne dla osób niesamodzielnych i starszych. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa będą wzrastały także oczekiwania dotyczące standardów świadczonych usług społecznych oraz ich różnorodności. W celu uniknięcia problematycznych kwestii istotne wydaje się postawienie prawidłowej diagnozy i weryfikacja trendów demograficznych na danym obszarze. Wspierając np. osoby niesamodzielne należy oddziaływać także na problemy ich otoczenia tj. opiekunów faktycznych i uwzględnić ich interes (np. godziny pracy centrów usług społecznych muszą być w pełni dostosowane do potrzeb opiekunów faktycznych, którzy zachowują aktywność zawodową). Warto również wspomnieć o deficytowości - nie tylko samych usług, ale także osób wykonujących zawody takie jak opiekun osoby starszej czy asystent osoby niepełnosprawnej. Problemem jest brak odpowiedniej liczby kadr, ich przygotowania do zawodu i nieustający odpływ opiekunek, pielęgniarek, opiekunów osób starszych do krajów Europy Zachodniej tj. Niemcy, Wielka Brytania czy Włochy.

## 4. Sposób realizacji usług społecznych

Usługi społeczne muszą być świadczone w formie deinstytucjonalnej. Mogą być realizowane w miejscu zamieszkania odbiorcy lub w instytucjach np. domu pomocy społecznej, domu dziennego pobytu czy klubie seniora. Usługi na poziomie mikro, czyli na obszarze gminy, mogą być świadczone przez trzy typy podmiotów: JST (gminy/powiaty), NGO (stowarzyszenia, organizacje pozarządowe i związki wyznaniowe itp.) oraz podmioty komercyjne (przedsiębiorcy). Dla trwałości usług społecznych kluczowe jest doświadczenie posiadane przez dany podmiot, który oferuje świadczenie danej usługi, a także jego zasoby kadrowe i techniczne.

Najczęściej usługi społeczne są świadczone w kooperacji pomiędzy podmiotami z trzech sektorów, a w przypadku zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) np. w drodze przetargu, organizacjom lub przedsiębiorcom, samorząd pełni rolę ewaluatora, który czuwa nad jakością i trwałością dostarczanych usług oraz diagnozuje sytuację osób, które usługi otrzymują.

W województwie śląskim i kujawsko – pomorskim w wielu projektach usługi społeczne realizowane są samodzielnie przez organizacje pozarządowe. Tak więc można wyróżnić cztery modele realizacji usług społecznych:

- 1) Partnerstwo podmiotów publicznych; partnerstwo JST z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami ekonomii społecznej;
- 2) Zlecenie zadań przez podmioty publiczne podmiotom zewnętrznym (zarówno NGO, jak i przedsiębiorcom);
- 3) Realizacja z środków własnych JST, NGO i innych.
- 4) Realizacja usług przez organizacje pozarządowe.

Trwałość usług społecznych zależy zarówno od modelu realizacji jak i rodzaju realizowanych usług. W katalogu usług społecznych realizowane są kategorie mniej sformalizowane, niewymagające stosowania wielu przepisów jak np. klub seniora jak i te, których organizacja i funkcjonowanie jest uwarunkowana spełnieniem licznych wymogów określonych w aktach normatywnych, w tym koniecznością uzyskania wpisów do odpowiednich rejestrów np. placówka wsparcia dziennego dla dzieci. Można pokusić się o wniosek, iż usługi mniej sformalizowane, które łatwiej jest zainicjować i zrealizować, jednocześnie generują większy problem z utrzymaniem ich trwałości.



## 5. Proponowane rozwiązania w zakresie poprawy jakości i wsparcia usług społecznych

### 5.1 Premiowanie organizacji za opracowanie strategii wejścia i wyjścia

Dla zapewnienia trwałości, niezwykle ważne jest takie „ustawienie” projektu w działalności organizacji, które zapewnia, że stanie się on częścią jej codziennego funkcjonowania. Stosowanie takiego rozwiązania postuluje pani Marianna Sitek -Wróblewska na podstawie działalności Gdańskiej Fundacji Innowacji Społecznych. W praktyce Fundacji sprawdza się sporządzenie analizy np. graficznej, w której przedstawione jest jak „nowy projekt” będzie korelował z dotychczasowymi działaniami. Niektóre z działań nowo wdrażany projekt uzupełnia, czasami wypełnia puste luki, nadbudowuje działania lub zastępuje stare. Analizie podlega również zarządzanie zasobami ludzkimi. Powstają pytania: kto z kim współpracuje, kto komu podlega, kogo i o jakich kompetencjach potrzebujemy do zespołu? W tym podejściu projekt nigdy nie jest oderwanym bytem od już funkcjonującego organizmu. Wykonanie takiej analizy na początku zwiększa szansę na zachowanie trwałości projektu i podjętych działań.

**W doświadczeniu GFIS w opracowaniu strategii wejścia i wyjścia z projektu dominowały trzy rozwiązania:**

1. **Ekonomizacja usług.** Rozwiązanie towarzyszące powstaniu firm społecznych: Hotel So Stay\*\*\*, Kawiarnia Kuźnia, Bar Centrala. Finansowanie działań w ramach projektów dotyczyło nakładów inwestycyjnych oraz nakładów edukacyjnych w rozwoju kompetencji pracowników. Z momentem zakończenia finansowania działalność operacyjna została przeniesiona na finansowanie pochodzące ze sprzedaży usług świadczonych w ramach utworzonych firm. Rozwiązanie to wymagało równoległych nakładów i prowadzenia działań polegających na: przygotowaniu strategii wejścia na rynek usług, strategii sprzedażowych, marketingowych, struktur zatrudnieniowych, organizacyjnych, standardów i regulaminów, w oparciu o które działał personel po zakończeniu dofinansowania uzyskanego w ramach projektu.
2. **Włączenie usług w główny nurt polityki.** Rozwiązania towarzyszące powstaniu mieszkań wspomaganych oraz domu sąsiedzkiego. Sfinansowanie uruchomienia świadczonych usług w ramach tych podmiotów GFIS zaplanowane zostało w ramach projektów. W trakcie ich realizacji wykonana została praca na poziomie współpracy z samorządem lokalnym i jego jednostkami organizacyjnymi, której rezultatem było wypracowanie wspólnej polityki świadczenia usług, na bazie wypracowanych w ramach projektów doświadczeń.
3. **Dywersyfikacja środków finansowania.** Rozwiązanie towarzyszące powstaniu i działalności portalu dzielnicowego mojaorunia.pl., który został utworzony w ramach projektu upowszechniającego wymianę dobrych praktyk między trzema dzielnicami Gdańska. Po zakończeniu realizacji projektu portal jest finansowany z różnorodnych dotacji.

## 5.2 Dedykowane konkursy/naboru wniosków w trybie pozakonkursowym

Współpraca w szerokich partnerstwach z innymi organizacjami pozarządowymi, jak również z samorządami, instytucjami pomocowymi, uczelniami wyższymi, pozwala założyć, że NGO działające w obszarze usług społecznych można podzielić na trzy typy, ze względu na złożoność swoich działań i podmiot z którym pracują:

1. **Organizacje bezpośrednio pracujące z odbiorcami**, z często bardzo zaangażowanym personelem, pracującymi na granicy zatrudnienia i charytatywności (duży odsetek osób zaangażowanych w formie wolontariatu), często akcyjnie.
2. **Organizacji pracujące w formule think tanków**, organizacji parasolowych, szkoleniowych które wspierają inne NGO, współpracują z samorządem w zakresie tworzenia polityki miejskiej i regionalnej, organizują szereg konferencji i wydarzeń. Są to często jednak organizacje, które nie współpracują bezpośrednio z beneficjentem/klientem, który wymaga wsparcia.
3. **NGO, łączący poniekąd dwa pierwsze typy**. Czerpiący z bezpośredniej pracy z ludźmi, a jednocześnie budujący na tej podstawie przykłady i rekomendacje do polityk miejskich i społecznych.

Marianna Sitek -Wróblewska rekomenduje dzielenie budżetów konkursów/naborów na różne „portfele” (np. trzy według wskazanej wyżej typologii) i przeznaczone dla różnych typów organizacji. Pozwoli to na bardziej skuteczne wspieranie NGO, „skrojone” i dostosowane do jego sposobu działania i potrzeb. To z kolei daje prawdopodobieństwo większej trwałości zainwestowanych środków.

## 5.3 Premiowanie organizacji łączącej doświadczenie w danej społeczności lokalnej z doświadczeniem w danym obszarze tematycznym

Z perspektywy długoletnich działań widoczna jest skuteczność „działań zakorzenionych”. Mówiąc o zakorzenieniu mamy na myśli działania organizacji wychodzące w swoim horyzoncie działań poza jeden projekt. Źródło takiego zakorzenienia widoczne jest w mocnym umocowaniu organizacji pozarządowej w swojej misji i zaangażowaniu w obszar działania i specjalizacji.

## 5.4 Dopuszczenie elastyczności w wyborze narzędzi do realizacji celu określonego

Długoterminowy charakter procesu życia projektu, rozpoczynającego się sformułowaniem warunków konkursu/naboru, przez aplikowanie przez wnioskodawcę o środki, aż po implementację projektu, ma istotne znaczenie dla skuteczności oddziaływań oraz budowy trwałości. Czas istotnie koreluje ze zmianami sytuacji na rynku (np. lista poszukiwanych zawodów, w kontekście zatrudnienia), czy przemianami prawnymi (np. dostęp do porad prawnych, gwarantowany obecnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości). Widoczne jest przyspieszanie rozwoju technologii, nowych obszarów i potrzeb społecznych oraz przemian politycznych. Dlatego, uwzględniając wagę planowania i oceny zagrożeń na etapie tworzenia projektu, zauważamy kluczową rolę elastyczności na etapie wdrożenia projektu. Elastyczność, rozumiemy, jako stworzenie beneficjentowi warunków do podejmowania decyzji i szybkich działań w przypadku niespodziewanych zdarzeń, umożliwiające szybką adaptację

do nowych możliwości, przy zachowaniu ukierunkowania na rezultat. Oznacza to umiejętność szybkiego wykorzystania nadarzających się okazji oraz ograniczenie utrudnień wynikających z nieoczekiwanych przeszkód. Obszary dotyczące elastyczności mogą odnosić się np. do: reakcji na nowe, zmieniające się wymagania/potrzeby odbiorcy usługi społecznej, skutecznego delegowania środków oraz personelu i zarządzania nim, dodawania nowych możliwości we właściwym momencie, dostosowywania narzędzi i procesów wsparcia do potrzeb odbiorcy. Zwiększanie elastyczności operacyjnej ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia trwałości usługi. Budujemy bowiem usługę „zaktualizowaną” do bieżących potrzeb i warunków.

### 5.5 Włączenie w proces realizacji projektów niezależnych superwizorów

Ekspert rekomenduje, aby minister właściwy ds. rozwoju regionalnego włączył w proces realizacji projektu niezależnych superwizorów pośredniczących na linii — ministerstwo — IZ — beneficjent. Superwizor, czyli zewnętrzny ekspert zatrudniony przez ministra, realizować będzie bezpośrednią pracę z beneficjentem. Superwizor podczas regularnych spotkań, podejmować będzie działania z obszaru:

1. Monitoringu oddziaływań;
2. Doradztwa;
3. Wspierania procesu uczenia się przez organizację (ukierunkowanego na zapewnienie trwałości oddziaływania);
4. Akceptacji/rekomendowania zmian w formie realizacji projektu.

Superwizor towarzyszyć będzie beneficjentowi na poszczególnych etapach realizacji projektu, przyjmując rolę łącznika między zaangażowanymi instytucjami. Gwarantuje tym samym bezpieczeństwo, spójność projektu, profesjonalne wsparcie oraz elastyczność operacyjną

### 5.6 Jakość projektów

Przy tworzeniu projektu przedsięwzięcia z zakresu realizacji usług społecznych kluczowym zagadnieniem gwarantującym prawidłową realizację projektu oraz przyczyniającym się do zachowania trwałości usług jest rzetelne przygotowanie projektu. Przeprowadzenie prawidłowej diagnozy pozwala określić cel, jaki ma spełnić dostarczana usługa, a tym samym zaspokoić niezaspokojone przez odbiorcę potrzeby. Przy tworzeniu i dostarczaniu usługi społecznej należy także określić czas, przez jaki będzie dostarczana usługa, porę dnia, w której będzie dostarczana (szczególnie istotna kwestia w przypadku świadczenia takich usług społecznych, jak usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze). Z punktu widzenia świadczenia dobrej jakości, trwałych usług społecznych istotne jest także określenie minimalnych ram jakości usługi oraz standardów świadczonych usług. W zależności od rodzaju usług, sposobu ich realizacji oraz zaangażowanych podmiotów różne aspekty wpływają na zachowanie trwałości projektów.

## 5.7 Działania na różnych szczeblach administracji

W celu zachowania trwałości usług społecznych w poszczególnych projektach niezbędne są również działania na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego.

Na poziomie gminy trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez m.in.:

- synergię pomiędzy realizowanymi projektami. Jeśli jeden z projektów jest nastawiony na tworzenie podmiotów ekonomii społecznej, a drugi na rozwój usług społecznych danego typu, to powstające podmioty ekonomii społecznej mogłyby działać w obszarze tychże usług;
- nastawienie na innowacyjne usługi, które dostosowują się do potrzeb grup, które wcześniej nie korzystały lub korzystały w bardzo ograniczonym zakresie z usług społecznych;
- kalkulację ryzyka związanego z innowacyjnymi usługami i przyjęcie pewnego poziomu ryzyka, który będzie akceptowany;
- na etapie tworzenia warunków konkursu/naboru wymóg przedstawienia szczegółowego planu utrzymania świadczenia usług po zakończeniu projektu;
- diagnozę i badanie potrzeb grup, do których kierowane są usługi społeczne. Badanie skłonności do partycypacji w kosztach usług;
- poszerzanie grup odbiorców usług społecznych o osoby, które mogą partycypować w kosztach dostarczania usług. Przyczyni się to do rozwoju podmiotów świadczących usługi społeczne, szczególnie podmiotów non-profit, które środki pozyskane od osób opłacających usługę będą przeznaczały na świadczenie usług osobom, które ze względu na uzyskiwane dochody nie mogą opłacić usługi.

Na poziomie powiatu trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez m.in.:

- uwzględnianie usług społecznych w tworzonych strategiach rozwiązywania kwestii społecznych i odpowiedzi na pojawiające się wyzwania związane ze zmianami demograficznymi i społecznymi (m. in. przemiany rodziny, procesy migracyjne itp.);
- współpracę z gminami i realizację wspólnych dla kilku gmin projektów np. w zakresie usług społecznych świadczonych w domach pomocy społecznej, czy też pieczy zastępczej.

Na poziomie województwa trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez m.in.:

- synergię pomiędzy realizowanymi projektami, szczególnie z Europejskiego Funduszu Społecznego;
- uwzględnianie ryzyka jakie niesie wdrażanie nowych usług i większa tolerancja na możliwość niepowodzenia innowacyjnych rozwiązań w zakresie projektowania i wdrażania usług społecznych;
- tworzenie warunków do realizacji wspólnych projektów przez kilka gmin (ujęcie horyzontalne) oraz do realizacji projektów gmina-powiat (ujęcie wertykalne) tak aby kwestie społeczne wymagające rozwiązania były rozpatrywane całościowo np. domy pomocy społecznej są najczęściej prowadzone przez powiaty, a koszty pobytu mieszkańców w części są pokrywane przez gminy. Wdrażaniem i trwałością usług społecznych świadczonych w ramach pomocy instytucjonalnej są zainteresowane zarówno powiaty, jak i gminy. Stworzenie systemu grantowego, który wspierałby współpracę pomiędzy tymi dwoma szczeblami samorządu terytorialnego mógłby przyczynić się do trwałości usług;

- promowanie podmiotów ekonomii społecznej, które chcą działać w obszarze usług społecznych przy przyznawaniu grantów i finansowaniu projektów;
- tworzenie strategii deinstytucjonalizacji opartej o faktyczną analizę potrzeb i prognozy demograficzne.

Na poziomie centralnym trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez np.:

- wdrażanie regulacji prawnych, które sprzyjałyby tworzeniu i rozwojowi podmiotów, które świadczą usługi społeczne np. stworzenie systemu poręczeń i pożyczek dla podmiotów, które chcą się rozwijać na polu usług społecznych;
- stworzenie systemu czeków lub bonów dla świadczeniobiorców na zakup usług społecznych;
- utworzenie stabilnego, długofalowego systemu grantów dla gmin i powiatów na wdrażanie i rozwój usług społecznych w oparciu np. o zasoby Banku Gospodarstwa Krajowego.
- stworzenie standardów usług społecznych i ich implementacja do prawodawstwa. W przypadku gdy podmiot, który świadczył usługę przestanie funkcjonować inny podmiot będzie mógł świadczyć usługę zgodną ze standardem. Dla świadczeniobiorcy zmieni się dostawca usługi, ale sama usługa pozostanie trwałą;
- tworzenie strategii deinstytucjonalizacji opartej o faktyczną analizę potrzeb i prognozy demograficzne.

## 5.8 Partnerstwo międzysektorowe.

Gwarantem usług społecznych może być zgrane partnerstwo szczególnie międzysektorowe. Standard rekomendowany to partnerstwo JST i NGO. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie tylko daje możliwość skorzystania z potencjału organizacji pozarządowych, ale wręcz przymusza samorządy do współpracy. Jednak niezwykle ważne jest, aby samorząd zadbał najpierw o instytucjonalne wsparcie organizacji pozarządowych, pomimo wielorakich uwarunkowań, które niejako poddają w wątpliwość racjonalność takich rozwiązań. Partnerstwo powinno mieć charakter stały, najlepiej budowane w ramach wieloletniej współpracy, dający wszystkim stronom, zaangażowanym przy wdrażaniu modelu, poczucie stabilności oraz trwałości narzędzi wraz ze świadomością potrzeby ich rozszerzania w oparciu o zdywersyfikowane źródła finansowe (np. poprzez utworzenie stałych gminnych i powiatowych roboczych zespołów interdyscyplinarnych ds. usług społecznych i aktywizacji lokalnej z udziałem szerokiej reprezentacji wszystkich zainteresowanych sektorów) – mechanizm kooperacyjnego rozwiązywania problemów. Współpracę JST i NGO w ramach trwałości projektu można realizować za pomocą ustawowych form:

- zlecenie usługi – „rynek” oraz w oparciu o ustawę z dnia 19 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych są tym mechanizmem, który dyktuje warunki, choć w tym względzie kwestie społeczne zostały nieco bardziej dostrzeżone. Stosowanie klauzul społecznych w ramach wymogów związanych z wykorzystywaniem środków unijnych należy do stałych praktyk samorządowych;
- zakup usługi – wyzbycie się stereotypów: „Komercyjne – dobre, profesjonalne. Pozarządowe – tanie.” stanowi warunek dla stosowania tego mechanizmu, który niesie za sobą zapomnianą w kontekście poszukiwania usługodawcy wartość dodaną: zaangażowanie;

- powierzenie realizacji zadania publicznego – oznacza, że 100% kosztów przeznacza się na jego realizację;
- wspieranie realizacji zadania publicznego –mechanizm ten niesie za sobą także pewien pozytyw, którego warunkiem jest współpraca międzysektorowa na każdym poziomie terytorialnym, dzięki czemu możliwe jest wyznaczenie choćby jednego wspólnego celu, na który w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi można przeznaczać środki w ramach budżetów gmin stanowiących wkład do projektów regionalnych; dodatkowo mechanizm ten może się stać pozytywnym narzędziem budowania partnerstw wewnątrz sektora pozarządowego.

Powyższe formy przeznaczania środków mogą być realizowane poprzez:

- kontraktowania usług o charakterze długoterminowym;
- konkurs ofert;
- zastosowanie trybu 19a udppw (tryb pozakonkursowy) – samorząd może również przekazać pieniądze organizacji bez ogłaszania i przeprowadzania otwartego konkursu ofert. Taką możliwość przewiduje art. 19a udppw. Odbywa się to jednak pod pewnymi warunkami:
  - organizacja nie może otrzymać więcej niż 10 tys. zł;
  - realizacja zadania musi się zakończyć w ciągu 90 dni.

## 5.9 Lokalne Centrum Usług Społecznych

W ramach Stowarzyszenia „Podaj Rękę”, skąd wywodzi się ekspert Marek Olechnowicz, polecaną metodą jest założenie lokalnych centrów ekonomii społecznej. Projekty zakładają powstanie Lokalnych Centrów Usług Społecznych (LCUS), w ramach których realizowane są wielorakie formy wsparcia uczestników w zależności od zdiagnozowanych potrzeb i założeń projektowych. Postuluje się powołanie centrów, a następnie podnoszenie poziomu i zakresu świadczonych w nich usług oraz łączenie ich z aktywizacją, animacją, rozwojem zainteresowań, aż do ich – choćby częściowej – ekonomizacji np. z użyciem modelowych rozwiązań ekonomii społecznej. LCUSy z założenia powinny być umiejscowione w/przy świetlicach wiejskich lub innych miejscach, najlepiej w miejscowościach oddalonych od miejscowości gminnej, tak aby ułatwić dostęp społeczności lokalnych do usług społecznych.

Natomiast w województwie łódzkim realizowane są projekty gdzie usługi środowiskowe (społeczne i zdrowotne) wdrażane są z wykorzystaniem powstałych Centrów Usług Społecznych (CUS), czy Centrów Usług Środowiskowych (usługi społeczne + usługi zdrowotne). Projekt Centrum Usług Społecznych w Skierniewicach obejmuje m.in. powstanie domu dziennego pobytu dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami, z którego będą mogły korzystać osoby, dotychczas pozbawione możliwości rehabilitacji, które wcześniej cały czas spędzały w domach. Podopieczni domu dziennego pobytu będą mieli zapewnione usługi opiekuńcze, terapię zajęciową oraz wyżywienie i transport na zajęcia. Dom dziennego pobytu działa przez 10 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu. W ramach CUS będzie funkcjonować również wypożyczalnia sprzętu rehabilitacyjnego, uruchomione zostaną usługi asystenta i opiekuna osoby z niepełnosprawnością, a także usługi wytchnieniowe. Skierniewice czyli miasto na prawach powiatu i stowarzyszenia: "Ja TY My" i "Sprawni inaczej" realizują partnerskie działania z wykorzystaniem symbolicznej odpłatności w niektórych zadaniach (np. w wypożyczalni) i nie stwierdzają zagrożenia kontynuacji swoich zadań nawet przy wdrożeniu wyższego poziomu odpłatności

za usługę po zakończeniu realizacji projektu. Partnerzy podkreślali, że każdy kolejny projekt jest niejako „kołem zamachowym” dla ich działalności, a inwestycje w ramach budynków użyczanych przez miasto (cross-financing w projekcie) przemawiają na rzecz zachowania trwałości i zapewnienia dalszego poziomu stabilnego finansowania samych usług świadczonych w tym obiekcie. Jednocześnie, od samego początku realizatorzy rozwijają współpracę z wolontariuszami dla zmniejszenia kosztu usługi. Równoległe prowadzenie działań w ramach usług społecznych, aktywnej integracji i ekonomii społecznej pozwala im realizować konsekwentnie ścieżkę reintegracji danej osoby. I tak np. osoby z niepełnosprawnościami, aktywizowane w ramach jednego projektu, mogą uzyskać zatrudnienie, jako osoby prowadzące wypożyczalnię sprzętu w innym projekcie.

### 5.10 Odpłatność za świadczone usługi

Jednocześnie pojawiły się rekomendacje z większości regionów, aby nie pomijać tematu ewentualnej odpłatności za usługę już na etapie naboru projektów, gdyż po zakończeniu realizacji danego przedsięwzięcia wprowadzenie opłaty za usługę powoduje często dysonans po stronie jej odbiorcy. Poza aspektem dostępności cenowej ważny jest także element przyzwyczajania usługobiorcy do choćby niewielkiej opłaty, tak, aby warunki świadczenia usługi w okresie trwałości nie odbiegały zasadniczo od warunków świadczenia usługi w projekcie. Jednakże w kontekście treści „Wytycznych...” IZ RPO ma obowiązek zapewnić, że wsparcie jest adresowane w pierwszej kolejności do osób z niepełnosprawnościami i osób niesamodzielnych, których dochód nie przekracza 150% właściwego kryterium dochodowego (na osobę samotnie gospodarującą lub na osobę w rodzinie), o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. IZ RPO może umożliwić korzystanie z usług asystenckich lub opiekuńczych także innym osobom, niż wskazane, i tylko wobec tych osób może dopuścić częściową lub całkowitą odpłatność za usługi asystenckie lub opiekuńcze.

## 6. Rekomendacje w zakresie warunków naborów/konkursów

Najważniejsze z punktu widzenia zachowania i zwiększenia poziomu trwałości usług społecznych dofinansowanych w ramach środków EFS jest sformułowanie warunków naboru/konkursu, w postaci szczegółowych kryteriów wyboru projektów lub standardów realizacji wsparcia (w zależności od specyfiki danej instytucji i funkcjonujących w niej uwarunkowań formalnych i merytorycznych) tych kluczowych elementów i wymogów, które w istotny sposób mogą przyczynić się do poprawy jakości projektów realizowanych w tym obszarze, a tym samym zapewnienia trwałości wypracowanych rozwiązań. Poniżej dokonano wyboru najważniejszych z nich, możliwych do zastosowania (z ewentualnymi modyfikacjami) w każdym z województw tworzących Sieć współpracy. W fazie testowania partnerzy uwzględnią minimum 3 z 6 zaproponowanych rekomendacji (w zależności od specyfiki i uwarunkowań Regionalnych Programów Operacyjnych).

### 6.1 Partnerstwo

Partnerstwo jednostek samorządu terytorialnego z innymi podmiotami np. organizacjami pozarządowymi może zwiększać trwałość usług społecznych. W przypadku trudności z finansowaniem działań przez jeden podmiot, drugi może mieć stabilne źródło finansowania, a tym samym trwałość usług społecznych świadczonych przez te podmioty będzie niezagrożona. Zadania z zakresu usług społecznych funkcjonują w ramach ustawowych kompetencji JST. Aby w danym regionie usługi społeczne funkcjonowały w sposób kompleksowy, uzupełniały się wzajemnie, a nie stanowiły konkurencyjnego projektu walczącego o uczestnika, niezbędny jest strategiczny udział w planowaniu i realizacji przedsięwzięć przez JST. Organizacje pozarządowe, zwłaszcza te utożsamiające się z danym obszarem, będą gwarantem jakości świadczonych usług.

Rekomenduje się stosowanie kryterium „Partnerstwa” w proponowanym lub podobnym brzmieniu: „Weryfikacji podlega czy projekt realizowany jest w partnerstwie jednostki/jednostek samorządu terytorialnego i podmiotu/podmiotów ekonomii społecznej”. W zależności o decyzji regionu partnerstwo może dotyczyć poziomu gminy albo powiatu.

### 6.2 Doświadczenie

Istotne jest także posiadane doświadczenie w obszarze tematycznym, który jest przedmiotem działania partnerów. Większe prawdopodobieństwo zachowania trwałości usług ma realizacja usług przez instytucje specjalizujące się w danej tematyce. Niedoświadczone organizacje, bez potencjału kadrowego i lokalnego zaangażowania nie podążają wyzwaniu świadczenia usługi na poziomie zbliżonym do projektowego. Nie spełnią też oczekiwań JST wobec realizatorów usług, nadal ograniczając rolę NGO do wykonawcy, a nie pełnoprawnego partnera. Wsparcie profesjonalnych podmiotów realizujących usługi społeczne jest konieczne dla zachowania trwałości prowadzonych działań.

Rekomenduje się premiowanie realizacji projektów przez podmioty, które posiadają doświadczenie w realizacji danej kategorii usług społecznych.



### 6.3 Strategia wyjścia

Większe prawdopodobieństwo zachowania trwałości usług ma realizacja usług przez instytucje zakorzenione w danym obszarze oraz utożsamiające się z daną tematyką. Dla zapewnienia trwałości niezwykle ważne jest takie usytuowanie projektu w działalności organizacji/instytucji, które zapewni, że stanie się on częścią jej codziennego funkcjonowania. Należy przeciwdziałać sytuacji, w której projekt żyje własnym życiem obok głównego, dotychczas funkcjonującego nurtu instytucji. Przystępując do konstruowania pomysłów oraz sporządzania wniosków należy przeanalizować miejsce projektu w organizacji oraz sporządzić opartą o analizę ryzyka „Strategie wyjścia”. Tu niezbędna jest analiza tego, w jaki sposób zamierza się realizować usługę po zakończeniu finansowania projektowego. Zagrożenia związane z brakiem możliwości kontynuowania wsparcia powinny być zidentyfikowane przed podjęciem decyzji o realizacji projektu. Projektodawca musi mieć na etapie projektowania świadomość ewentualnych zagrożeń ich wystąpienia oraz przewidzieć działania aby efekt nie był tymczasowy.

Rekomenduje się zamieszczenie w ramach warunków naboru/konkursu wymogu sporządzenia tzw. „Strategii wyjścia”.. Strategia musi zawierać mechanizmy zachowania trwałości po zakończeniu finansowania z projektu oraz analizę funkcjonowania projektów w ramach struktur wnioskodawcy i partnera.

### 6.4 Lokalne Centrum Usług Społecznych

Powstanie Lokalnych Centrów Usług Społecznych (LCUS), w ramach których realizowane są różne formy wsparcia uczestników w zależności od zdiagnozowanej na bieżąco potrzeby i założeń projektowych. Należy powołać centra usług na poziomie gminy lub powiatu, których zadaniem będzie nadzorowanie, koordynowanie i świadczenie usług. Centra powinny realizować usługi z różnych zakresów np. placówka wsparcia dziennego, środowiskowy dom samopomocy, klub seniora oraz punkt koordynacji opiekunów w zależności od zdiagnozowanej potrzeby.

Rekomenduje się preferowanie projektów zakładających powołanie Lokalnych Centrów Usług Społecznych obejmujące minimum 2 usługi z katalogu usług społecznych.

### 6.5 Analiza potrzeb

Niezwykle istotną kwestią jest sporządzenie na etapie przygotowywania projektów analizy potrzeb. Diagnoza zapotrzebowania na usługi społeczne powinna odnosić się do wyzwań społecznych na obszarze realizacji projektu (demografia, stan zdrowia, poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego, analiza potrzeb, zasobów instytucjonalnych i kapitału ludzkiego). Diagnoza przeprowadzana na potrzeby zaprojektowania wsparcia powinna uwzględniać partycypację różnorodnych podmiotów, w szczególności obejmujące NGO i podmioty ekonomii społecznej (PES) działające w środowisku lokalnym. Wyniki diagnozy stanowią podstawę opracowania założeń i realizacji projektu.

Rekomenduje się zawarcie w konkursach/naborach wymogu: „Wnioskodawca jest zobowiązany do zawarcia we wniosku o dofinansowanie projektu głównych wniosków z lokalnej diagnozy zapotrzebowania na usługi społeczne, która będzie dostępna w siedzibie wnioskodawcy”.

## **6.6 Odpłatność za usługi**

Biorąc pod uwagę starzejące się społeczeństwo i zwiększające się zapotrzebowanie na usługi, zasadne jest szukanie różnych źródeł finansowania, w tym również wśród osób, które z nich korzystają. Zastosowanie symbolicznej odpłatności za usługi umożliwi uczestnikom partycypacji w kosztach wsparcia oraz przygotowuje do wnoszenia opłat za usługi, które będą konieczne po zakończeniu realizacji projektu.

Rekomenduje się wprowadzenie do wymogów naborów/ konkursów zapisów dotyczących odpłatności wobec uczestników, jednak tylko wobec tych, których dochód przekracza 150% właściwego kryterium dochodowego (na osobę samotnie gospodarującą lub na osobę w rodzinie), o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.