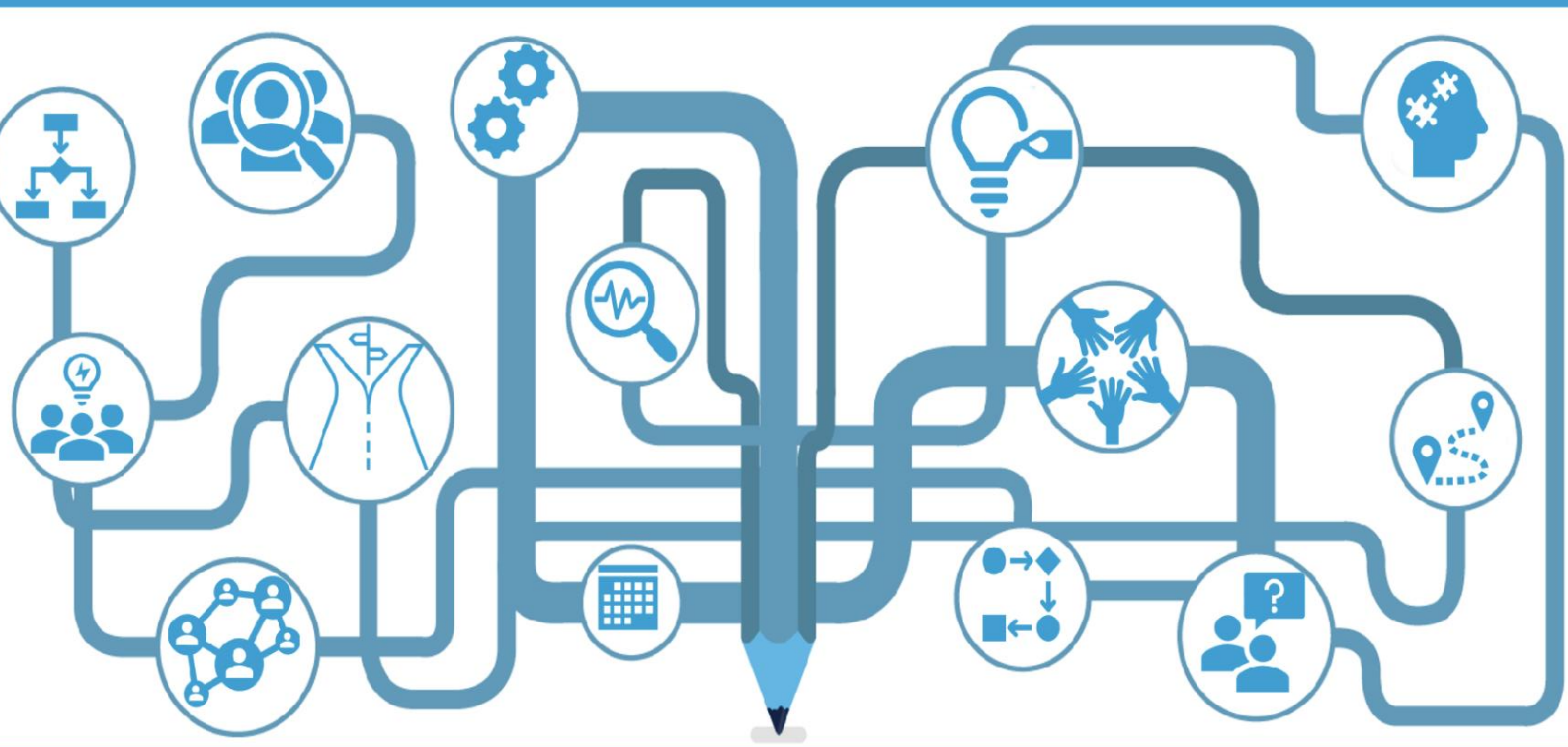


STRATEGIE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

PODRĘCZNIK METODYCZNY

CZĘŚĆ TEORETYCZNA

Prezentowany podręcznik „Strategie rozwiązywania problemów społecznych. Podręcznik metodyczny" powstał w ramach projektu „STRATEGOR. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego".
Opracowanie współfinansowano ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.5 Skuteczna pomoc społeczna.

Realizatorzy projektu:

Fundacja Polskiej Akademii Nauk – Lider projektu
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II – Partner projektu
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie – Partner projektu

Zespół naukowy:
Ks. prof. dr hab. Ryszard Czekalski
Ks. prof. dr hab. Stanisław Dziekoński
prof. UKSW dr hab. Agnieszka Regulska

Autorzy:

dr Elżbieta Bojanowska
prof. UKSW dr hab. Anna Fidelus
dr Martyna Kawińska
dr Karina Szafrańska

Wydawca:

Fundacja Polskiej Akademii Nauk
Pałac Czartoryskich
Plac Litewski 2, 20-080 Lublin
e-mail: fundacja@fundacja-pan.lublin.pl
www.fundacjapan.pl
NIP: 712-279-73-97

Korekta i redakcja językowa tekstu: Pracownia Edytorska Filologos Joanna Fifielska

PUBLIKACJA BEZPŁATNA

ISBN: 978-83-958242-1-0

Wydanie I – poprawione

Projekt okładki na podstawie: https://www.simplepractice.com/blog/write-social-media-policy-employees-mental-health-practice

Warszawa 2020

Spis treści

Nazwy i skróty 4

Rozdział 1 Polityka społeczna 5

1.1. Definicje polityki społecznej 6

1.2. Cele polityki społecznej 11

1.2.1. Wartości polityki społecznej 12

1.2.2. Zakres podmiotowy polityki społecznej 16

1.2.3. Zakres przedmiotowy polityki społecznej 20

Rozdział 2 System kształtowania polityki społecznej w Europie i Polsce 21

2.1. Wybrane modele polityki społecznej 22

2.2. Rozwój wspólnotowej polityki społecznej 25

2.3. Podmioty i instrumenty europejskiej polityki społecznej 29

2.4. Struktura organizacyjna pomocy społecznej w Polsce 30

Rozdział 3 Narzędzia i finansowanie polityki społecznej 34

3.1. Narzędzia polityki społecznej 35

3.2. Wskaźniki w polityce społecznej 37

3.3. Finansowanie polityki społecznej 41

3.4. Programy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 44

Rozdział 4 Problemy społeczne w Polsce 50

4. 1. Definicyjne ujęcie problemów społecznych 51

4.2 Charakterystyka problemów społecznych 51

4.3. Wybrane problemy społeczne 53

Rozdział 5 Ekonomia społeczna i solidarna 82

5.1. Ekonomia społeczna i solidarna 83

5.1.1. Przedsiębiorstwa społeczne 89

5.1.2. Spółdzielnie socjalne 91

5.1.3. Jednostki reintegracyjne 92

5.1.4 Koła gospodyń wiejskich 95

Rozdział 6 Innowacje społeczne jako sposób rozwiązywania problemów społecznych 97

6.1. Definiowanie innowacji społecznych 98

6.2. Charakterystyka innowacji społecznych 100

6.3. Cele innowacji społecznych 103

6.4. Typy innowacji społecznych 104

6.5. Proces powstawania innowacji społecznych 106

6.6. Obszary zastosowania i znaczenie innowacji społecznych 107

6.7. Dobre praktyki – wybrane przykłady 110

6.8. Instrumenty finansowe wsparcia innowacji społecznych w Unii Europejskiej 114

Bibliografia 116

Spis tabel i rysunków 119

Nazwy i skróty

CIS	Centrum Integracji Społecznej
CSR	Społeczna odpowiedzialność biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*)
Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
JST	Jednostka(i) samorządu terytorialnego
KGW	Koła Gospodyń Wiejskich
KIS	Klub Integracji Społecznej
KPRES	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej
LGD	Lokalna Grupa Działania
M.P.	Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MRiPS	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
NGO	Organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organizations)*
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPS	Ośrodek pomocy społecznej
OWES	Ośrodek(ki) Wsparcia Ekonomii Społecznej
PES	Podmiot(y) Ekonomii Społecznej

Rozdział 1
Polityka społeczna

Nawigator

W rozdziale przedstawiono definicje polityki społecznej zarówno jako działalności praktycznej, jak i podejścia naukowego, jej uwarunkowania i cele, wartości oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy. Miarą bowiem prawidłowości działań realizowanych w ramach polityki społecznej jest rozwój społeczny, wzrost jakości życia, służący zaspokajaniu potrzeb i aspiracji społeczeństwa. Na szczeblu lokalnym narzędziem realizacji polityki społecznej jest strategia rozwiązywania problemów społecznych, która jednocześnie powinna przyczyniać się zarówno do jej racjonalizacji, jak i do rozwiązania wielu problemów społecznych oraz minimalizowania ich skutków.

Słowa kluczowe

polityka społeczna | cele polityki społecznej | wartości | bezpieczeństwo socjalne |

1.1. Definicje polityki społecznej

Politykę społeczną z jednej strony określa się jako sferę działania państwa, podmiotów publicznych, związków zawodowych i organizacji pozarządowych, zmierzającą do poprawy warunków życia i pracy ludności, zaspokajania ich potrzeb oraz niwelowania nierówności społecznych. Z drugiej zaś, pod pojęciem *polityki społecznej* kryje się dyscyplina naukowa, czyli naukowa teoria, określona metodologia i metody badawcze, zajmujące się zagadnieniami potrzeb materialnych i duchowych człowieka oraz grup społecznych na danym etapie rozwojowym państw, z uwzględnieniem także geograficznych i kulturowych uwarunkowań[1].

Pamiętaj!

Polityka społeczna jest:

- działalnością państwa – podejście praktyczne;
- dyscypliną naukową – podejście teoretyczne (badawcze).

Polityka społeczna jako działalność praktyczna dotyczy działań:

„instytucji rządowych w zakresie działalności mającej bezpośredni wpływ na dobrobyt *(welfare)* obywateli, poprzez dostarczanie im usług *(services)* lub dochodów *(income)*"[2].

Jest to „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)"[3]. W. Szubert określa politykę społeczną jako „[...] celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy bytu i pracy szerokich warstw ludności – usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia"[4]. G. Firlit-Fesnak i B. Szatur-Jaworska podkreślają, iż „polityka społeczna jest to celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego"[5]. Tak rozumiana działalność państwa to nie tylko prowadzenie bieżących działań osłonowych, ale też konieczność widzenia sytuacji społecznych z wyprzedzeniem.

---

1 S. Czajka, *Zarys polityki społecznej*, Warszawa 1986, s. 11–12.
2 T.H. Marshall, *Social Policy*, London 1965, s. 7.
3 A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna – problemy i zadania,* w: *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, red. W. Anioł, Warszawa 1984, s. 71.
4 W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 30.
5 G. Firlit-Fesnak, B. Szatur-Jaworska, *Leksykon pojęć socjalnych*, Warszawa 1994, s. 94.

Według A. Kurzynowskiego, polityka społeczna to: „działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na danym poziomie”[6]. Składają się na nią:

a. Kształtowanie odpowiednich, tj. na miarę możliwości gospodarczych, warunków pracy i bytu ludności. Każde współczesne państwo musi dbać o tworzenie ogólnych możliwości zapewniających społeczeństwu zaspokajanie swoich potrzeb poprzez pracę zarobkową w bezpiecznych warunkach, a niepracującym już zawodowo – możliwość utrzymania się z rent i emerytur lub innych świadczeń społecznych. Istotną sprawą jest nie tylko uzyskanie pracy, ale wykonywanie jej w bezpiecznych warunkach.

b. Kształtowanie prorozwojowych struktur społecznych, tj. dążenie poszczególnych podmiotów do kształtowania takiej struktury rodziny, która zapewni zastępowalność pokoleń, a także odpowiedniej struktury wykształcenia ludności i struktury zawodowej. Znaczenie ma kształtowanie kapitału ludzkiego zdolnego do realizacji zadań rozwojowych w warunkach konkurencji na rynkach krajowych i międzynarodowych.

c. Kształtowanie sprawiedliwych stosunków międzyludzkich opartych na zasadzie sprawiedliwości społecznej i równości szans na początku życia zawodowego, tj. tworzenie odpowiedniego prawa, zapewniającego obywatelom możliwości i szanse w zakresie kształcenia warunkującego udany start w życie zawodowe. Jest to niewątpliwie jedno z najtrudniejszych zadań polityki społecznej, jak dotąd niezrealizowane w żadnym kraju[7].

Od ponad 100 lat, odkąd do języka nauki weszło pojęcie *polityki społecznej*, można się spotkać z różnymi definicjami, próbującymi oddać istotę problemu. Jednym z badaczy, który dokonał przeglądu tych definicji i zaproponował ich typologię, jest R. Szarfenberg. Przedstawił dziewięć typów definicji, w których dominującymi są następujące pojęcia[8]:

- **dobrobyt (społeczny)**, według J. Szczepańskiego: „Polityka społeczna powstała jako metoda i teoria przezwyciężania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód […]”.

---

[6] A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2001, s. 11.

[7] Tamże, s. 12-13.

[8] R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006, s. 19-24. Cytowane definicje podaję za autorem.

- **potrzeba,** według W. Szuberta, bezpośrednim celem polityki społecznej jest: „Zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa";
- **bezpieczeństwo socjalne**, według G. Espinga-Andersena: „Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie społecznymi ryzykami";
- **(socjalne) prawa człowieka**, według J. Auleytnera: „Współczesna polityka społeczna bazuje na – akceptowanym przez społeczność międzynarodową – personalizmie, asekurowanym poprzez prawa (socjalne) człowieka";
- **sprawiedliwość społeczna**, według E. Wnuka-Lipińskiego: „Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanych często »sprawiedliwością społeczną«)". „Polityka społeczna rozumiana jako proces redystrybucji jest więc podejmowana w celu »korekcji« tych procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół wartości definiowanych jako sprawiedliwość społeczna";
- **struktura społeczna**, według P. Townsenda: „Polityka społeczna jest zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymywaniu lub zmienianiu struktury społecznej i wartości";
- **integracja społeczna**, według M. Rymszy: „Polityka społeczna to nie tylko rozwiązywanie problemów społecznych, ale także urzeczywistnienie określonej wizji ładu społecznego, w której więzi społeczne są jedną z centralnych kategorii";
- **postęp i rozwój społeczny**, według K. Secomskiego: „Celem polityki społecznej i planowania społecznego jest zapewnienie – w drodze bezpośredniego kształtowania i pośredniego oddziaływania – wszechstronności postępu społecznego […]";
- **kwestie społeczne**, według J. Daneckiego: „Wiedza o kwestiach społecznych, o ich przyczynach i konsekwencjach oraz o sposobach ich rozwiązywania jest […] rdzeniem polityki społecznej".

Polityka społeczna jako nauka:

„bada zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz instytucji publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian"[9].

[9] K. Krzeczkowski, *Problemat polityki społecznej*, „Ekonomista" 1930, t. III, s. 22.

T. Szumlicz podkreśla, iż „polityka społeczna jako nauka zajmuje się celowym przeprowadzaniem zmian społecznych, a więc bada zamierzone wpływanie na strukturę społeczną, przez kogoś podejmowane i w jakimś stopniu zorganizowane”[10]. Dzieje się to pod wpływem celowej działalności grup i instytucji społecznych. Badanie zmian zachodzących w strukturze społecznej dotyczy ustalenia ich uwarunkowań i prawidłowości w sytuacji wielowymiarowości struktury społecznej.

Racjonalizowanie polityki społecznej polega na uzasadnianiu i wyjaśnianiu działalności praktycznej, nie zaś usprawnianiu tej działalności. Oznacza:

- Konieczność uzasadniania polityki społecznej poprzez podawanie argumentów przemawiających za podejmowaniem (lub niepodejmowaniem) danego rodzaju przedsięwzięć społecznych, z uwzględnieniem stanu i możliwości kształtowania świadomości społecznej, niezbędnej do przeprowadzenia zmian.
- Obowiązek wyjaśniania prowadzonej polityki społecznej (przy czym nie powinno to być usprawiedliwianie tej polityki, lecz jej krytyczny ogląd).
- Wymóg usprawniania prowadzonej działalności (poszukiwanie skutecznych i efektywnych rozwiązań systemowych, bowiem sprawny system składa się z instytucji niezbędnych, akceptowanych i dobrze funkcjonujących)[11].

Nauczanie polityki społecznej rozpoczęło się w Wielkiej Brytanii przed I wojną światową i było skierowane do „[…] tych, którzy chcieli przygotować się do pracy społecznej i dobroczynnej” […]. Usługi społeczne do dziś pozostają głównym tematem studiów. Oznacza to, że studiowane są warunki życia ludzi, procesy prowadzące do rozpoznawania ludzkich potrzeb i problemów, rozwój zorganizowanych sposobów zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów oraz wpływ usług społecznych i polityki społecznej na warunki życia i ogół społeczeństwa[12]. R. Titmuss wskazywał, że głównymi obszarami badań i nauczania są:

1. Analiza i opis kształtowania polityki oraz jej zamierzone i niezamierzone konsekwencje.
2. Badanie historyczne i porównawcze struktury, funkcji, organizacji, planowania i procesów administracyjnych instytucji i innych podmiotów.

---

[10] T. Szumlicz, *Ubezpieczenie w polityce społecznej*, Warszawa 2015, s. 29.

[11] Tamże.

[12] D. Donnison i in., *Social Policy and administration revisited*, London 1965, s. 1. Jako samodzielna dyscyplina naukowa – polityka społeczna – najwcześniej była uprawiana w Anglii, nieprzerwanie w Instytucie Nauki Społecznej i Administracji Londyńskiej Szkoły Ekonomii, który zasłynął na całym świecie właśnie z racji podjętych studiów nad polityką społeczną. Oryginalne koncepcje, wypracowane pod kierownictwem T.H. Marshalla (1944-1950) i R. Titmussa (1950-1973), zapewniły Instytutowi na długie lata przewodnie miejsce w W. Brytanii, ale i na świecie, w nauce o polityce społecznej. Przełomem była praca napisana przez R. Titmussa w 1955 r., dotycząca społecznego podziału dobrobytu. Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999.

3. Badanie potrzeb społecznych i problemów, dostępu do usług, transferów oraz sposobu ich wykorzystywania i ich efektywności.
4. Analiza właściwości, charakteru oraz podziału kosztów społecznych i niekorzyści.
5. Analiza dystrybucyjnych i alokacyjnych wzorów dysponowania zasobami w czasie oraz określony wpływ usług społecznych.
6. Badanie roli i funkcji wybranych przedstawicieli, kadr zarządzających i grup interesu w działaniu i efektywności instytucji polityki społecznej.
7. Badanie praw społecznych obywateli jako użytkowników usług społecznych.
8. Badanie roli rządu jako jednostki odpowiedzialnej za określenie praw do własności przy wykorzystaniu przepisów odnoszących się do kwestii społecznych i administracyjnych oraz innych kanałów regulacyjnych[13].

Pamiętaj!

W ramach polityki społecznej jako nauki:

- **prowadzone są badania o charakterze diagnostycznym (obserwacja zjawisk, poszukiwanie prawidłowości);**
- **formułowane są wskazania praktyczne;**
- **oraz określane środki ich realizacji[14].**

Obszar oddziaływania polityki społecznej jako dyscypliny teoretycznej, jak i działań praktycznych ulega systematycznemu rozszerzaniu. O ile początkowo zadania podmiotów publicznych koncentrowały się na polityce socjalnej, to w drugiej połowie XX w. ich zakres rozszerzył się na funkcjonowanie społeczeństwa w zmieniających się warunkach gospodarczych oraz podlegającym przeobrażeniu systemie norm społecznych i wartości. Wykształcone z czasem szczegółowe elementy polityki społecznej obejmują praktycznie cały zakres funkcjonowania społeczeństwa i składają się na kompleks działań adresowanych do społeczeństwa jako całości, poszczególnych grup społecznych i zawodowych, rodzin oraz jednostek. Chodzi więc nie tylko o zabezpieczenie społeczne, ale także ochronę, bezpieczeństwo i warunki pracy, zatrudnienia, ochronę środowiska naturalnego, edukację, kulturę, ale także politykę adresowaną do konkretnych populacji: młodzieży, rodziny czy osób starszych[15]. Polityka społeczna jako nauka i jako działalność praktyczna nie mogłaby się rozwijać bez związku z innymi dyscyplinami naukowymi, takimi jak: socjologia, statystyka, demografia, historia, psychologia (zwłaszcza społeczna), ekonomia.

---

[13] R. Titmuss, *Commitment to welfare*, London 1968, s. 20-24.
[14] G. Firlit-Fesnak, B. Szatur-Jaworska, *Leksykon pojęć socjalnych*, Warszawa 1994.
[15] P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik_szpp/Documents/numer%203%202014/Bledowski_polityka%20_spoleczna_polityka_publiczna_efektywnosc%20innowacje%20spo%C5%82eczne.pdf (dostęp: 24.01.2020 r.).

Uwarunkowania polityki społecznej: historyczne, aksjologiczne, ideologiczne, ekonomiczne, polityczne, prawne, demograficzne, społeczne, psychologiczne.

1.2. Cele polityki społecznej

„Naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie **poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego**, w tym przede wszystkim **ekonomicznego**, poprzez wytworzenie i utrzymanie sieci zobowiązań gwarantowanych przez państwo (niekiedy przez nie bezpośrednio realizowanych). Sposobność realizacji tego celu przez państwo staje się możliwa w warunkach istnienia i dysponowania odpowiednim zasobem podstawowych dla życia artykułów i usług, a ich nadwyżki to warunek konieczny w długoterminowej interwencji państwa w sferze świadczeń społecznych”[16]. Z punktu widzenia celów politykę społeczną sprowadzano do **zaspokajania ważnych potrzeb szerokich kręgów ludności** (ludzi pracy i członków ich rodzin), uznając, że jest to naczelny cel polityki społecznej, któremu wszelkie inne zamierzenia powinny być podporządkowane[17]. Ponadto celem polityki społecznej jest powiększanie sprawiedliwości społecznej i dobrobytu oraz integracji społecznej (tożsamość wspólnotowa, ład społeczny) i/lub równoczesne zmniejszanie niesprawiedliwości społecznej i ubóstwa w zakresie potrzeb niższego i wyższego rzędu oraz dezintegracji społecznej[18]. Według P. Sałustowicza[19] głównym wyzwaniem polityki społecznej, również na szczeblu lokalnym, jest „budowa godnego społeczeństwa”, a jej celem – zatrudnienie i równe szanse awansu dla każdego obywatela, harmonijny rozwój społeczno-gospodarczy, zapobieganie nadmiernemu bogaceniu się jednostek kosztem innych, zapewnienie środków do życia tym jednostkom, które same nie mogą o nie zadbać lub tego nie robią, a także zapewnienie państwu wolności od niepokojów społecznych.

Cele polityki społecznej:

- postęp społeczny,
- przeciwdziałanie ubóstwu i marginalizacji społecznej (dysproporcji rozwojowej),
- rozwiązywanie problemów społecznych,
- zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego,
- przeciwdziałanie narastaniu niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód dla jednostki i społeczeństwa.

---

16 J. Oryczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2008, s. 17.
17 W. Szubert, *Polityka społeczna w systemie gospodarki planowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1968, nr 1, s. 19.
18 R. Szarfenberg, *Teoria i praktyka polityki społecznej*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/ pdf/tipps.pdf, s. 6 (dostęp: 24.01.2020 r.).
19 P. Sałustowicz, *Współczesne wyzwania pod adresem polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 10, s. 1.

Strategia powinna zatem przyczynić się do rozwiązania problemów społecznych i minimalizować ich skutki. Trafne bowiem określenie rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnej czy lokalnych problemów społecznych (m.in. poprzez właściwą diagnozę strategiczną) jest niezbędnym warunkiem efektywnej i skutecznej realizacji polityki społecznej (zaprojektowanie adekwatnych działań, uwzględniających również opinie i odczucia mieszkańców).

1.2.1. Wartości polityki społecznej

Przedmiotami wartościowania w polityce społecznej są najczęściej:

- stosunki społeczne,
- stan zaspokojenia potrzeb,
- instytucje społeczne,
- stosunki między człowiekiem a przyrodą.

Wartościami przynależnymi **stosunkom społecznym** są:

- sprawiedliwość społeczna,
- wolność,
- solidarność,
- równość społeczna,
- tożsamość.

Wartościami najczęściej wiązanymi ze stanem **zaspokojenia potrzeb** są:

- bezpieczeństwo socjalne,
- dobrobyt,
- zdrowie,
- godność,
- samorealizacja.

Wartościami występującymi w **ocenach instytucji społecznych** są m.in.:

- samorządność,
- partnerstwo,
- subsydiarność,
- dobro wspólne.

Do wartości leżących w **sferze stosunków między człowiekiem a przyrodą** należą:

- praca,
- równowaga ekologiczna[20].

Polityka społeczna ukierunkowana jest na realizację określonych wartości.

Nie da się wyjaśnić polityki społecznej bez odniesienia do wartości.

[20] B. Rysz-Kowalczyk, *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001, s. 138.

Wybrane wartości polityki społecznej

Sprawiedliwość

Jest to norma stosunków zachodzących między jednostkami i grupami społecznymi, która reguluje ich uprawnienia i wzajemne obowiązki poprzez wymóg oddawania każdemu tego, co mu się należy. Kryje się za tym także stała dyspozycja woli lub postawa człowieka, polegająca na gotowości oddania każdemu tego, co mu się należy. Tak więc celem sprawiedliwości społecznej jest oddać każdemu to, co mu się jako człowiekowi z racji jego niezbywalnej godności należy, a metodę realizacji tego celu stanowi porządek dobra wspólnego[21]. Sprawiedliwość domaga się nie tylko równego traktowania wszystkich osób w zakresie praw przysługujących im w życiu społecznym, ale także uwzględniania sytuacji konkretnej osoby, tzw. miary proporcjonalnej[22].

Sprawiedliwość społeczna obejmuje trzy różne kwestie:

- sprawiedliwy podział dóbr,
- równość szans w życiu społeczno-gospodarczym i politycznym,
- równość wobec prawa.

Solidarność

Pojęcie *solidarności* określa szczególny rodzaj więzi międzyludzkich. *Solidaris* oznacza poczuwanie się do zobowiązań i poręczenie, że jeden staje za wszystkich, a wszyscy za jednego. Jest to relacja wzajemności między dwoma lub wieloma podmiotami, które są od siebie zależne. To, czego chcą i czego mają dokonać, potrafią wyłącznie we współdziałaniu. Oznacza to, że wspólne dążenie do zbudowania pewnej całości nie jest możliwe bez tego, co łączy, i bez czynnika integrującego[23]. Wspólnotowość i jedność są zatem elementami konstytutywnymi pojęcia *solidarności*.

Solidarność zakłada wzajemne zrozumienie i współpracę między jednostkami, ugrupowaniami społecznymi i państwami oraz całą ludzkością, której celem jest światowe dobro wspólne[24]. Zasada solidarności obliguje narody silniejsze i bogatsze do pomocy słabszym.

Solidarność oznacza „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego". Zasada ta wyklucza zarówno indywidualizm, jak i kolektywizm.

---

[21] *Słownik katolickiej nauki społecznej*, red. ks. W. Piwowarski, Warszawa 1993, s. 171.
[22] Tamże, s. 172.
[23] J. Krucina, *Solidarność czynnikiem integrującym Europę*, „Społeczeństwo" 1999, nr 1, s. 81.
[24] J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, Warszawa 1997, s. 172.

Bezpieczeństwo socjalne

Według A. Rajkiewicza *bezpieczeństwo socjalne* to kategoria polityki społecznej, która wyraża socjalne potrzeby społeczeństwa, prawa do określonych świadczeń oraz powinności państwa do organizowania odpowiednich urządzeń. Bezpieczeństwo socjalne jest więc ujmowane jako potrzeba ludzka, prawo obywatelskie i powinność państwa[25]. Według tego autora istotę bezpieczeństwa socjalnego „stanowią gwarancje uzyskania pomocy zewnętrznej (pozarodzinnej) w przypadkach zdarzeń losowych i innych sytuacjach prawem bądź umowami określonych"[26].

Bezpieczeństwo socjalne to **potrzeba jednostki**, która jest realizowana dzięki **posiadanej wolności od zagrożeń o charakterze społeczno-bytowym**, których skutkiem jest **brak lub niedostatek środków utrzymania**. W sposób szczególny chodzi tu o typowe ryzyka socjalne, takie jak:

- choroba,
- wypadek przy pracy,
- niepełnosprawność,
- starość,
- utrata pracy,
- macierzyństwo,
- zgon żywiciela rodziny.

Niedostatek środków utrzymania należy w tym kontekście rozumieć zarówno jako niedostateczny poziom środków pieniężnych lub rzeczowych będących w dyspozycji danej jednostki czy rodziny, jak i brak odpowiedniej opieki, gdy stan zdrowia lub sytuacja, w jakiej znalazła się dana osoba, wymaga udzielenia jej pomocy w takiej formie.

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego jest podstawowym celem systemu zabezpieczenia społecznego, obejmującego:

- **ubezpieczenia społeczne,**
- **ochronę zdrowia,**
- **pomoc społeczną,**
- **świadczenia rodzinne.**

[25] A. Rajkiewicz, *Strategiczne problemy polskiej polityki społecznej*, w: *O nowy model polityki społecznej. Studia i Materiały*, z. I, Warszawa 1993, s. 49, a także wypowiedź na dorocznej konferencji polityków społecznych w Ustroniu Wlkp. 28-30 maja 2003 r.

[26] Tenże, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, „Polityka Społeczna" 1988, nr 3, s. 6.*

Pomocniczość (subsydiarność)

Klasyczna definicja tej zasady zawarta została w encyklice *Quadragesimo anno* Piusa XI, ogłoszonej w 1931 roku, w okresie ekspansji ruchów totalitarnych: komunizmu i nacjonalizmu. Według papieża Piusa XI: „[...] co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swej natury winna wspomagać człony organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać. [...] Z tego względu władza państwowa powinna niższym społecznościom zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by ją zresztą zbyt rozpraszały. To zaś pozwoli jej na swobodniejsze i skuteczniejsze spełnianie tych obowiązków, które wyłącznie do niej należą i które tylko ona może wykonać”[27].

Państwo i społeczeństwo powinny udzielać pomocy subsydiarnej, tzn. ingerować w **obszar kompetencji mniejszych i podrzędnych wspólnot**, jeżeli te **nie są w stanie własnymi siłami poradzić sobie ze swoimi problemami**. Zasada pomocniczości zakłada **decentralizację działań publicznych**, postuluje **oddanie inicjatywy przez państwo na szczebel niższy**, na szczebel rodziny, sąsiadów, gminy.

Rola państwa ogranicza się do funkcji kierowania, koordynowania, motywowania, pobudzania, pomocy i uzupełniania. Tylko w ostateczności dopuszcza się jego ingerencję. **Interwencja państwa znajduje usprawiedliwienie wówczas, gdy nie ogranicza wolności działań jednostek. Jednocześnie państwo jest gotowe wspierać każdego obywatela, który znajdzie się w rzeczywistej potrzebie lub jego rozwój zostanie zagrożony. Państwo udziela pomocy doraźnej, a nie permanentnej.** Zasada pomocniczości związana jest z samorządnością, zgodnie z hasłem: ***pomoc ku samopomocy***. Jej istota sprowadza się do decentralizacji władzy w myśl idei: ***tyle społeczeństwa, ile to możliwe, tyle władzy, ile to konieczne***.

Dobro wspólne

Przejawia się w takich działaniach władz publicznych, które uwzględniają korzyści i interesy wszystkich obywateli i polegają na poszukiwaniu kompromisów tam, gdzie interesy te są sprzeczne. Papież Leon XIII w *Rerum novarum* określił to jako „pierwsze i ostatnie po Bogu prawo w społeczeństwie”. Jedną z najpiękniejszych definicji dobra wspólnego jest niewątpliwe stwierdzenie Pawła VI zawarte w *Populorum progressio*, iż jest to „rozwój całego człowieka i wszystkich ludzi”. Z kolei Jan XXIII w *Mater et Magistra* uznał, że „dobro wspólne oznacza całokształt warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej osiągnąć swą własną doskonałość”[28].

---

[27] Pius XI, *Quadragesimo anno*, Kraków 1982, n. 79-80.
[28] Jan XXIII, *Mater et Magistra*, Warszawa 1962, n. 65.

Dobro wspólne zobowiązuje władze publiczne, by działały, uwzględniając korzyści wszystkich obywateli. Polityka społeczna nie może być partykularna, nie może być działaniem skierowanym do wybranej grupy interesów, lecz ma harmonizować często sprzeczne interesy[29].

1.2.2. Zakres podmiotowy polityki społecznej

Podmiotem polityki społecznej „może być każda instytucja, grupa czy nawet – wyjątkowo – jednostka, jeśli postanowi oddziaływać na życie publiczne w imię […] dobra człowieka", posiada „myśl przekształceń społecznych" i „dysponuje […] jakąś siłą sprawczą"[30].

Podmiotami polityki społecznej są:

- instytucje międzynarodowe (globalne i kontynentalne),
- instytucje krajowe (władza publiczna – państwo),
- instytucje regionalne i lokalne,
- organizacje pozarządowe,
- społeczeństwo – beneficjenci.

Międzynarodowe podmioty polityki społecznej

I. **Organizacja Narodów Zjednoczonych**
   1. Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarcza i Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Sekretariat.
   2. Programy i Fundusze Narodów Zjednoczonych: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz dzieci (UNICEF), Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP), Światowy Program Żywnościowy (WFP).
   3. Wyspecjalizowane i autonomiczne w stosunku do ONZ organizacje, ale współdziałające i koordynujące swoją pracę z ONZ. Należą do nich: Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO).

[29] J. Auleytner, dz. cyt., s. 171.
[30] J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991, s. 10.

II. Unia Europejska

1. Główne organy wspólnotowe:
   - Rada Europejska,
   - Rada Unii Europejskiej,
   - Komisja Europejska,
   - Parlament Europejski,
   - Europejski Trybunał Sprawiedliwości.
2. Komitety doradczo-konsultacyjne:
   - Komitet Ekonomiczno-Społeczny,
   - Komitet ds. Zatrudnienia,
   - Komitet ds. Ochrony Socjalnej.
3. Agencje Wspólnotowe:
   - Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego,
   - Europejska Fundacja Kształcenia,
   - Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (w ramach której funkcjonuje sieć informacyjna Europejskie Centrum Monitorowania Zmian),
   - Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy,
   - Europejskie Centrum Monitoringu Narkotyków i Uzależnienia Narkotykowego.

Krajowe podmioty polityki społecznej

I. Organy ustawodawcze: Sejm i Senat

Władza ustawodawcza stanowi i wyznacza ramy dla polityki społecznej, określa jej cele oraz sposób ich finansowania.

II. Organy wykonawcze: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie (w szczególności minister właściwy do spraw polityki społecznej) czy przewodniczący komitetów

Władza wykonawcza wypełnia ramy ustanowione przez władzę ustawodawczą poprzez konkretne działania, powoływanie struktur organizacyjnych i finansowanie. Dla określenia kierunków zadań w obszarze polityki społecznej kluczowe znaczenie ma **Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.** Jednostki podległe i nadzorowane przez MRiPS to m.in.: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog", Ochotnicze Hufce Pracy, Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Z ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz. U. 2019 r., poz. 945, 1248, 1696, 2170) wynika, za jakie sprawy odpowiada polski rząd.

Dział **PRACA** (art. 21 ust. 1) obejmuje sprawy:

1. Zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.
2. Stosunków pracy i warunków pracy.
3. Wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych.
4. Zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych.
5. Związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Dział **RODZINA** (art. 28a) obejmuje sprawy:

1. Uwarunkowań demograficznych w kraju.
2. Opieki nad dzieckiem do lat 3.
3. Ochrony i wspierania rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.
4. Rozwoju systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem.
5. Koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka.
6. Współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka.

Dział **ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE** (art. 31 ust. 1) obejmuje sprawy:

1. Ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego.
2. Funduszy emerytalnych.
3. Pomocy społecznej i świadczeń dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.
4. Przeciwdziałania patologiom.
5. Rządowych programów w zakresie pomocy społecznej, w szczególności dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a także dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.
6. Świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych:
   6. a. ekonomii społecznej, przedsiębiorczości społecznej, w tym spółdzielczości socjalnej.
7. Kombatantów i osób represjonowanych.
8. Koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, z wyjątkiem rzeczowych świadczeń leczniczych.

III. **Podmioty sądownicze: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe.**

IV. **Podmioty kontrolne**: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna.

V. **Regionalne i lokalne podmioty polityki społecznej**

Organami jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonymi w uprawnienie do tworzenia prawa lokalnego, są: **sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy.**

Organami władzy wykonawczej samorządu terytorialnego są:

- **zarząd województwa** (łącznie 5 osób), w którego skład wchodzi marszałek województwa jako przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków oraz członkowie zarządu,
- **zarząd powiatu** jako organ wykonawczy powiatu (złożony ze starosty, wicestarosty i pozostałych członków w liczbie do 3),
- **wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie**.

Jednostki organizacyjne powołane do zarządzania sprawami społecznymi na poziomach samorządowych to:

- **regionalne ośrodki polityki społecznej** (w województwach),
- **centra pomocy rodzinie** (w powiatach),
- **ośrodki pomocy społecznej** (w gminach).

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne i stowarzyszenia. W Polsce aktualnie działają m.in.:

- Unia Metropolii Polskich,
- Związek Miast Polskich,
- Unia Miasteczek Polskich,
- Związek Gmin Wiejskich RP.

VI. **Podmioty pozarządowe oraz pozostałe:**

- organizacje społeczne (stowarzyszenia i fundacje),
- związki wyznaniowe,
- związki zawodowe,
- partie polityczne.

1.2.3. Zakres przedmiotowy polityki społecznej

Przedmiot polityki społecznej można wyodrębnić ze względu na:

- **wypełniane funkcje**,
- **grupy społeczne**.

Funkcje (*szczegółowe polityki społeczne*) wyodrębnia się ze względu na spełniane szczególne funkcje w zakresie ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, kształtowania stanu i struktury oraz procesów ludnościowych, zatrudnienia i ochrony pracy, dochodów i warunków bytu, zapewnienia mieszkania, edukacji, wychowania i kultury.

Polityki szczegółowe:

- polityka rodzinna,
- polityka ludnościowa,
- polityka zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy,
- polityka kształtowania dochodów (płac),
- polityka mieszkaniowa,
- polityka ochrony zdrowia,
- polityka oświatowa,
- polityka kulturalna,
- polityka w zakresie zabezpieczenia społecznego,
- polityka kształtowania i ochrony środowiska naturalnego,
- polityka usuwania i zwalczania zjawisk patologii społecznej[31].

Przedmiot polityki społecznej wyodrębniony może być ze względu na szczegółowe polityki społeczne wobec niektórych **grup ludności i kategorii społecznych**.

Grupy wyodrębnia się ze względu na ich sz**czególne funkcje lub specyficzne potrzeby**, np.:

- rodziny niepełne,
- rodziny wielodzietne,
- ludność wiejska,
- młodzież,
- osoby niepełnosprawne,
- osoby starsze,
- osoby niesamodzielne.

[31] Por. A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna*, Warszawa 1979.

Rozdział 2
System kształtowania polityki społecznej w Europie i Polsce

Nawigator

W rozdziale scharakteryzowano wybrane modele polityki społecznej, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i historycznym, przypisując je do poszczególnych państw i najważniejszych dokumentów. Zaprezentowano również cele i narzędzia europejskiej polityki społecznej oraz jej podmioty. Ponadto, określono strukturę organizacyjną pomocy społecznej w Polsce i związane z nią zadania.

Należy pamiętać, że w polityce społecznej coraz bardziej podkreśla się znaczenie lokalnej skali realizacji jej celów. Ułatwia to identyfikację potrzeb wyrażanych przez konkretne grupy społeczne, a właściwa diagnoza tych potrzeb pozwala na lepsze rozpoznanie potrzeb lokalnych i dobór właściwych narzędzi naprawczych. Przyjmuje się więc, że jednym z najważniejszych narzędzi polityki społecznej, konstruowanym na poziomie lokalnym, są strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Słowa kluczowe

polityka społeczna | modele polityki społecznej | pomoc społeczna | prawa społeczne | wyzwania społeczne| zadania społeczne

Polityka społeczna we współczesnym świecie jest ważnym elementem całości złożonej z państwa, polityki, administracji i rządzenia. Zasadniczą rolę w jej rozwoju odgrywają wartości, jakimi są wolność, sprawiedliwość i solidarność. W ujęciu historycznym polityka społeczna narodziła się wskutek powstania państw narodowych, ich demokratyzacji, rozszerzania się uprawnień obywatelskich i wzrostu zamożności państwa. W wielu zamożniejszych niż Polska krajach mamy do czynienia przede wszystkim z dostosowywaniem owej polityki do zmian społecznych, kulturowych czy ekonomicznych. W Polsce jest ona stale rozwijana, a wyzwania, które przed nią stoją, dotyczą przede wszystkim poziomu wydatków, ich struktury i kształtu[32].

2.1. Wybrane modele polityki społecznej

Polityka społeczna jest przede wszystkim działalnością praktyczną, a jej realizacja zależy od modelu przyjętego w danym kraju. Modele polityki społecznej możemy rozpatrywać pod kątem faktycznie realizowanej polityki lub teoretycznie, na podstawie doktryn, które powstały na ten temat. Początkowo klasyfikacja systemów polityki społecznej opierała się na porównywaniu skali środków, które kierowane były w poszczególnych państwach na cele socjalne. Wkrótce jednak stwierdzono, że analiza samych wydatków umniejsza rangę klasyfikacji i zaczęto zwracać uwagę na jakość świadczeń socjalnych, stopień ich dostępności, sposób finansowania czy stopień zaangażowania państwa w całość polityki społecznej[33].

Polityka społeczna ma charakter zróżnicowany, co można zdiagnozować za pomocą określonych modeli, które mogą być dwojakiego rodzaju: poszczególne modele mogą odzwierciedlać rzeczywistą formę polityki realizowanej w różnych krajach lub tworzyć logiczne schematy, służące do realizacji strategii polityki społecznej[34]. Na tej podstawie powstało wiele koncepcji polityki społecznej, a najbardziej znaczące klasyfikacje zaproponowali R. Titmuss, H. L. Wilensky i Ch. N. Lebeaux oraz G. Esping-Andersen.

Koncepcja R. Titmussa zakłada trzy modele polityki społecznej:

1. **Model marginalny (rezydualny)**, w którym polityka społeczna ma zastosowanie tylko wtedy, gdy wsparcie rodziny i rynku prywatnego jest niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb.
2. **Model konserwatywno-korporacyjny (służebny, wydajnościowy)**, w którym polityka społeczna pełni funkcję redystrybucji dochodów, a odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb obywateli ponosi całe społeczeństwo.

---

[32] R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Flirt-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 34.

[33] M. Księżopolski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 143-145.

[34] Tenże, *Polityki społecznej modele*, w: *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, s. 130.

3. **Model instytucjonalno-redystrybucyjny,** w którym polityka społeczna jest integralną częścią społeczeństwa, przez co gwarantuje powszechny dostęp do świadczeń i usług w zależności od potrzeb.

H. L. Wilensky i Ch. N. Lebeaux wyróżnili dwa modele państwa odpowiedzialnego za realizację polityki społecznej:

1. **Model rezydualny,** w którym ingerencja państwa w obszarze polityki społecznej narusza naturalny ład społeczny, w związku z czym potrzeby jednostki powinny być zaspokajane przez rodzinę i rynek.
2. **Model instytucjonalny**, w którym rozbudowane są usługi socjalne, przez co polityka społeczna państwa gwarantuje każdemu minimalny standard życia[35].

Po II wojnie światowej w krajach demokratycznych o gospodarce rynkowej rozpoczęto budowę państw opiekuńczych (*welfare state),* nastawionych na osiągnięcie powszechnego dobrobytu. *Welfare state* zakładały zabezpieczenie obywateli przed złożonymi ryzykami społecznymi, a zwłaszcza utratą pracy, zdrowia i starością. W toku dalszych analiz wdrażana w poszczególnych krajach koncepcja polityki społecznej *welfare state* skłoniła badaczy do wyodrębnienia określonych modeli polityki społecznej. W 1990 roku G. Esping-Andersen wprowadził określenie *reżim państwa opiekuńczego*, wpisujące się w model liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny, a w kolejnych latach postulowano dwa modele: południowoeuropejski (określany również jako śródziemnomorski) i postkomunistyczny.

Zgodnie z koncepcją G. Espinga-Andersena wyróżniamy:

1. **Reżim liberalny,** który funkcjonuje wówczas, kiedy zakres redystrybucji na cele społeczne jest ograniczony, a komodyfikacja znaczna; świadczenia społeczne adresowane są do najbardziej potrzebujących, a kryterium stanowi dochód; inne społeczne interwencje państwa są uzasadnione, gdy tworzą warunki do samodzielności, aktywności i samopomocy (Wielka Brytania, Irlandia, USA, Australia i Kanada).
2. **Reżim konserwatywny,** w którym redystrybucja związana jest z zabezpieczeniem się przed ryzykiem; pastwo pomaga zorganizować ją głównie w postaci ubezpieczenia społecznego; uprawnienia do świadczeń związane są z zatrudnieniem i regulowane w ramach solidaryzmu pracodawców i pracowników z udziałem społeczeństwa obywatelskiego; rozwiązania w polityce społecznej pozostają względnie stabilne (Niemcy, Holandia, Francja, Belgia).

---

[35] Tenże, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1999, s. 59-64.

3. **Reżim socjaldemokratyczny**, polegający na tym, że państwo opiekuńcze ma najszerszy zasięg, co wymaga wysokich podatków, ale gwarantuje powszechny dostęp do świadczeń, głównie usług społecznych. Prawo do świadczeń mają wszyscy obywatele, ale ich podstawą jest praca. Zatrudnienie kobiet jest wysokie, rozwija się usługi godzenia funkcji opiekuńczych rodziny z pracą, świadczenia pieniężne są na ogół uniwersalne (Szwecja, Norwegia, Finlandia, Dania)[36].

Reżimy uzupełniono o kolejne modele, odpowiadające realizowanej aktualnie polityce społecznej:

1. **Reżim południowoeuropejski (śródziemnomorski)**, w którym brak określonego minimum socjalnego i prawa do dobrostanu społecznego, a wsparcie udzielane jest selektywnie; obserwujemy wysokie świadczenia emerytalne, niskie świadczenia rodzinne, niskie świadczenia z tytułu bezrobocia, niewielkie zaangażowanie w działania pomocy społecznej (Włochy, Hiszpania, Grecja, Portugalia).
2. **Reżim postkomunistyczny (środkowo-wschodnioeuropejski)**, w którym po przełomie ustrojowym w 1989 roku w miejsce gospodarki centralnie sterowanej, własności państwowej i autokratyzmu w rządzeniu, wprowadzono własność prywatną, wolny rynek i demokratyczny system władzy. Obecnie występują silne niespójności systemowe, a polityka społeczna jest mieszanką modelu konserwatywnego i liberalnego, z cechami systemu socjalistycznego (kraje bloku postkomunistycznego)[37].

Zwróć uwagę!

Przedstawione modele polityki społecznej mają charakter idealny (teoretyczny). W żadnym państwie realizowana polityka społeczna nie odpowiada im w opisanym wymiarze.

Polska polityka społeczna nie ma jednolitego kierunku.

W Polsce polityka społeczna uległa znaczącym zmianom, zwłaszcza po przemianach polityczno-gospodarczych lat 90. XX wieku. Nastąpiło wycofanie się państwa ze świadczenia usług socjalnych (likwidacja dotacji, prywatyzacja i urynkowienie usług zdrowotnych i opiekuńczych, zachęty do prowadzenia działalności socjalnej w ramach trzeciego sektora) i zastosowanie instytucjonalnego pluralizmu (oddzielenie funduszy ubezpieczeń społecznych od budżetu państwa, oddzielenie funduszy emerytalnych od ubezpieczenia zdrowotnego, nałożenie odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego na kilka niezależnych od siebie instytucji, poszerzenie zakresu odpowiedzialności władz regionalnych i lokalnych)[38].

---

[36] S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 19-20.

[37] P. Grzywna, J. Lustig, M. Mitręga, N. Stępień-Lampa, B. Zasępa, *Polityka społeczna: rozważania o teorii i praktyce*, Katowice 2017, s. 57.

[38] W. S. Zgliczyński, *Polityka społeczna w państwach UE – wydatki i rozwiązania modelowe*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze" 2017, nr 10(233), s. 4.

2.2. Rozwój wspólnotowej polityki społecznej

Problematyka polityki społecznej w Europie ujawniła się po raz pierwszy podczas formułowania Traktatów Rzymskich, kiedy to kraje założycielskie utworzyły w 1957 roku **Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)**. Do Traktatów Założycielskich wprowadzono szereg artykułów związanych ze sferą socjalną, co można odczytać w preambule Traktatu EWG i w artykułach 117-120, które dotyczyły porządku socjalnego Wspólnoty, równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz płatnych urlopów. Natomiast w artykułach 123-125 zadeklarowano powołanie **Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),** który jako instrument finansowy miał za zadanie zwiększać mobilność geograficzną i zawodową pracowników w ramach Wspólnoty. Kolejnym działaniem EWG w obszarze polityki społecznej było ratyfikowanie przez kraje członkowskie **Europejskiej Karty Społecznej (EKS)**, określającej standardy socjalne[39].

Obecnie stronami Karty jest 10 państw. Polska ratyfikowała Kartę w 1997 roku, a 25 października 2005 roku przedstawiciel RP przy Radzie Europy podpisał Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną (ZEKS) – międzynarodowy traktat z 1996 roku, regulujący prawa społeczne w Europie. Stanowi ona rozszerzoną wersję Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r. i proklamuje 31 społecznych praw człowieka (poprzedni dokument zawierał 19 takich praw). ZEKS nie została jeszcze ratyfikowana.

Europejska Karta Społeczna gwarantuje:

1. Warunki zatrudnienia

- prawo do pracy, niedyskryminowanie w zatrudnieniu, zakaz pracy przymusowej;
- prawo do organizowania się i prawo do rokowań zbiorowych;
- prawo do równych warunków pracy i równego wynagrodzenia, w tym prawo kobiet i mężczyzn do równego wynagrodzenia za pracę równej wartości;
- prawo do korzystania z poradnictwa i szkolenia zawodowego;
- prawo osób niepełnosprawnych do integracji w środowisku pracy;
- zakaz pracy w przypadku dzieci poniżej 15. roku życia oraz ochrona pracujących dzieci w wieku od 15 do 18 lat;
- ochrona macierzyństwa;
- równość traktowania pracowników migrujących.

2. Spójność społeczną

- prawo do ochrony zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego oraz prawo do pomocy społecznej i medycznej, prawo do korzystania ze służb socjalnych;
- prawo dzieci i młodzieży do ochrony przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi;
- prawo rodzin do ochrony prawnej, społecznej i gospodarczej;
- prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy.

[Szczegółowy dokument EKS: https://rm.coe.int/europejska-karta-spoleczna/16808b6383]

[39] K. Głąbicka, M. Grewiński, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, „Unia Europejska" 2002, nr 9.

Kolejnym znaczącym dla rozwoju polityki społecznej był **Program Socjalny**, który został uchwalony przez Radę Europy w 1974 roku.

Program Socjalny – główne założenia

- poprawa sytuacji zatrudnienia,
- poprawa warunków życia i pracy pracowników,
- wzmocnienie roli pracowników i partnerów specjalnych,
- wzmocnienie roli pracowników i partnerów socjalnych w rozwiązywaniu problemów zawodowych i socjalnych oraz przy podejmowaniu decyzji Wspólnoty w sprawach ekonomicznych i społecznych[40].

Istotne znaczenie dla rozwoju europejskiej polityki społecznej miała działalność **Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości**, który w dużej części orzekał w sprawach socjalnych (były to lata 80. XX wieku). W 1986 roku **Jednolity Akt Europejski** doprecyzował kompetencje Wspólnoty w dziedzinie międzynarodowej polityki społecznej. Konsekwencją podejmowanych działań było uchwalenie przez Radę Europejską w 1989 roku **Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników**, czyli deklaracji stanowiącej katalog podstawowych zasad i uprawnień pracowniczych.

Karta Praw Socjalnych – podstawowe prawa społeczne:

1. Prawo do pracy w państwie Wspólnoty zgodnie z własnym wyborem;
2. Prawo do godziwego wynagrodzenia;
3. Prawo do poprawy warunków życia i pracy;
4. Prawo do ochrony socjalnej zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi;
5. Prawo do swobody zrzeszania się i rokowań zbiorowych;
6. Prawo do szkolenia zawodowego;
7. Prawo kobiet i mężczyzn do równego traktowania;
8. Prawo pracowników do informacji, konsultacji i uczestnictwa;
9. Prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy;
10. Ochrona dzieci i młodzieży;
11. Zagwarantowanie osobom starszym minimalnego poziomu życia;
12. Poprawa społecznej i zawodowej integracji osób niepełnosprawnych.

[Tekst Karty Praw Socjalnych:
http://www.ptps.org.pl/old_site/u_miedzynarodowe.php?ustawodawstwo_id=14]

[40] K. Głąbicka, *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998, s. 40-41.

Europejską Kartę Społeczną uzupełnił w 1988 roku **protokół dodatkowy**, który rozszerzył zakres Karty z 1961 r. o następujące prawa:

- prawo do równych szans i do równego traktowania w dziedzinie zatrudnienia i szkolenia, bez dyskryminacji ze względu na płeć,
- prawo do informacji i konsultacji,
- prawo do brania udziału w określaniu i poprawie warunków pracy i środowiska pracy,
- prawo osób w zaawansowanym wieku do ochrony socjalnej.

Podczas szczytu w Maastricht w 1992 roku został podpisany Traktat o Unii Europejskiej, który wprowadził dodatkowe postanowienia i nowelizacje do Traktatu Rzymskiego, tworząc podstawy do realizacji polityki społecznej UE. Integralną częścią Traktatu o Unii Europejskiej jest **Protokół w Sprawie Polityki Społecznej** i **Porozumienie w Sprawie Polityki Społecznej**. Dokumenty te wyznaczyły kierunki i zasady działania Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej na kolejne lata i służą szybszej i skuteczniejszej transpozycji Karty Socjalnej na prawo wspólnotowe. Kolejnymi ważnymi dokumentami były Zielona Księga i Biała Księga, dotyczące wspólnotowej polityki społecznej.

Wydana w 1994 roku Zielona Księga określa podstawowe wyzwania socjalnej Europy w dziedzinach:

- zatrudnienia,
- ochrony socjalnej,
- wyrównywania szans,
- zwalczania biedy,
- rozwiązywania problemów określonych kategorii społecznych, takich jak młodzież, osoby starsze i imigranci.

Biała Księga, opublikowana w 1995 roku, zawiera **priorytety unijnej polityki społecznej**:

- inwestowanie w zasoby ludzkie,
- podnoszenie standardów zatrudnienia,
- wspólny unijny rynek pracy,
- równość szans kobiet i mężczyzn,
- europejski model opiekuńczy,
- większe nakłady na zdrowie publiczne,
- dialog społeczny.

[Teksty Zielonej Księgi i Białej Księgi:
http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/images/daniela/pigulki/pigulki/biale_zielone_ksiegi.pdf]

W 1996 roku przyjęta została **Zrewidowana Europejska Karta Społeczna**, która weszła w życie w 1999 roku i której stronami były 33 państwa. Poza prawami przeniesionymi z Europejskiej Karty Społecznej oraz z protokołu dodatkowego, w zrewidowanej Karcie zawarte są następujące nowe prawa:

- prawo do ochrony na wypadek nieuprawnionego zwolnienia,
- prawo pracowników do ochrony ich należności w przypadku niewypłacalności pracodawcy,
- prawo do poszanowania godności w pracy,
- prawo pracowników mających obowiązki rodzinne do równości szans oraz do równego traktowania,
- prawo przedstawicieli pracowników do ochrony w przedsiębiorstwie i udzielania im ułatwień,
- prawo do informacji i konsultacji w toku postępowania związanego ze zwolnieniami zbiorowymi,
- prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną,
- prawo do mieszkania.

W następstwie poszerzenia UE o nowe kraje Traktat o Unii Europejskiej został zmieniony w 1997 roku **Traktatem Amsterdamskim**, wprowadzając w życie wiele postanowień.

Traktat Amsterdamski określił główne zadania UE:

- osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej,
- zapewnienie równouprawnienia płci,
- trwały i nieinflacyjny wzrost,
- ochrona środowiska naturalnego,
- podnoszenie standardu i jakości życia,
- zapewnienie spójności gospodarczej i społecznej i solidarności między państwami członkowskimi.

[Tekst Traktatu Amsterdamskiego:
http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf]

17 listopada 2017 roku podczas Szczytu Społecznego na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej przystąpiły do **Europejskiego filaru praw socjalnych**.

Europejski filar praw socjalnych:

Kategoria I: Równe szanse i dostęp do zatrudnienia

1. Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie.
2. Równouprawnienie płci.
3. Równe szanse.
4. Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia.

Kategoria II: Uczciwe warunki pracy

1. Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie.
2. Wynagrodzenie.
3. Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień.
4. Dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników.
5. Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym.
6. Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych.

Kategoria III: Ochrona socjalna i integracja społeczna

1. Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci.
2. Ochrona socjalna.
3. Świadczenia dla bezrobotnych.
4. Minimalny dochód.
5. Świadczenia emerytalne i renty.
6. Służba zdrowia.
7. Integracja osób niepełnosprawnych.
8. Opieka długoterminowa.
9. Mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych.
10. Dostęp do niezbędnych usług.

[Tekst Europejskiego filaru praw socjalnych znajdziesz https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf]

2.3. Podmioty i instrumenty europejskiej polityki społecznej

Najważniejszymi celami polityki społecznej UE są:

- poprawa warunków życia i pracy,
- rozwój zatrudnienia,
- ochrona socjalna,
- zwalczanie izolacji i dyskryminacji,
- wzmacnianie spójności społecznej.

Instrumenty polityki społecznej UE

- **środki prawne** (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie), służące m.in. harmonizacji i koordynacji przepisów krajowych w tych dziedzinach, w których na mocy postanowień Traktatu, Wspólnota posiada kompetencje legislacyjne,
- **programy działań społecznych,** podejmowane w oparciu o ogólne upoważnienia kompetencyjne,
- **fundusze strukturalne,** głównie Europejskiego Funduszu Społecznego, który stanowi podstawowy instrument finansowy[41].

Na politykę społeczną Unii Europejskiej składają się następujące zagadnienia:

- swoboda przemieszczania się pracowników,
- zabezpieczenie społeczne dla pracowników-migrantów,
- promocja mobilności geograficznej i zawodowej pracowników,
- równa płaca dla kobiet i mężczyzn,
- bezpieczeństwo i higiena pracy,
- ochrona zdrowia w przemyśle nuklearnym,
- czas pracy i urlopy,
- szkolenie zawodowe i przekwalifikowywanie pracowników,
- problemy dotyczące osób niepełnosprawnych i pracowników starszych wiekiem,
- bezrobocie wśród młodzieży,
- koordynacja polityk zatrudnienia państw członkowskich,
- ponowne zatrudnianie pracowników upadających przemysłów,
- czas wolny od pracy, mieszkalnictwo,
- przeciwdziałanie wypadkom przy pracy i ochrona zdrowia,
- integracja pracowników-migrantów,
- pomoc dla najbardziej potrzebujących (bezdomnych, osób starszych, włóczęgów, rodzin niepełnych),
- demokracja przemysłowa, partycypacja pracowników.

2.4. Struktura organizacyjna pomocy społecznej w Polsce

Obecnie system pomocy społecznej w Polsce regulowany jest przez ustawę o pomocy społecznej[42]. Inne obszary zabezpieczenia społecznego mają swe podstawy prawne w ustawach o:

---

[41] B. Kłos, *Polityka społeczna w procesie integracji Europy Zachodniej*, BSE, Raport nr 106, 1997, s. 2, W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1995, s. 243.

[42] Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508).

- świadczeniach rodzinnych[43],
- zatrudnieniu socjalnym[44],
- promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[45],
- rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[46].

Zgodnie z polskim ustawodawstwem, instytucją polityki społecznej państwa jest pomoc społeczna, która realizuje politykę redystrybucyjną, mając do dyspozycji określone w ustawie świadczenia finansowe. Zasadniczym zadaniem pomocy społecznej jest podejmowanie takich działań, które mają na celu przywracanie lub zapewnianie samodzielności wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Natomiast tam, gdzie nie jest to możliwe, należy podjąć działania wspierające oraz opiekuńcze, które zagwarantują godziwe życie. Problemy społeczne charakteryzują się występowaniem na masową skalę skrajnie trudnych sytuacji w życiu jednostek i rodzin.

W ramach pomocy społecznej mamy do czynienia z instytucjami organizującymi i świadczącymi usługi. Instytucje organizujące pełnią funkcje programowe, regulacyjne, administracyjne i kontrolne, a instytucje świadczeniodawcze zajmują się realizacją usług wobec ludności wymagającej pomocy. Ten podział nie zawsze jest widoczny, gdyż placówki organizujące, szczególnie te usytuowane na poziomie lokalnym, niekiedy także świadczą usługi[47].

Działania z zakresu pomocy społecznej z mocy ustawy prowadzą organy administracji rządowej i samorządowej. Współpracują w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Działają w zakresie służby zdrowia, w domach pomocy społecznej, prowadząc jednocześnie hospitalizację osób nieuleczalnie chorych, domy dla samotnych matek, organizując pomoc dla rodzin najuboższych i inne tego rodzaju usługi. Działalność z zakresu pomocy społecznej realizują też różnego rodzaju fundacje, które gromadzą w tym celu środki i następnie wydatkują je zgodnie z założeniami statutowymi. Ze strony administracji, a zwłaszcza samorządu terytorialnego, konieczne jest zapewnienie im pomocy, a także w pewnym stopniu koordynowanie ich działań na szczeblu lokalnym[48]. Bez względu na rodzaj udzielanej pomocy, korzystające z niej osoby i rodziny są zobowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

---

43 Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255).
44 Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143).
45 Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 12 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001).
46 Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776).
47 S. Golinowska, *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, w: *Polityka społeczna od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, Warszawa 2003, s. 46.
48 J. Męcina, *Rola prawa w polityce społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Katowice 1998, s. 285.

Pomocy społecznej udziela się w szczególności z powodu (art. 7 ustawy o pomocy społecznej):

- ubóstwa,
- sieroctwa,
- bezdomności,
- bezrobocia,
- niepełnosprawności,
- długotrwałej lub ciężkiej choroby,
- przemocy w rodzinie (potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi),
- potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
- bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy,
- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
- alkoholizmu lub narkomanii,
- zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,
- klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Pomoc społeczna w Polsce jest przyznawana na podstawie spełnienia (równocześnie) dwóch kryteriów:

- kryterium dochodowego (popularnie zwanego progiem wejścia do systemu pomocy społecznej),
- wystąpienia w odniesieniu do osoby lub rodziny jednego z ryzyk socjalnych, wymienionych w ustawie o pomocy społecznej.

Świadczenia pomocy społecznej udzielane są na wniosek:

- osoby zainteresowanej,
- jej przedstawiciela ustawowego,
- innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.

Pomoc społeczna może być także udzielana **z urzędu**. Osoba lub rodzina może zgłosić się o przyznanie pomocy do ośrodka pomocy społecznej w miejscu zamieszkania (ośrodki znajdują się w każdej gminie). Decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy wymagają uprzednio przeprowadzenia przez pracownika socjalnego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Decyzje w sprawach świadczeń pomocy społecznej wydawane są w formie pisemnej, a od każdej decyzji przysługuje odwołanie.

System pomocy społecznej przewiduje dwa rodzaje świadczeń: pieniężne i niepieniężne.

Pomoc społeczna przewiduje następujące **świadczenia pieniężne**:

- zasiłek stały,
- zasiłek okresowy,
- zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy,
- zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- pomoc skierowana na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki,
- świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,
- wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.

Świadczenia niepieniężne najczęściej są utożsamiane z usługami świadczonymi w ramach pomocy społecznej na rzecz osób dotkniętych ryzykiem socjalnym. Najpopularniejszą ich formą jest tzw. praca socjalna. Pomoc ta może być świadczona osobie lub rodzinie bez względu na osiągany przez nią dochód i nie trzeba być ubogim w wymiarze finansowym, aby z niej skorzystać.

Rozdział 3
Narzędzia i finansowanie polityki społecznej

Nawigator

W niniejszym rozdziale przedstawiono narzędzia, wskaźniki i zasady finansowania lokalnej polityki społecznej, tak aby skutecznie realizować założone cele i przeciwdziałać marginalizacji i wykluczeniu społecznemu mieszkańców. Ponadto, przedstawiono aktualne programy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, z których mogą skorzystać samorządy lub organizacje pozarządowe.

Słowa kluczowe

narzędzia | wskaźniki | finansowanie polityki społecznej | programy MRiPS

3.1. Narzędzia polityki społecznej

Narzędzia polityki społecznej to instrumenty działania wpływające na zachowania osób, do których kierowane są konkretne programy polityki społecznej, jak i tych, którzy są ich wykonawcami lub tworzą środowisko społeczne, w którym programy te są realizowane. Narzędzia te wzmacniają, osłabiają i modyfikują zachowania dotychczasowe, jak też pobudzają do zachowań nowych i pożądanych[49].

Narzędzia polityki społecznej:

- prawne,
- ekonomiczne,
- społeczne (informacyjne),
- instytucjonalne,
- edukacyjne,
- kadrowe,
- statystyczne.

Narzędzia prawne

Podstawowym aktem prawnym, określającym m.in. rolę i zadania polityki społecznej, jak też wskazującym zakres praw przysługujących obywatelom, a co za tym idzie – obowiązków państwa wobec obywateli, jest **Konstytucja RP**[50] oraz akty prawne niższego rzędu, określające prawa i wolności obywatelskie. Konstytucja ustanawia również zakres działania samorządu terytorialnego. Art. 166 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż samorząd wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i jest to zadanie własne samorządu. Ponadto, w drodze ustawy, samorządowi mogą być zlecane zadania. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłem prawa są także przepisy prawa lokalnego – uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Narzędzia prawne polityki społecznej to głównie system prawa regulujący uprawnienia socjalne obywateli oraz obowiązki państwa i obywateli w systemie zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i pomocy rodzinie w wypełnianiu jej funkcji), zatrudnienia, edukacji, mieszkalnictwa czy kultury.

[49] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, s.125-126.
[50] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Narzędzia ekonomiczne

Regulują dostęp do dóbr będących wytworem gospodarki, do dóbr konsumpcyjnych, dostęp do własności czy prawa właścicieli. Dostęp ten następuje poprzez pracę lub różnego rodzaju świadczenia społeczne[51]. Do narzędzi ekonomicznych zalicza się m.in.:

- politykę konsumpcyjną, poprzez regulowanie np.: zasad opodatkowania dochodów, wynagrodzenia za pracę, wytycznych i praktyki udzielania kredytów, pozwalających antycypować przyszłe dochody, ochrony konsumenta nabywającego towary na rynku, uprawnienia do świadczeń społecznych: pieniężnych i rzeczowych.
- kształtowanie stosunków własnościowych poprzez regulowanie m.in.: warunków dostępu obywateli do własności majątku konsumpcyjnego lub produkcyjnego (np. zachęty do oszczędzania, reprywatyzacja, wywłaszczenia), praw właścicieli tych zasobów[52].

Narzędzia społeczne (informacyjne)

Kształtują opinię publiczną, postawy i zachowania społeczne, oddziałując poprzez różnego rodzaju media, w tym media społecznościowe czy szkołę.

Narzędzia informacyjne są skuteczne pod warunkiem uznania ich przez odbiorców za wiarygodne. Wyznacznikami zachowań, decyzji życiowych czy też stopnia zaspokojenia potrzeb jest przyswojenie, zrozumienie i zaakceptowanie informacji[53].

Narzędzia instytucjonalne

Tworzone są instytucje, szczególnie społeczne, które spełniają określone funkcje społeczne. Państwo przy realizacji tych funkcji może się dzielić z innymi podmiotami (zlecać realizację części zadań), np. jednostkom samorządu terytorialnego czy organizacjom pozarządowym.

Narzędzia edukacyjne

W XXI wieku niezwykle ważne jest wykształcenie wykwalifikowanej kadry. W społeczeństwie obywatelskim ogromne znaczenie ma bowiem zarówno kapitał ludzki, jak i społeczny. Szczególnie liczą się: wiedza społeczeństwa, kompetencje społeczne oraz aktywne i świadome uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących grup ludności i społeczności lokalnych oraz w zaspokajaniu ich potrzeb.

---

[51] J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 86.
[52] Tamże.
[53] B. Rysz-Kowalczyk, dz. cyt., s. 127.

Narzędzia kadrowe

Decydujące znaczenie dla skutecznego prowadzenia polityki społecznej mają osoby, które ją wdrażają – ich liczba, przygotowanie, kultura, motywy i postawy, a szczególnie:

- osoby, które decydują o kierunkach polityki społecznej, co obejmuje: polityków wszystkich szczebli, parlamentarzystów, związkowców, przywódców organizacji pozarządowych i ruchów społecznych,
- osoby, które świadczą usługi dla konkretnych odbiorców, np. pracownik socjalny, asystent rodziny, nauczyciel, lekarz, pielęgniarka, pedagog,
- wolontariusze[54].

Narzędzia statystyczne

Służą badaniom dotyczącym rzeczywistych i przewidywanych konsekwencji podejmowanych i wdrażanych programów i działań, np. w zakresie usług społecznych, warunków pracy i życia, celem ich analizy i oceny.

3.2. Wskaźniki w polityce społecznej

Podstawową informacją statystyczną, dzięki której realizatorzy polityki społecznej mogą określić stopień, w jakim zaspokojone zostały potrzeby społeczeństwa oraz pokazujący natężenie zjawiska, jest **wskaźnik społeczny**. Jest to obiektywna lub subiektywna miara zawierająca ocenę danego poziomu, jakości i godności życia jednostek[55]. T. Słaby wskazuje, że: „wskaźnik społeczny jest obiektywną lub subiektywną informacją, związaną teoretycznie z badaną kategorią poziomu życia, jakości lub godności życia jednostek, będącą częścią zbioru tworzącego integralny system informacji użytecznej społecznie”[56].

Wskaźniki społeczne powinny przede wszystkim umożliwić ocenę:

- rozwoju społecznego;
- warunków i jakości życia jednostek;
- poziomu życia społeczeństwa, określanego poprzez stopień zaspokojenia potrzeb materialnych oraz kulturalnych.

[54] J. Supińska, *Style i instrumenty…*, s. 88.
[55] S. Nowak, *Studia z metodologii nauk społecznych*, Warszawa 1965, s. 248.
[56] T. Słaby, *Poziom i jakość życia*, w: *Statystyka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. T. Panek, A. Szulc, Warszawa 2004, s. 69.

Cechy wskaźników:

- **konkretne** – opisane w sposób szczegółowy i prosty, są związane z konkretnymi problemami,
- **mierzalne** – oznacza to, że za pomocą dostępnych narzędzi możliwy jest ich pomiar,
- **dostępne** – dane potrzebne do pomiaru wartości wskaźnika są dostępne i ich wykorzystanie nie wiąże się z wysokimi kosztami,
- **realistyczne** – możliwe do wykonania przy posiadanych zasobach,
- **określone w czasie** – powinien być określony zarówno czas, w jakim ma być osiągnięta wartość wskaźnika, jak i częstotliwość pomiaru jego wartości[57].

Ponadto wskaźniki powinny:

- umożliwiać **dezagregację**, tak by można było obliczać wskaźnik dla różnych szczebli samorządu terytorialnego i dla różnych grup ludności,
- być **wiarygodne** i w dłuższym czasie **tak samo obliczone**, aby można było przy ich pomocy budować szeregi czasowe (badać trendy)[58],
- umożliwiać **weryfikowalność wskaźnika**,
- posiadać **stabilność** metodologiczną,
- umożliwiać w miarę możliwości **porównywalność na poziomie międzynarodowym**, jak i dokonywanie **porównań wartości z przeszłości z teraźniejszymi i przyszłymi.**

Do najczęstszych **źródeł weryfikacji wartości wskaźników** należą m.in.:

- dane statystyczne: GUS (np. spisy powszechne), Bank Danych Lokalnych, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności,
- rządowe i samorządowe dane administracyjne (np. Urząd Stanu Cywilnego, powiatowych urzędów pracy),
- specjalne badania naukowe,
- lista obecności – stosowana najczęściej w przypadku wskaźników dot. udziału uczestników projektu w szkoleniach, uzyskane dyplomy/certyfikaty,
- wywiady z uczestnikami, ankiety wśród uczestników projektu bądź ich pracodawców.

Należy podkreślić, że ww. katalog nie zamyka listy możliwych do wykorzystania źródeł weryfikacji wartości wskaźników[59].

---

[57] *Podręcznik wskaźników. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013*, MRR, Warszawa 2013, s. 11-12.

[58] J. Kordos, *Metodologia i wykorzystanie wskaźników społecznych*, w: *Jakość życia i warunki bytu*, praca zbiorowa, GUS, Warszawa 1991, s. 25-26.

[59] Tamże, s. 13.

Zapamiętaj: wskaźnik ≠ miernik

„*Miernik* jest konkretną, empiryczną oceną liczbową, natomiast gdy ocena ta służy dla interpretacji zmian stanów, np. społecznych, używa się określenia *wskaźnik*"[60].

Stefan Nowak wyróżnia **trzy rodzaje wskaźników**:

1. **Definicyjny**, który zakłada istnienie takiej zależności między wskaźnikiem a tym, co on wskazuje, która pośrednio lub bezpośrednio podlega empirycznej kontroli, np. stopa bezrobocia, która sama w sobie jest nieobserwowalna, ale dzięki definicji można określić, która osoba przebywa bez pracy, a która nie. Dobór wskaźnika wiąże się z podaniem definicji zjawiska wskazywanego (czyli takiego, o którego wystąpieniu chcemy wnioskować).
2. **Empiryczny (korelacyjny)**, w którym zachodzi związek pomiędzy zjawiskiem wskazywanym a wskaźnikiem empirycznym. Obserwacja otoczenia nie wystarcza do precyzyjnego określenia zjawiska, jednak wskaźnik empiryczny pozwala na obiektywne i jednoznaczne stwierdzenie jego natężenia, np. szron na szybach pozwala na stwierdzenie wystąpienia ujemnej temperatury na zewnątrz, jednak dopiero słupek rtęci w termometrze (czyli wskaźnik empiryczny) umożliwia określenie, ile dokładnie wynosi temperatura.
3. **Inferencyjny**, gdy możemy zaobserwować wyłącznie wskaźnik, ponieważ cecha zjawiska wskazywanego jest trudna do zaobserwowania bądź zdefiniowania. O istnieniu zależności między wskaźnikiem a zjawiskiem wnioskujemy poprzez inferowanie z różnych symptomów i wnioskowanie na podstawie zaobserwowanych korelacji (obserwujemy jakieś zjawisko, którego się jedynie domyślamy, np. symptomy sieroctwa społecznego u dziecka z zamożnej, pełnej rodziny)[61].

Możemy wyznaczyć również następujące podziały wskaźników:

1. Obiektywne i subiektywne

Wskaźniki **obiektywne** – charakteryzują poziom życia ludności, a więc stopień zaspokajania jej potrzeb materialnych. Tworzone są w oparciu o zewnętrzną obserwację i dotyczą m.in. obiektywnych i mierzalnych cech jednostek (np. stan zdrowia, wykształcenie) albo dóbr i usług (np. infrastruktura służby zdrowia lub szkolnictwa).

Wskaźniki **subiektywne** – ilustrują nie tyle poziom, co jakość życia związaną z zadowoleniem lub jej brakiem. Pokazują postrzeganie i ocenę zjawisk i procesów i powstają w oparciu o wypowiedzi osób badanych. Do pomiaru skuteczności wskaźniki subiektywne mogą być wykorzystywane wtedy, gdy cele programu są nakierowane na kształtowanie nastrojów społecznych.

---

[60] Tamże.
[61] S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970, s. 103-104.

2. Ogólne i cząstkowe

Wskaźniki **ogólne** odnoszą się do całej badanej zbiorowości, np. stopa bezrobocia w Polsce, stopa bezrobocia na świecie.

Wskaźniki **cząstkowe** są obliczane dla jednorodnych grup, wyróżnionych ze względu na cechę demograficzną, np. miasto – wieś, płeć lub stopa bezrobocia w poszczególnych województwach. Zsumowanie wskaźników cząstkowych daje wskaźnik ogólny.

3. Syntetyczne i zagregowane

Wskaźnik **syntetyczny** służy całościowej ocenie zaspokojenia potrzeb lub ukazaniu sytuacji wybranej dziedziny życia. Występuje w dwóch znaczeniach: jako wskaźnik, który powstaje przez agregację wskaźników cząstkowych dotyczących różnych potrzeb lub dziedzin życia społecznego (np. *Human Development Index, Active Ageing Index*) i jako pojedynczy wskaźnik, który mierzy konkretną cechę lub zjawisko, ale nadaje mu rozszerzoną interpretację (np. przeciętne dalsze trwanie życia jako wskaźnik stanu zdrowia, saldo migracji wewnętrznych lub zagranicznych)[62].

Wskaźniki **zagregowane** charakteryzują się wysokim stopniem ogólności (tzn. nie można pokazać części składowych), np. średnia długość życia. Duże agregaty są trudno interpretowalne i mało użyteczne do oceny wdrażanych programów.

4. Statyczne i dynamiczne

Wskaźnik **statyczny** pokazuje dane na określony dzień, np. stopa bezrobocia na dzień 31 grudnia 2019 roku.

Wskaźnik **dynamiczny** to zestawienie dwóch wskaźników statycznych, pokazujące kierunek zmian i trendy, czy też skalę narastania zjawiska, np. na początku roku i na koniec roku (muszą być dwa punkty odniesienia).

5. Naturalne i wartościujące

Wskaźniki **naturalne** odwołują się do naturalnych miar (niefinansowych), np. ile litrów wody wypija przeciętny Polak dziennie czy ile wynosi przeciętny okres nauki w Polsce. Stosuje się je m.in. do badania stopnia wyżywienia, poziomu zdrowotności, edukacji, warunków mieszkaniowych, pracy, wypoczynku, stanu środowiska naturalnego i ilości czasu wolnego.

Wskaźniki **wartościujące** to takie, w których pojawia się przeliczenie, zazwyczaj pieniężne, np. ile za jedną pensję można kupić kilogramów chleba (PKB na jednego mieszkańca).

---

[62] B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Warszawa 2014, s. 162-163.

6. Nakładów (infrastrukturalne) i efektów[63]

Wskaźniki **nakładów** wskazują poniesione koszty, wysokość wydatków w gospodarstwie domowym, stan infrastruktury społecznej (np. liczba lekarzy na 10 tys. mieszkańców)[64].

Wskaźniki **efektów** zazwyczaj wskazują na jakość czy poziom zaspokojenia potrzeb przez społeczeństwo. Przykładem niskiej efektywności (jakości) w odniesieniu do nakładów jest np. wysoki udział lekarzy i duża liczba łóżek szpitalnych w relacji do liczby mieszkańców, a jednocześnie złe wskaźniki dotyczące kondycji zdrowotnej, zachorowalności i śmiertelności w wieku jeszcze niepodeszłym.

Wśród wskaźników formułowanych **na potrzeby programów czy strategii unijnych** możemy wyróżnić:

- **wskaźniki produktu** – bezpośredni materialny wytwór programu,
- **wskaźniki rezultatu/efektu** – bezpośredni efekt pojawienia się produktów,
- **wskaźniki oddziaływania/wpływu** – skutki dla szerszego otoczenia programu.

3.3. Finansowanie polityki społecznej

Już w XVII wieku Jean-Baptiste Colbert stwierdził, iż „stałą i powszechnie uznawaną […] zasadą jest, że **finanse stanowią najważniejszą i najniezbędniejszą część państwa**. Jest to materia, która wnika we wszystkie pozostałe sprawy, wewnętrznego utrzymania samego państwa"[65].

Zgodnie z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego:

1. „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.
3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.
4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby wspólnoty mogły w miarę możliwości odpowiadać realnym kosztom związanym z wykonywaniem posiadanych kompetencji.

---

63 T. Panek, *Systemy wskaźników w Polsce*, w: J. Kordos, dz. cyt.
64 B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie…*, s. 163-164.
65 P. M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 35.

5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.
7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznawanych jej uprawnień.
8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem"[66].

Źródła dochodów samorządu szczegółowo określone zostały w ustawie o finansach publicznych[67] oraz ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[68].

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje jako dochody jednostek samorządu terytorialnego:

- dochody własne,
- subwencję ogólną oraz
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Ponadto, mogą być to środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotom, oraz środki z budżetu Unii Europejskiej.

Samorządy mogą również finansować swoje zadania poprzez zaciąganie długu publicznego: pożyczki, kredyty i emisję obligacji samorządowych.

Zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- ustawie budżetowej;
- uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

---

66 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
67 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
68 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).

Zgodnie z art. 127 ustawy o finansach publicznych dotacje celowe mogą być przeznaczone m.in. na:

1. Finansowanie lub dofinansowanie:
   - zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
   - bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
   - zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym,
   - kosztów realizacji inwestycji.
2. Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach.

Dysponent części budżetowej może zlecić, zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przekazując dotację celową.

Gmina, stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), realizuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami, na rzecz innych podmiotów. W art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca wymienia zadania własne gmin, zaś w ust. 2 ustawa ta stanowi, że niektóre zadania gmin mają charakter obowiązkowy, a obligatoryjność zadań własnych określają inne ustawy. W myśl art. 8 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą być zobowiązane do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Przykłady dobrych praktyk

Środki publiczne przeznaczone na politykę społeczną pozostające w dyspozycji samorządu mogą być przeznaczone na:

- koszty świadczeń pieniężnych i rzeczowych oraz usług dla uprawnionych mieszkańców;
- koszty utworzenia, modernizacji i funkcjonowania placówek realizujących zadania z zakresu polityki społecznej;
- koszty powierzenia wykonywania zadań z zakresu polityki społecznej jednostkom spoza sektora finansów publicznych[69].

[69] B. Rysz-Kowalczyk, *Finasowanie zadań lokalnej polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, red. taż, Warszawa 2011, s. 223.

3.4. Programy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej

Program „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym"

Program ma charakter uzupełniający wobec ustawowych obowiązków samorządów gminnych w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także wspierający działalność instytucji i podmiotów uprawnionych, funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. W ramach celu głównego Programu wyznaczone są cztery moduły wraz z celami szczegółowymi:

- MODUŁ I: **PROFILAKTYKA**
  Cel: Zapobieganie bezdomności przez prowadzenie działań profilaktycznych.
- MODUŁ II: **AKTYWIZACJA**
  Cel: Prowadzenie działań aktywizujących skierowanych do osób bezdomnych.
- MODUŁ III: **INFRASTRUKTURA**
  Cel: Wsparcie podmiotów w dostosowaniu prowadzonych przez nie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów.
- MODUŁ IV: **INNOWACYJNOŚĆ**
  Cel: Inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

O dofinansowanie projektów w ramach Programu mogą ubiegać się podmioty świadczące usługi dla osób bezdomnych, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, czyli organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje), o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[70], oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 tej ustawy, prowadzące działalność statutową w zakresie pomocy społecznej.

Program „Od wykluczenia do aktywizacji. Program pomocy osobom wykluczonym społecznie i zawodowo na lata 2019–2020"

Program ma istotne znaczenie, jeśli chodzi o inicjatywy dotyczące procesu włączania społecznego, bezpośrednio oddziaływujące na wzmacnianie spójności społecznej w wymiarze lokalnym. Głównym jego celem jest identyfikacja potrzeb, inicjowanie oraz poprawa uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób wykluczonych społecznie, poprzez poszerzenie profilu usług reintegracyjnych o problematykę wzmacniania wartości społecznych i kwalifikacji zawodowych, realizowanego przez podmioty zatrudnienia socjalnego. Zadaniem Programu jest wspieranie aktywności jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych, dotyczącej wykorzystywania instrumentów „aktywnych form pomocy" przy niwelowaniu czynników wykluczenia społecznego. Program realizowany jest poprzez organizację czterech otwartych konkursów ofert:

---

[70] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r., poz. 688 z późn. zm.).

1. „Nowy profil usług w Klubie Integracji Społecznej”,
2. „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez reintegrację społeczno-zawodową w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego realizowanego w Centrum Integracji Społecznej”,
3. „Aktywna Młodzież – działania na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym”,
4. „Ogólnopolska konferencja prezentująca i promująca działania realizowane w centrach i klubach integracji społecznej jako dobre praktyki w obszarze reintegracji społeczno-zawodowej”.

Program „Od zależności ku samodzielności”

Celem głównym Programu jest umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi przezwyciężenia ich trudnej sytuacji życiowej, jakiej same, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, nie są w stanie pokonać. Program stanowi wsparcie ze strony samorządów gmin oraz podmiotów funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, i nastawiony jest na podniesienie poziomu świadomości osób z zaburzeniami psychicznymi o posiadanych zasobach oraz przysługujących im prawach, co, jak się zakłada, zwiększy ich pewność siebie oraz umocni ich pozycję, jak również pomoże w lepszym wykorzystaniu możliwości. W ramach celu głównego wyznaczone są następujące moduły:

- Moduł I: Wsparcie rodzin z osobą z zaburzeniami psychicznymi;
- Moduł II: Samopomoc;
- Moduł III: Umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi zdobycia kompetencji niezbędnych do samodzielnego życia;
- Moduł IV: Integracja i innowacyjność.

Program jest narzędziem motywującym do wdrażania nowych metod pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi, jak również promuje dobre praktyki w zakresie organizowania przez pomoc społeczną oparcia dla tych osób.

Program Osłonowy „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Celem Programu jest wzmocnienie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Cele szczegółowe to:

- rozwój działań profilaktycznych mających na celu podniesienie świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy;
- poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług świadczonych na rzecz osób zagrożonych i doznających przemocy w rodzinie;
- dostosowanie istniejącej infrastruktury instytucjonalnej do potrzeb osób dotkniętych przemocą w rodzinie;
- zintensyfikowanie pomocy dla dzieci młodzieży z rodzin zagrożonych i dotkniętych przemocą w rodzinie.

O dofinansowanie projektów w ramach Programu Osłonowego mogą ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Jednostki te mogą realizować projekty samodzielnie lub zlecić ich realizację podmiotom, o których mowa w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Projekty mogą być realizowane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie lub podmioty, o których mowa w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, samodzielnie lub w partnerstwie z innymi instytucjami i podmiotami realizującymi zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Program „Posiłek w szkole i w domu"

Program jest realizowany, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów[71] podjętą 15 października 2018 r., w latach 2019–2023 we wszystkich województwach, na co przeznaczono 2,75 mld zł z budżetu państwa. Zapewnia on pomoc osobom starszym, niepełnosprawnym, o niskich dochodach, oraz dzieciom i uczniom, którzy wychowują się w rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji. Program przewiduje wsparcie finansowe gmin w udzieleniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Istotnym elementem Programu jest zapewnienie dzieciom i młodzieży w wieku szkolnym zjedzenia gorącego posiłku przygotowanego w stołówce szkolnej.

Celem Programu jest również zapewnienie wsparcia finansowego organom prowadzącym publiczne szkoły podstawowe, w tym szkołom artystycznym realizującym kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach.

[71] Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu" na lata 2019-2023, MP 2018 r., poz. 1007.

Ze środków przekazywanych gminom w ramach Programu dofinansowywane są:

- posiłki wydawane na stołówkach,
- posiłki dowożone osobom dorosłym, w tym osobom niewychodzącym z domu (np. ze względu na podeszły wiek czy niepełnosprawność), niebędącym w stanie przygotować sobie codziennie gorącego posiłku. W Programie przeznacza się środki na dowóz posiłków.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020

Program realizowany jest od 2014 roku w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Główny jego cel to udzielenie wsparcia osobom doświadczającym najgłębszych form ubóstwa poprzez udostępnienie pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków. Program obejmuje również działania towarzyszące na rzecz włączenia społecznego, realizowane przez organizacje partnerskie, m.in. bezpłatne szkolenia lub warsztaty dotyczące przygotowywania posiłków, dietetyki oraz zdrowego odżywiania, sprawnego zarządzania budżetem domowym, zapobiegania marnowaniu żywności w celu zwiększenia samodzielności i włączenia społecznego. Pomoc mogą otrzymywać osoby/rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej i uzyskujące dochód nieprzekraczający:

- 1 402 zł w przypadku osoby samotnie gospodarującej, czyli dochód nieprzekraczający 200% kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej (tj. 701 zł).
- 1 056 zł w przypadku osoby w rodzinie, czyli dochód nieprzekraczający 200% kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej (tj. 528 zł).

Aby otrzymać pomoc żywnościową należy zgłosić się do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania ośrodka pomocy społecznej (OPS) lub do organizacji partnerskiej wydającej żywność, w celu zakwalifikowania do odbioru żywności.

Program „Maluch+"

Celem programu jest wspieranie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, przez zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki:

- w żłobkach,
- w klubach dziecięcych,
- u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki.

O dofinansowywanie, w formie dotacji celowej z budżetu państwa, oraz o środki z Funduszu Pracy, mogą ubiegać się podmioty działające na podstawie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3[72], tj.:

[72] Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2019 r., poz. 409).

- jednostki samorządu terytorialnego;
- osoby fizyczne;
- osoby prawne;
- jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (w tym uczelnie i współpracujące z nimi podmioty oraz pracodawcy).

Program „MALUCH+" składa się z czterech modułów:

1. Moduł 1 (dla JST) – dofinansowanie tworzenia miejsc opieki i ich funkcjonowania.
2. Moduł 2 (dla JST) – dofinansowanie funkcjonowania miejsc utworzonych przez JST z udziałem wcześniejszych edycji Programu.
3. Moduł 3 (dla podmiotów innych niż JST) – dofinansowanie tworzenia nowych miejsc opieki.
4. Moduł 4 (dla podmiotów innych niż JST) – dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów.

Istotne miejsce w działaniach MRiPS zajmują inicjatywy wspierające rozwój usług opiekuńczych, w szczególności umożliwiające utrzymanie osób starszych w ich środowisku lokalnym, w miejscu zamieszkania.

Program „Senior+"

Celem strategicznym Programu jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach „Senior +", przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior +" i Klubów „Senior +". Program jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie:

- wsparcia finansowego jednostek samorządu w zakresie realizacji zadań własnych,
- poprawy jakości życia seniorów w środowisku lokalnym,
- zapewnienia seniorom wsparcia oraz pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia, w tym wsparcia specjalistycznego,
- integracji społecznej środowiska seniorów, w tym rozwoju działań samopomocowych,
- zwiększenia zaangażowania seniorów w życie społeczności lokalnych;
- promowania aktywnego starzenia się.

W ramach Programu występują dwa moduły:

- Moduł 1 – jednorazowe wsparcie finansowe na utworzenie lub wyposażenie placówki,
- Moduł 2 – zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek.

Program „Opieka 75+”

Gminy liczące do 60 tys. mieszkańców po przystąpieniu do Programu uzyskują finansowe wsparcie w wykonywaniu usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej, do 50% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Program jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie:

- zapewnienia tym osobom wsparcia i pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia, w ramach usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych,
- poprawy jakości życia osób w wieku 75 lat i więcej,
- umożliwienia gminom rozszerzenia oferty usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej,
- wsparcia finansowego gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym.

W ramach Programu gminy mogą skorzystać z dofinansowania ze środków budżetu państwa na świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, jeżeli:

- dane świadczenie gmina realizuje samodzielnie, tj. przez pracowników ośrodka pomocy społecznej, urzędu gminy lub innych gminnych jednostek organizacyjnych (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę),
- gmina zleca wykonanie usług opiekuńczych organizacjom pozarządowym na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w trybie otwartego konkursu ofert, na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- kupuje usługi opiekuńcze od podmiotów sektora prywatnego.

Rozdział 4
Problemy społeczne w Polsce

Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału będziemy potrafili scharakteryzować wybrane problemy społeczne. W analizie uwzględnimy definicje problemu i jego charakterystykę oraz formy wsparcia osób, które go doświadczają. Uzupełnieniem informacji teoretycznych będą aktualne dane statystyczne.

Słowa kluczowe

ubóstwo | sieroctwo | bezdomność | bezrobocie | niepełnosprawność | przemoc w rodzinie | trudności w integracji cudzoziemców | trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego | alkoholizm | narkomania

4. 1. Definicyjne ujęcie problemów społecznych

Problem społeczny jest zjawiskiem, które dla większej lub znaczącej części pewnej zbiorowości stanowi fakt uciążliwy, a przez to wymaga przeciwdziałania[73]. W pracach Fullera-Myersa znajdujemy przekonanie, że problem społeczny składa się z obiektywnych warunków, które definiowane są przez członków społeczeństwa, jako wymagające rozwiązania. R. Maris definiuje natomiast problemy społeczne jako ogólne wzory zachowania ludzkiego lub warunków społecznych, które są postrzegane jako zagrożenia dla społeczeństwa przez znaczącą część ludności, przez silne grupy bądź przez charyzmatyczne jednostki, oraz które mogą być rozwiązane, czy też którym można jakoś zaradzić[74]. W rezultacie problem społeczny jest zjawiskiem, które angażuje emocjonalnie i intelektualnie szerszą zbiorowość, wywołuje społeczne przekonanie co do konieczności podejmowania działań zbiorowych, mających na celu zwalczanie, a przynajmniej ograniczanie jego zasięgu i skutków.

Problem społeczny możemy rozpatrywać w dwóch ujęciach:

- **znaczenie szerokie** – ma zastosowanie przy opisach zjawisk, które są lub mogą w przyszłości stanowić przedmiot zainteresowania socjologii lub innych nauk społecznych;
- **znaczenie węższe** – w odniesieniu do problemów, które powstały w wyniku zjawisk, które są nie tylko przedmiotem refleksji uczonych, ale i przedmiotem ogólnego zainteresowania ludzi danego społeczeństwa; są to zjawiska niezgodne z normami przyjętymi przez ogół oraz takie, których pokonanie możliwe jest wspólnymi siłami[75].

4.2 Charakterystyka problemów społecznych

W literaturze przedmiotu wskazuje się **cztery cechy problemów społecznych**:

1. Problemy społeczne są zjawiskiem niepożądanym bądź kłopotliwym, przy czym należy pamiętać, że to, co dla jednej wspólnoty ludzi może stanowić problem, dla innej wcale nie musi nim być; określanie zjawisk mianem problemu społecznego zależy od uwarunkowań politycznych, gospodarczych, społecznych czy kulturowych.
2. Problemy społeczne wywołują krytykę znacznej części osób, co w praktyce oznacza, że są one zauważane w pierwszej kolejności przez osoby odpowiednio zaangażowane w życie społeczne, które mogą je odpowiednio nagłośnić i wyeksponować.

---

73 M. Pacholski, A. Słaboń, *Słownik pojęć socjologicznych*, Kraków 2010, s. 149.
74 R. Maris, *Social Problems*, Chicago 1988.
75 J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2010, s. 47.

3. Problemy społeczne są możliwe do przezwyciężenia, ale do tego potrzebne jest przekonanie i wiara większości społecznej.
4. Problemy społeczne można przezwyciężyć przez działania zbiorowe, do rozwikłania problemu konieczne są działania zbiorowe i masowe poparcie społeczne[76].

Można wyróżnić dwa **rodzaje problemów społecznych**:

1. ***Jawny problem społeczny***[77] – z jednej strony jest widoczny i czytelny, przez co identyfikowalny; występuje, gdy dane zjawisko społeczne zaczyna być uznawane za negatywne przez większą część społeczeństwa; wówczas problem społeczny zyskuje szeroki zasięg, a jego rozwiązanie jest pożądane przez dużą grupę ludzi; z drugiej strony strategie przeciwdziałania mu mogą być nieadekwatne, gdyż wzory społecznej interwencji nie dotykają jego istoty; problem taki występuje w społecznej świadomości, został upubliczniony, a może nawet upolityczniony, ale sposoby walki z nim opierają się zazwyczaj na nietrafnych przesłankach, ponieważ jest on częściowo lub słabo rozpoznany, a także może być przedmiotem gier między grupami tworzącymi przemysł problemów społecznych. Wyróżniamy tu dwie grupy:
    - różne formy dezorganizacji społecznej, a także zachowania odbiegające od wzorców społecznych, np. alkoholizm, przestępczość, narkotyki, choroby psychiczne, patologie życia seksualnego;
    - problemy o charakterze „globalnym", np. kryzys ludnościowy świata, stosunki etniczne i rasowe, dezorganizacja rodziny, ubóstwo i niska pozycja społeczna[78].
2. ***Ukryty problem społeczny*** – rodzaj problemu, z którego istnienia społeczeństwo nie do końca sobie zdaje sprawę, nie jest społecznie rozpoznany. Często pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi wartościami czy interesami określonych grup społecznych, a jego rozpoznanie wymaga specjalistycznej wiedzy[79].

---

76 Tamże, s. 49.
77 Rozróżnienia problemów społecznych na jawne i ukryte dokonał R.K. Merton. Zob. R.K. Merton, *Social Problems and Sociological Theory*, w: *Contemporary Social Problems, red.* R.K. Merton, R. Nisbet, New York 1971.
78 S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2011, s. 451-452.
79 K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, w: *Wykłady z Socjologii*, red. P. Sztompka, t. 7, Warszawa 2009, s. 39.

Identyfikacja rzeczywistego poziomu problemów społecznych w środowisku lokalnym jest niezwykle trudna. Można jednak wskazać na główne rodzaje problemów i zjawisk, określając ich przybliżone rozmiary oraz tendencje w ostatnich latach.

4.3. Wybrane problemy społeczne

Ubóstwo

Jak wskazują badacze tego zjawiska, współcześnie mamy do czynienia z pluralizmem definicyjnym tego problemu, co spowodowane jest złożonością czynników towarzyszących ubóstwu (np. sposoby pomiaru i analizy, kryteria, wymiar czasowy, metody identyfikacji ubogich itp.). Rozbieżność i problemy definicyjne nie wykluczają jednak możliwości określenia linii ubóstwa oraz podziału społeczeństwa na „ubogich" oraz „nie-ubogich", jak i poziomu biedy. Możemy również zaobserwować, że ubóstwo jest ściśle związane ze zjawiskiem wykluczenia społecznego, mimo że nie istnieje uniwersalny katalog minimalnych potrzeb, które powinny być zaspokojone, a których niezaspokojenie z powodów finansowych jednoznacznie oznaczałoby życie w ubóstwie i prowadziło do wykluczenia społecznego[80].

! **Ubóstwo** to sytuacja, w której jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami (zarówno środkami pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów materialnych), pozwalającymi na zaspokojenie jej potrzeb[81].

W praktyce pomiaru ubóstwa najczęściej przyjmowana jest tzw. **ekonomiczna definicja ubóstwa**, gdzie ubóstwo to sytuacja, w której osoba bądź gospodarstwo domowe znajduje się w warunkach braku wystarczających środków finansowych, pozwalających na zaspokojenie potrzeb. W zależności od przyjętych kryteriów możemy wtedy mówić o ubóstwie absolutnym bądź ubóstwie względnym. **Ubóstwo absolutne** oznacza niemożność zaspokojenia przez jednostkę/rodzinę lub gospodarstwo domowe potrzeb uznanych za podstawowe, a jego poziom ustalany jest niezależnie od poziomu zaspokojenia tych potrzeb w danym społeczeństwie. Poziom zaspokojenia potrzeb przez innych członków społeczeństwa jest uwzględniany w ujęciu **ubóstwa w sposób relatywny**.

W badaniach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) stosuje się metodę analizy ubóstwa opartą na podejściu relatywnym, uwzględniającym trzy uzupełniające się wymiary: ubóstwo dochodowe, ubóstwo warunków życia i ubóstwo oceniane w kontekście radzenia sobie z budżetem domowym.

---

[80] T. Panek, *Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru*, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf (dostęp: 21.01.2020 r.).

[81] Tamże.

Definicje ubóstwa według GUS

Ubóstwo dochodowe – za ubogie uznano te gospodarstwa domowe, w których miesięczny dochód, jakim dysponowało gospodarstwo (w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie), był niższy od wartości uznanej za próg ubóstwa (granicę ubóstwa przyjęto na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego, czyli porównywalnego między gospodarstwami o różnym składzie demograficznym, co stanowi podejście stosowane m.in. przez Eurostat w badaniach EU SILC).

Ubóstwo warunków życia – na potrzeby analiz zbudowano złożony wskaźnik warunków życia, który uwzględnia 30 symptomów dotyczących: jakości życia, poziomu wyposażenia w dobra trwałego użytku, deprywacji różnego typu potrzeb konsumpcyjnych.

Ubóstwo związane z trudnościami w zrównoważeniu budżetu – na potrzeby analiz zbudowano syntetyczny wskaźnik braku równowagi budżetowej, który uwzględniał

subiektywne opinie gospodarstw domowych dotyczące ich statusu materialnego, jak również fakty mówiące o trudnościach budżetowych gospodarstwa.

[Szczegółowe informacje o metodach analizy ubóstwa przez GUS: https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf]

Najczęściej stosowane definicje granicy ubóstwa:

- granica ubóstwa określona na poziomie **minimum egzystencji**, ustalana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) na podstawie koszyka dóbr i usług niezbędnych do zaspokojenia podstawowych ludzkich potrzeb; granica ubóstwa wyrażona jest kwotowo w zależności od liczby członków gospodarstwa domowego; wskaźnik ubóstwa to odsetek gospodarstw domowych mających dochód rozporządzalny poniżej tej granicy; jest to najniższa ze stosowanych granic ubóstwa, stąd określa się ją mianem ubóstwa skrajnego[82],
- ***ustawowa granica ubóstwa*** – kwota dochodu ustalona w ustawie, która uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej[83],
- ***granica minimum socjalnego*** – wyznaczana na podstawie koszyka dóbr i usług w zakresie potrzeb egzystencjalnych, ale poszerzona o potrzeby: wykonywania pracy, kształcenia, korzystania ze sportu i wypoczynku, utrzymywania więzi rodzinnych i kontaktów towarzyskich oraz skromnego uczestnictwa w kulturze,
- ***granica relatywna*** – określana standardowo jako 50% średnich wydatków gospodarstw domowych, w praktyce często mówi się o wskaźniku „zagrożenia ubóstwem", a nie wskaźniku ubóstwa jako takiego,
- ***granica lejdejska*** – wykorzystywana przez GUS, jest jedną z najbardziej znanych metod mierzenia ubóstwa subiektywnego, wyznaczaną w oparciu o wyniki badań ankietowych, w których badani formułują odpowiedzi dotyczące poziomu dochodów, jaki oni sami uważają za wystarczający do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb[84].

---

[82] Na podstawie danych IPiSS 2018, oszacowane dla 2018 r. minimum egzystencji dla rodziny z trojgiem dzieci wyniosło 2 587,51 zł (517,50 zł na osobę), w rodzinach z jednym dzieckiem młodszym 479,77 zł na osobę, z dzieckiem starszym 522,98 zł na osobę, dla osoby samotnej w wieku produkcyjnym 591 zł, a dla samotnego emeryta 560 zł.

[83] Kryterium dochodowe kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej ustalane jest co 3 lata, ostatnie obowiązujące z 2018 r. przewiduje dla osoby samotnie gospodarującej 701 zł, dla osoby w rodzinie 528 zł.

[84] A. Kurowska, *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej*, Warszawa 2011.

Podstawowe determinanty ubóstwa:

- niski stopień rozwoju gospodarczego,
- bezrobocie (brak pracy),
- niski poziom wykształcenia,
- miejsce zamieszkania (miasto/wieś),
- wielodzietność oraz życie w rodzinie niepełnej,
- wiek,
- stopień niepełnosprawności.

Wybrane uregulowania prawne dotyczące ubóstwa:

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

Według danych GUS w 2018 roku w Polsce odnotowano zahamowanie tendencji spadkowej zasięgu ubóstwa ekonomicznego szacowanego w oparciu o wydatki gospodarstw domowych. Na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych ustalono, iż w porównaniu do 2017 roku nastąpiły:

- wzrost zasięgu ubóstwa skrajnego (z ok. 4% osób do ok. 5% osób) oraz relatywnego (z ok. 13% osób do ok. 14% osób),
- wzrost wartości wskaźnika ubóstwa skrajnego wśród osób w gospodarstwach utrzymujących się z tzw. niezarobkowych źródeł (z 10,4% na 14,1%), obecnie ta grupa należy do najbardziej zagrożonych ubóstwem,
- wzrost zasięgu ubóstwa wśród gospodarstw domowych z dziećmi na utrzymaniu (z co najmniej 3 dzieci z 6,4% na 7,0%, a z 1 dzieckiem z 1,3% na 1,9%),
- wzrost ubóstwa dotyczył w większym stopniu mieszkańców wsi (z 7,3% na 9,4%) niż miast (z 2,4% na 2,8%)[85].

Dla oceny regionalnego zróżnicowania poziomu życia GUS wykorzystał wyniki badania spójności społecznej z 2018 roku, które wskazują, że:

- relatywnego ubóstwa dochodowego doświadczało w 2018 roku 13% gospodarstw domowych, natomiast relatywnie wysokimi dochodami[86] dysponowało 15% gospodarstw domowych,
- w największym stopniu ubóstwem dochodowym dotknięci byli mieszkańcy wsi (21%),

[85] GUS 2019, zasieg_ubostwa_ekonomicznego_w_polsce_w_2018_r-3.pdf (dostęp: 21.01.2020 r.).
[86] W 2018 r. granica wysokich dochodów dla gospodarstwa jednoosobowego wyniosła 3556 zł.

- w przypadku miast zasięg ubóstwa dochodowego był skorelowany z wielkością miasta (od 5% w miastach liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców do 13% w miastach poniżej 20 tys.),
- największy odsetek gospodarstw o relatywnie wysokich dochodach odnotowano w miastach liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców (35%), a najmniejszy na wsi (8%),
- w zależności od województwa, zasięg relatywnego ubóstwa dochodowego wahał się od 9% do 26%,
- najczęściej ubóstwem dochodowym były dotknięte gospodarstwa domowe w woj. lubelskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim (18-19%),
- najrzadziej ubóstwa dochodowego doświadczały gospodarstwa domowe w woj. mazowieckim (9%). Wskaźniki niższe od średniej krajowej zaobserwowano jeszcze w woj. śląskim, dolnośląskim, lubuskim, wielkopolskim i pomorskim (10-11%)[87].

Sieroctwo

Sieroctwo należy do zjawisk bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem rodziny i dotyczy sytuacji, w której dziecko zostaje pozbawione rodziców lub właściwej opieki rodzicielskiej.

W ujęciu definicyjnym przyjmuje się, że *sieroctwo* to stan, w którym **dziecko pozbawione jest rodziców; gdy oboje z rodziców nie żyją – dziecko jest sierotą, gdy jedno nie żyje – półsierotą**. Rozróżnia się sieroctwo **naturalne** (biologiczne), jako skutek śmierci rodziców, i sieroctwo **społeczne**, polegające na pozbawieniu dziecka normalnego środowiska rodzinnego na skutek rozbicia rodziny lub jej wykolejenia[88].

Pojęcie sieroctwa ma zastosowanie do dzieci, czyli zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi osób, które nie ukończyły 18. roku życia, ponieważ z tą chwilą nabywane są pełne zdolności do czynności prawnych. Z sieroctwem biologicznym mamy do czynienia w przypadku śmierci jednego lub obojga rodziców, z sieroctwem społecznym w przypadku, gdy rodzice biologiczni żyją, ale zostali pozbawieni praw rodzicielskich. O ile sieroctwo biologiczne jest nieodwracalne, to sieroctwo społeczne może zostać zmienione, w momencie przywrócenia rodzicom władzy rodzicielskiej[89]. Ze względu na formy pomocy udzielane w przypadku sieroctwa społecznego, temu rodzajowi przypiszemy szczególne znaczenie.

---

87 GUS 2019, Regionalne zróżnicowanie jakości życia w 2018 r.
88 W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 2001, s. 354.
89 S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 161.

Stopnie sieroctwa społecznego:

- **stopień najwyższy**, charakteryzujący się całkowitym opuszczeniem i zupełnym brakiem kontaktu dziecka z rodzicami, dziecko jest wychowywane przez instytucję, w której zostało otoczone opieką,
- **stopień średni**, w którym kontakty pomiędzy rodzicami i dzieckiem nie zostały całkowicie przerwane, ale mają charakter sporadyczny (często niespodziewany),
- **stopień najniższy**, w którym rodzice utrzymują kontakt z dzieckiem, w sposób niesystematyczny, na co dzień nie ingerują w jego życie, nie opiekują się nim ani nie kierują jego losem[90].

Rodzaje sieroctwa społecznego:

- **trwałe** – opuszczonym dzieckiem nie może zaopiekować się rodzina, przez co zostało ono umieszczone w odpowiedniej placówce, w której przebywa do osiągnięcia pełnoletności,
- **przejściowe (losowe)** – dziecko tylko na pewien czas zostało pozbawione opieki (np. z powodu choroby rodziców lub czasowego ich przebywania w więzieniu), a po pewnym czasie rodzice znów podejmują obowiązki opiekuńczo-wychowawcze wobec dziecka,
- **wtórne** – dotyczy takich sytuacji, w których dziecko zostało przysposobione i wskutek dezorganizacji rodziny ponownie osierocone,
- **prawne** – następuje na skutek orzeczenia sądu ograniczającego lub pozbawiającego rodziców władzy rodzicielskiej w sytuacji niezaspokajania potrzeb dziecka lub jego demoralizacji,
- **migracyjne (eurosieroctwo)** – dotyczy rodzin, w których jeden lub dwóch rodziców czasowo przebywa za granicą w celach zarobkowych, nie chce bądź nie może sprawować opieki nad dzieckiem, które zostaje pod opieką krewnych, osób trzecich bądź wyspecjalizowanej placówki opieki całkowitej,
- **utajnione** – najczęściej dotyczy tzw. dzieci ulicy, które posiadają rodziców, ale są pozbawione ich opieki[91].

Dzieciom, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze względu na brak możliwości zapewnienia im właściwej opieki i wychowania, dedykowane są określone działania wspierające. Wsparcie ma na celu przywrócenie zdolności rodzinom do samodzielnego pełnienia funkcji opiekuńczej i wychowawczej. Opisane w kolejnej części działania pomocowe (asystent rodziny, rodziny wspierające, placówki wsparcia dziennego i piecza zastępcza) mają zastosowanie zarówno wobec sierot (biologicznych i społecznych), jak i rodziców, mających problemy z wypełnianiem obowiązków rodzicielskich.

[90] S. Szymborska, *Sieroctwo społeczne*, Warszawa 1969, s. 34-41.
[91] L. Albański, S. Gola, *Wybrane zagadnienia z pedagogiki opiekuńczej*, Jelenia Góra 2013, s. 99-106.

Asystent rodziny – wspiera rodziny wychowujące dzieci, w których występują problemy trudne do pokonania samodzielnie przez tę rodzinę, pomaga również rodzicom ubiegającym się o odzyskanie władzy rodzicielskiej. W podjętych działaniach dąży on do tego, aby rodzina, którą się opiekuje, osiągnęła podstawowy poziom stabilności życiowej umożliwiający jej wychowywanie dzieci. Niezbędne do tego są zgoda rodziny i jej aktywny udział.

Placówka wsparcia dziennego – obejmuje opieką i wychowaniem dzieci w czasie pozalekcyjnym. Zalicza się tu m.in. świetlice i kluby środowiskowe, ogniska wychowawcze, jak i placówki niosące pomoc specjalistyczną dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych. Sprawują one funkcje opiekuńcze, wspierają rodziców w wychowywaniu dzieci, uczą gospodarowania czasem, odpowiedzialności, obowiązkowości, prowadzone są także zajęcia socjoterapeutyczne, wspomagające dzieci z zaburzeniami zachowania.

Rodzina wspierająca reprezentowana jest przez osoby z bezpośredniego otoczenia dziecka, np. sąsiadów czy członków zaprzyjaźnionych rodzin. Do jej zadań należą wsparcie rodziny przeżywającej trudności w opiece i wychowaniu dziecka, w tym pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego, w kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Wsparcie udzielane jest przy współpracy z asystentem rodziny.

Piecza zastępcza jest sprawowana wtedy, gdy rodzice nie mogą zapewnić dziecku należytej opieki i wychowania. Ma charakter czasowy i uwzględnia:

1. Pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka.
2. Zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych oraz kulturalnych i rekreacyjnych.
3. Przygotowanie dziecka do:
   - godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia,
   - pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki,
   - nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych.

Rodzaje pieczy zastępczej:

1. **W formie rodzinnej:** rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka.
2. **W formie instytucjonalnej:** placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne.

[Ujednolicony tekst Ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111490887/U/D20110887Lj.pdf]

Wybrane uregulowania prawne dotyczące sieroctwa:

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 149, poz. 887).

Według danych GUS na koniec 2018 roku w pieczy zastępczej przebywało 71,8 tys. dzieci pozbawionych całkowicie lub częściowo opieki rodziny naturalnej, w tym 55,2 tys. w pieczy rodzinnej oraz 16,7 tys. w pieczy instytucjonalnej. Ponad połowa wszystkich rodzin zastępczych to rodziny spokrewnione. Z rodzinnej formy opieki korzystało 55 152 dzieci, w tym 6017 posiadało orzeczenie o niepełnosprawności, 2906 było sierotami, a 8048 umieszczono w pieczy zastępczej po raz pierwszy. W badanym roku rodzinną pieczę zastępczą opuściło 5970 dzieci w wieku do 18. roku życia, z czego 33,3% powróciło do rodziny naturalnej, do adopcji przekazano 1206 dzieci, a pozostałe opuściły dotychczasowe rodziny, głównie z powodu przeniesienia ich do instytucjonalnej pieczy zastępczej. W 2018 roku działały 1152 placówki opiekuńczo-wychowawcze, 10 regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz 3 interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej opuściło w 2018 roku 4378 wychowanków do 18. roku życia, z czego 42,6% powróciło do rodziny naturalnej, 22,3% było przeniesionych do innego typu instytucjonalnej pieczy zastępczej, a 19,1% do rodzinnej pieczy zastępczej, natomiast 8,0% dzieci znalazło nową rodzinę i zostało przekazane do adopcji[92].

Bezdomność

Za **osobę bezdomną** uznaje się osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Art 6 pkt 8 Ustawy o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r.

W świetle obowiązujących przepisów do udzielenia pomocy osobie bezdomnej zobowiązana jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie oraz w sprawach niecierpiących zwłoki, właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie.

[92] GUS, Piecza zastępcza w 2018 roku, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/piecza-zastepcza-w-2018-roku,1,3.html (dostęp: 23.01.2020 r.).

Świadczenia przysługujące osobom bezdomnym[93]

1. **Pomoc pieniężna**
   - zasiłek stały*,
   - zasiłek okresowy*,
   - zasiłek celowy*.
2. **Pomoc niepieniężna**
   - posiłek*,
   - pomoc w uzyskaniu miejsca w schronisku*.
3. **Praca socjalna**, np.:
   - pomoc w wyrobieniu dowodu osobistego,
   - pomoc w poszukiwaniu pracy,
   - pomoc w podjęciu leczenia odwykowego i terapii,
   - pomoc w załatwianiu spraw urzędowych,
   - informacje i porady w zakresie możliwości uzyskania wsparcia w placówkach świadczących pomoc osobom bezdomnym i najuboższym.
4. **Potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych** (zgodnie z przepisami ustawy z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych)*.

** Wskazane formy pomocy wymagają złożenia pisemnego wniosku zawierającego adres aktualnego miejsca pobytu oraz przeprowadzenia niezbędnych procedur, mających na celu stwierdzenie spełnienia kryteriów wynikających z Ustawy z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w tym również przeprowadzenia wywiadu środowiskowego z osobą bezdomną w miejscu pobytu.*

[Ujednolicony tekst Ustawy o pomocy społecznej: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001507/U/D20191507Lj.pdf]

Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Osoby bezdomne, które podpisały kontrakt socjalny, mogą mieć przyznane miejsce w schronisku całodobowym lub tymczasowym oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

! Przyznanie osobie bezdomnej tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych przez gminę miejsca jej pobytu nie wymaga podpisania przez osobę bezdomną kontraktu socjalnego.

[93] Ustawa z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373).

W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się przyznanie tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi osobom bezdomnym, które posiadają decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej, na czas oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej, jednak nie dłużej niż przez 4 miesiące.

Osobom bezdomnym oferuje się także ***Indywidualny program wychodzenia z bezdomności***, który ma na celu wsparcie w podejmowanych przez nie działaniach. Zawiera rodzaj działań osoby bezdomnej przy rozwiązywaniu własnych problemów życiowych, we współpracy z pracownikiem socjalnym, i określa ich szczegółowy zakres. Obejmuje on m.in. pomoc w uzyskaniu należnych świadczeń, zdobyciu pracy, podjęciu terapii lub leczenia, rozwiązaniu problemów mieszkaniowych i rodzinnych. Umowa w sprawie realizacji programu wychodzenia z bezdomności zostaje zawarta na okres nie krótszy niż 3 miesiące. Z jedną osobą bezdomną powyższa umowa może zostać zawarta kilkukrotnie w ciągu roku kalendarzowego.

Uregulowania prawne dotyczące bezdomności:

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019, poz. 1507).
2. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. z 2018 r., poz. 896).

Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, podczas piątego ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, które zostało przeprowadzone w nocy z 13 na 14 lutego 2019 roku, zdiagnozowano 30 330 osoby bezdomne, z czego 82,1% stanowili mężczyźni (24 901 osób), 14,6% kobiety (4 437 osób), a 3,3% dzieci. W porównaniu z rokiem 2017 liczba osób bezdomnych zmniejszyła się o 3078 osób (9%). Najwięcej osób bezdomnych zdiagnozowano w województwie mazowieckim (4278 osób), śląskim (4255) i pomorskim (3014), natomiast najmniej w województwie podlaskim (646), świętokrzyskim (794) oraz lubuskim (812). Na podstawie danych zebranych w sprawozdaniu jednorazowym ustalono, iż w 2018 roku gminy i powiaty ze wszystkich województw opłaciły pobyt w placówkach noclegowych w sumie 40 300 osobom bezdomnym, w tym 3388 kobietom i 36 912 mężczyznom. W tym czasie kontraktem socjalnym zostało objętych 14 737 osób bezdomnych, Indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności 3498 osób, usamodzielniły się 2684 osoby, a zatrudnienie podjęło 1896 osób bezdomnych[94].

[94] MRPiPS, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w roku 2018*, https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach (dostęp: 23.01.2020 r.).

Bezrobocie

Bezrobotny[95] to osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, obowiązującym w danym zawodzie, służbie albo innej pracy zarobkowej, albo też osoba niepełnosprawna, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w minimum połowie etatu. Bezrobotny to osoba nieucząca się w szkole (z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych), pełnoletnia, w wieku produkcyjnym, która nie odbywa kary pozbawienia wolności, nie nabyła prawa do renty (i podobnych) oraz nie posiada więcej niż 2 ha powierzchni rolnej, poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Kategorie osób bezrobotnych:

- **Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych** – osoby bezrobotne zarejestrowane nieposiadające kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu.
- **Bezrobotni zarejestrowani** – osoby, które ukończyły 18 lat i nie osiągnęły wieku emerytalnego, niezatrudnione i niewykonujące innej pracy zarobkowej, zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy i zarejestrowane we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy oraz poszukujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.
- **Bezrobotni nowo zarejestrowani** – osoby, które w okresie sprawozdawczym zostały zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne (w ciągu miesiąca, kwartału lub roku).

[Definicję osoby bezrobotnej znajduje się w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482, 1622, 1818), http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040991001]

Na potrzeby analiz statystyki publicznej GUS wyróżnia dodatkowo:

- **Bezrobotni według BAEL, NSP 2002 i NSP 2011** – osoby w wieku 15-74 lata, które spełniają jednocześnie trzy warunki:
  a. w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi,
  b. aktywnie poszukiwały pracy, tzn. podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni (wliczając jako ostatni – tydzień badany), aby znaleźć pracę,
  c. były gotowe (zdolne) podjąć pracę w okresie: wg BAEL – w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym, wg NSP 2002 i NSP 2011 w tygodniu badanym lub następnym.

[Szczegółowe definicje znajdziesz tutaj https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/lista.html#letterB]

[95] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

Osoby bezrobotne nabywają **prawo do świadczeń społecznych**, które obejmują:

- zasiłek dla bezrobotnych,
- zasiłek rodzinny, opiekuńczy, świadczenia rodzicielskie,
- świadczenia z pomocy społecznej.

Aby ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych, należy zarejestrować się w urzędzie pracy i spełniać następujące warunki:

- zarejestrować się w urzędzie pracy,
- mieć co najmniej roczny staż pracy,
- wykazać, że przepracowano minimum 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację w urzędzie pracy,
- przedstawić, że za wyżej wymienioną pracę otrzymywano co najmniej minimalne wynagrodzenie (2600 zł brutto w 2020 roku), od którego były odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy[96].

Zasiłek jest wypłacany za każdy dzień roboczy, przez okres od 6 lub 12 miesięcy, a jego wysokość zależy od stażu pracy (poniżej 5 lat 80% zasiłku podstawowego, od 5-20 lat pracy 100%, powyżej 20 lat pracy – 120%). Okres wypłaty zasiłku zależy od stopy bezrobocia, jaka panuje na zamieszkiwanym terenie.

!

1. Nie wszystkim bezrobotnym przysługuje prawo do zasiłku.
2. Zasiłek dla bezrobotnych przyznawany jest, o ile w urzędzie pracy nie ma odpowiedniej propozycji stażu, przygotowania zawodowego albo pracy.
3. Zasiłek dla bezrobotnych przysługuje po 7 dniach od dnia rejestracji w urzędzie pracy.

Bezrobotny może ubiegać się o zasiłek rodzinny przyznawany w celu częściowego pokrycia wydatków na utrzymanie dziecka. Zasiłek przysługuje, jeżeli przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekroczy kwoty 674 zł, a w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym – 764 zł. Dodatkowo osobie bezrobotnej przysługuje prawo do dodatku z tytułu:

- urodzenia dziecka,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- samotnego wychowywania dziecka,
- wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania,
- rozpoczęcia roku szkolnego.

Osoby, które zrezygnowały z pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, mogą otrzymać specjalny zasiłek opiekuńczy

[96] https://poradnikpracownika.pl/-zasilek-dla-bezrobotnych-ile-wynosi (dostęp: 24.01.2020 r.).

w kwocie 520 zł miesięcznie, jeśli dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 764 złotych. Od 2016 roku osoba bezrobotna, która urodziła (lub przysposobiła) dziecko, otrzyma także świadczenie rodzicielskie w wysokości 1 tys. zł – jest ono przyznawane niezależnie od dochodu rodziny. W podstawowej formie, przy urodzeniu jednego dziecka, świadczenie przysługuje przez 52 tygodnie. Bezrobotny może się ubiegać o zasiłek z pomocy społecznej (zasiłek stały, okresowy i celowy), jeśli dochód w rodzinie nie przekracza kwoty 528 zł na osobę.

!

Uregulowania prawne dotyczące bezrobocia:

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).
2. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1189).
3. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. z 2012 r., poz. 1299).

Dane dotyczące bezrobocia prezentowane są przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie dwóch źródeł:

- z rejestracji osób bezrobotnych w powiatowych urzędach pracy,
- z reprezentacyjnego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), które realizowane jest w Polsce w cyklu kwartalnym.

Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w urzędach pracy na koniec września 2019 roku wyniosła 851,2 tys. osób (w tym 483,3 tys. kobiet) i była niższa o 10,2% w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku. W porównaniu z II kwartałem 2019 roku spadek liczby bezrobotnych odnotowano wśród populacji mężczyzn o 3,9% i kobiet o 2,2%. W porównaniu z wrześniem 2018 roku, liczba bezrobotnych zmniejszyła się we wszystkich województwach. Najistotniejszy spadek odnotowano w województwach: śląskim o 16,0%, lubuskim o 15,4%, warmińsko-mazurskim o 13,6%, wielkopolskim o 12,0% oraz małopolskim o 11,5%.

Stopa bezrobocia na koniec września 2019 roku wyniosła 5,1% cywilnej ludności aktywnej zawodowo i w porównaniu do września 2018 roku była niższa o 0,6 punktu procentowego. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim – 8,6%, podkarpackim i świętokrzyskim – po 7,7% oraz kujawsko-pomorskim – 7,6%. Najniższą stopą bezrobocia charakteryzowały się województwa: wielkopolskie – 2,8%, śląskie – 3,7%, małopolskie – 4,1% oraz mazowieckie i pomorskie – po 4,4%. Większość bezrobotnych pozostających w ewidencji urzędów pracy to osoby, które wcześniej pracowały zawodowo. Udział osób długotrwale bezrobotnych w liczbie zarejestrowanych ogółem wyniósł 50,8%, natomiast osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej – 1,8%. Warto

zaznaczyć, że w III kwartale 2019 roku w urzędach pracy zarejestrowano o 8,2% mniej osób, niż w analogicznym okresie 2018 roku[97].

Niepełnosprawność

Liczne i obszerne opracowania dotyczące problematyki niepełnosprawności dostarczają wielu definicji *osoby z niepełnosprawnością*. Te przytoczone poniżej mają najczęstsze zastosowanie w literaturze przedmiotu.

1. **Niepełnosprawność** oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).
2. **Niepełnosprawnymi** są osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności, orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów, lub orzeczeniem o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia (Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

Ustawa określa trzy **stopnie niepełnosprawności:**

1) znaczny – zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającej, do pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;

2) umiarkowany – zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy, ewentualnie zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych;

3) lekki – zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych, dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

3. **Niepełnosprawną** jest osoba, której stan fizyczny lub psychiczny trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia wypełnienie zadań życiowych i ról społecznych, zgodnie z przyjętymi normami prawnymi i społecznymi (Specjaliści powołani przez Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych 1996r.).
4. **Niepełnosprawnymi s**ą osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych (Karta Praw Osób Niepełnosprawnych).

[97] GUS, Bezrobocie rejestrowane w I-III kwartale 2019 r., https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/ (dostęp: 24.01.2020 r.).

5. **Osobami niepełnosprawnymi** uznaje się osoby, które nie mogą samodzielnie, częściowo lub całkowicie zapewnić sobie możliwości normalnego życia indywidualnego i społecznego na skutek wrodzonego lub nabytego upośledzenia fizycznego lub psychicznego (Światowa Organizacja Zdrowia WHO).

Uwzględniając stan zdrowia, WHO wprowadza następujące pojęcia niepełnosprawności:

1. **Upośledzenie** – każde obniżenie wydajności lub nieprawidłowość w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem psychicznym, fizycznym lub anatomicznym, oraz psychospołeczne konsekwencje tego braku.
2. **Niepełnosprawność** – każde ograniczenie bądź niemożność (wynikające z niesprawności) prowadzenia aktywnego życia w sposób lub zakresie uznawanym za typowe dla człowieka.
3. **Ograniczenia w pełnieniu ról społecznych** – ułomność osoby wynikająca z niesprawności lub niepełnosprawności, ograniczająca lub uniemożliwiająca pełną realizację roli społecznej odpowiadającej wiekowi, płci oraz zgodnej ze społecznymi i kulturowymi uwarunkowaniami[98].

[Szczegółowe definicje:
http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001172/T/D20191172L.pdf
http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19970500475
https://www.csioz.gov.pl/fileadmin/user_upload/Wytyczne/statystyka/icf_polish_version_56a8f7984213a.pdf]

Zgodnie z zapisem **Karty Praw Osób Niepełnosprawnych** osoby z niepełnosprawnościami mają zagwarantowane:

- dostęp do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym,
- dostęp do leczenia i opieki medycznej, wczesnej diagnostyki, rehabilitacji i edukacji leczniczej, a także do świadczeń zdrowotnych uwzględniających rodzaj i stopień niepełnosprawności, w tym do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, sprzęt rehabilitacyjny,
- dostęp do wszechstronnej rehabilitacji mającej na celu adaptację społeczną,
- nauki w szkołach wspólnie ze swymi pełnosprawnymi rówieśnikami, jak również do korzystania ze szkolnictwa specjalnego lub edukacji indywidualnej,
- pomocy psychologicznej, pedagogicznej i innej pomocy specjalistycznej umożliwiającej rozwój, zdobycie lub podniesienie kwalifikacji ogólnych i zawodowych,
- pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych,

[98] A. Wilmowska-Pietruszyńska, D. Bilski, *Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania" 2013(7), nr 2, s. 7.

- zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym,
- życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji, możliwości komunikacji międzyludzkiej,
- posiadania samorządnej reprezentacji swego środowiska oraz do konsultowania z nim wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych,
- pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz w rekreacji i turystyce odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb.

!

Uregulowania prawne dotyczące niepełnosprawności:

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1172).
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z 1997 r., Nr 50, poz. 475).

Ponadto należy wymienić Konwencję ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Głównymi źródłami danych o niepełnosprawności są narodowe spisy powszechne ludności i mieszkań, badania ankietowe oraz rejestry administracyjne. Najważniejsze badania statystyki publicznej, w których regularnie zbierane są informacje o populacji osób z niepełnosprawnością, to:

- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań (NSP),
- Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL),
- Europejskie ankietowe badanie zdrowia (EHIS),
- Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC),
- badanie budżetów gospodarstw domowych.

Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w grudniu 2018 roku w Polsce było 2,5 mln osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe i/lub ubezpieczonych przez płatników składek, które posiadały orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o niezdolności do pracy. Pod względem płci nieznacznie przeważali mężczyźni, stanowiący 55,4% badanej grupy osób z orzeczeniem. Uwzględniając wiek osób niepełnosprawnych lub niezdolnych do pracy, najczęściej byli to mężczyźni w wieku 63 lat (56,7 tys.). Najwięcej kobiet z orzeczeniem o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy było w wieku 59 lat (36,6 tys.). Najwięcej osób z orzeczeniem o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy mieszkało w województwie śląskim, dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim i wielkopolskim. Najmniej osób z orzeczeniem o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy mieszkało natomiast w województwie opolskim.

W końcu 2018 roku pracujący niepełnosprawni stanowili 3,6% ogólnej liczby pracujących w głównym miejscu pracy w średnich i dużych przedsiębiorstwach. Najczęściej znajdowali zatrudnienie w usługach administrowania i działalności wspierającej (33,1%), w tym w działalności detektywistycznej i ochroniarskiej (20,2%) oraz działalności usługowej związanej z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni (9,5%). Co czwarta osoba z niepełnosprawnością pracowała w przetwórstwie przemysłowym (24,6%). W opiece zdrowotnej znalazło zatrudnienie 8,0% osób z niepełnosprawnością. Na koniec grudnia 2018 roku 61,1 tys. osób z niepełnosprawnością było zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, w tym 17,2% osób miało prawo do zasiłku. W badanej grupie osób bezrobotnych nieznacznie przeważali mężczyźni (54,1%)[99].

Przemoc w rodzinie

W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[100] dla osób doznających przemocy określono m.in. działania takie jak: poradnictwo psychologiczne, medyczne, prawne, socjalne, interwencja kryzysowa i wsparcie, ochrona przed dalszym krzywdzeniem. Ustawa nakłada obowiązki w zakresie organizowania pomocy dla osób doznających przemocy na organy administracji rządowej i samorządowej. Obowiązki gminy w tym zakresie koncentrują się wokół działań ukierunkowanych na:

- udzielanie pomocy osobom doznającym przemocy;
- oddziaływanie na sprawców przemocy;
- podnoszenie świadomości społecznej w zakresie problemu przemocy w rodzinie.

Działania te są realizowane przez władze publiczne, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi.

Przemoc w rodzinie to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą (ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

[Szczegółowa definicja: Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r., poz. 218)]

[99] GUS, Osoby niepełnosprawne w 2018 r., https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/osoby-niepelnosprawne-w-2018-roku,24,1.html (dostęp: 24.01.2020 r.).

[100] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r., poz. 218.).

Formy przemocy w rodzinie:

- **przemoc fizyczna** – popychanie, szturchanie, wykręcanie rąk, bicie ręką, przedmiotami, kopanie, duszenie, szczypanie, oblanie wrzątkiem, nieudzielenie koniecznej pomocy itp.,
- **przemoc psychiczna** – ubliżanie, wyśmiewanie, poniżanie, grożenie, kontrolowanie, izolowanie itp.,
- **przemoc seksualna** – zmuszanie do pożycia seksualnego, molestowanie, wymuszanie zachowań seksualnych nieakceptowanych przez ofiarę itp.,
- **przemoc ekonomiczna** – kontrolowanie pieniędzy ofiary, niełożenie na utrzymanie dzieci itp.,
- **zaniedbanie** – formy przemocy ekonomicznej polegające na naruszeniu obowiązku opieki ze strony osób bliskich:
    a. zaniedbanie emocjonalno-intelektualne: brak zrozumienia, brak fizycznego wyrażania uczuć, brak słownego wyrażania uczuć, brak wsparcia emocjonalnego, brak stymulacji,
    b. zaniedbanie fizyczne: brak ochrony, nieadekwatna higiena i brak opieki medycznej, ograniczanie środków na utrzymanie, pozbawianie jedzenia, ubrania, schronienia, brak pomocy w chorobie, odmawianie pomocy, uniemożliwianie dostępu do miejsc zaspokojenia podstawowych potrzeb[101].

Formy pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie:

- poradnictwo medyczne, psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne,
- interwencja kryzysowa i wsparcie,
- ochrona przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej,
- zapewnienie osobie dotkniętej przemocą w rodzinie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- badania lekarskie w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie oraz wydania zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie,
- zapewnienie pomocy w uzyskaniu mieszkania osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, która nie ma tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy lokalu.

[101] http://www.niebieskalinia.info/index.php/przemoc-w-rodzinie/8-rodzaj-przemocy (dostęp: 25.01.2020 r.).

Osoba dotknięta przemocą w rodzinie może ubiegać się o:

- objęcie dziecka opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego (np. świetlica, klub, ognisko wychowawcze, w których pobyt dziecka zawsze jest bezpłatny, z reguły dobrowolny z wyjątkiem, gdy do placówki kieruje sąd), pobyt w placówce zapewniającej dziecku opiekę i wychowanie, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego,
- pomoc rodziny wspierającej (organizowana przez wójta/burmistrza/prezydenta), która polega głównie na pomocy w wychowywaniu i opiece nad dzieckiem oraz w prowadzeniu gospodarstwa domowego,
- pomoc finansowa w formie zasiłków.

Przemoc w rodzinie może dotknąć każdego!

Przemoc i krzywdzenie to przestępstwo, ścigane przepisami Kodeksu karnego.

Organizacje udzielające pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie:

- ośrodki pomocy społecznej,
- powiatowe centra pomocy rodzinie,
- ośrodki interwencji kryzysowej,
- punkty interwencji kryzysowej,
- ośrodki wsparcia,
- specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Instytucje zajmujące się pomocą osobom doświadczającym przemocy w rodzinie:

- policja,
- prokuratura,
- pomoc społeczna,
- ochrona zdrowia,
- oświata,
- komisje rozwiązywania problemów alkoholowych,
- zespoły interdyscyplinarne,
- organizacje pozarządowe, dla których ww. działalność stanowi realizację celów statutowych.

18 października 2011 roku weszła w życie unowocześniona procedura pod nazwą **Niebieskie Karty**, która przewiduje ścisłą współpracę służb realizujących zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jej celem jest zapobieganie dalszemu stosowaniu przemocy w rodzinie oraz realizowanie indywidualnego planu pomocy. W ramach procedury *Niebieskie Karty* obowiązują cztery formularze, oznaczone kolejno literami A, B, C i D.

Wszczęcie procedury następuje poprzez wypełnienie formularza „Niebieska Karta A" przez przedstawiciela jednego z pięciu podmiotów: policji, pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Formularz „Niebieska Karta B" zawiera podstawowe informacje dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie, jak i wykaz miejsc, w których ofiara przemocy może otrzymać pomoc. Formularz „Niebieska Karta C" przedstawia plan pomocy rodzinie, a formularz „Niebieska Karta D" wypełnia się podczas spotkania z osobą, co do której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie.

Zakończenie procedury *Niebieskie Karty* możliwe jest, kiedy:

- ustanie przemoc w rodzinie i powstanie uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy w rodzinie oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy,
- rozstrzyga się o braku zasadności dalszego podejmowania działań.

!

Uregulowania prawne dotyczące przemocy w rodzinie

1. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390).
2. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020,
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 września 2011 roku w sprawie procedury „Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta".
4. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne.
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie Zespołu Monitorującego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

W Polsce w 2017 roku funkcjonowało 800 jednostek jako instytucji pomagających ofiarom przemocy w rodzinie, w tym 552 instytucji prowadzonych przez gminy oraz 248 instytucji prowadzonych przez powiaty. Zdecydowaną większość stanowią punkty konsultacyjne – 520 (65%). W następnej kolejności trzeba wymienić ośrodki interwencji kryzysowej – 212 (27%, w tym 54 punkty interwencji kryzysowej), specjalistyczne ośrodki wsparcia – 35 (4%), ośrodki wsparcia – 20 (2%) oraz domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – 13 (2%). W 2017 roku przybyło 16 jednostek pomocowych w stosunku do roku ubiegłego (784 w 2016 roku). Wzrosła również liczba punktów konsultacyjnych – o 11, i ośrodków interwencji kryzysowej – o 7.

W badanym okresie funkcjonowało w gminach 2495 zespołów interdyscyplinarnych. Liczba osób objętych pomocą zespołów interdyscyplinarnych wyniosła 195 741, w tym 79 110 kobiet (4557 niepełnosprawnych i 9397 starszych) oraz 68 748 mężczyzn (2986 niepełnosprawnych i 5213 starszych), a także 47 883 dzieci, w tym 1347 niepełnosprawnych. Zespoły interdyscyplinarne objęły swoją pomocą 69 360 rodzin, a Członkowie Zespołów w całej Polsce odbyli 16 922 posiedzeń. W 2017 roku na terenie Polski zostało utworzonych 74 427 grup roboczych, które pracowały z 274 779 osobami, w tym z 110 308 kobietami (6915 niepełnosprawnymi i 13 787 starszymi) oraz 95 537 mężczyznami (4684 niepełnosprawnymi i 7795 starszymi), a także z 68 934 dziećmi, w tym z 2141 niepełnosprawnymi. Grupy robocze objęły pomocą 101 798 rodzin. W związku z poszerzeniem oferty placówek udzielających pomocy, w 2017 roku powstało 66 punktów konsultacyjnych, 1 ośrodek wsparcia oraz 22 ośrodki interwencji kryzysowej (w tym 4 punkty interwencji kryzysowej oraz 13 innych placówek świadczących specjalistyczną pomoc dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie). W 2017 roku ogólna liczba dotkniętych przemocą w rodzinie wyniosła 224 225 osób, a pomocą w formie poradnictwa objęto 154 206 osób:

- z poradnictwa medycznego skorzystało 4862 osób,
- z poradnictwa psychologicznego skorzystało 68 902 osób,
- z poradnictwa prawnego skorzystało 34648 osób,
- z poradnictwa socjalnego skorzystało 92096 osoby,
- z poradnictwa zawodowego i rodzinnego skorzystało 31887 osób.

O problemie przemocy świadczy m.in. liczba założonych formularzy „Niebieska Karta". W 2017 roku przedstawiciele podmiotów uprawnionych do wszczęcia procedury wypełnili 98 307 formularzy „Niebieska Karta – A" , co stanowiło w stosunku do 2016 roku wzrost o 1,11%. Sporządzonych formularzy „Niebieska Karta – C" było 62 502, a formularzy „Niebieska Karta – D" – 47 689. W 2017 roku nastąpiło zakończenie procedury „Niebieskie Karty" z powodu ustania przemocy w rodzinie i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy w rodzinie oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy w 49 455 przypadkach (w 2016 roku było ich 50 537). Instytucją, która najczęściej uruchamiała procedurę „Niebieskie Karty", była Policja (76,99%), na drugim miejscu znaleźli się przedstawiciele pomocy społecznej (13,91 %). Do sporadycznych sytuacji należało uruchomienie procedury przez pracowników ochrony zdrowia (0,73%).

W 2017 roku policjanci wypełnili 75 662 formularzy „Niebieska Karta–A", z czego 61 980 było formularzami wszczynającymi procedurę. W miastach stanowiły 57,38%, a na terenach wiejskich 42,62% ogólnej liczby sporządzonych formularzy na terenie całego kraju. W ogólnej liczbie wypełnionych formularzy przez policjantów „Niebieska Karta-A" 81,92% stanowią te wszczynające procedurę, a 18,08% dotyczące kolejnych przypadków przemocy w rodzinie w trakcie trwającej procedury. W tym okresie odnotowano 92 529 osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte

przemocą, z czego 73,47% stanowiły kobiety, 14,61% małoletni, a 11,92% mężczyźni. Wśród osób w wieku do 65 lat, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, było 61 330 kobiet, 9 455 mężczyzn, natomiast wśród starszych, w wieku powyżej 66. roku życia, było 6654 kobiet i 1575 mężczyzn. Jeżeli chodzi o małoletnich, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięci przemocą w rodzinie, było ich 13 515 (6800 dziewcząt oraz 6715 chłopców).

W 2017 roku liczba osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, wyniosła 76 206. Najczęściej przemocy wobec osób najbliższych dopuszczali się mężczyźni, których było 70 035, stanowiąc 91,90% ogólnej liczby osób. Z kolei liczba kobiet, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, wyniosła 5878 (7,71%), a odsetek nieletnich sprawców – 0,39% (293 osoby). W badanym roku 35 specjalistycznych ośrodków udzieliło wsparcia w formie kompleksowej i bezpłatnej pomocy ok. 8,5 tys. osobom doznającym przemocy w rodzinie. W porównaniu do 2016 roku odnotowano 22-procentowy wzrost liczby korzystających z tego rodzaju placówek[102].

Integracja cudzoziemców

Cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, bądź przybywają na naszym terytorium na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu ich integracji[103]. Stosowną pomoc udziela się na wniosek zainteresowanego. Wniosek jest składany do starosty za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie, w terminie do 60 dni od uzyskania prawa do przebywania na terenie RP. Pomocy dla cudzoziemca udziela się w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy.

Formy wsparcia cudzoziemców

Świadczenia pieniężne w wysokości od 647 zł do 1376 zł miesięcznie na osobę przeznaczone na:

1. utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe,
2. pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego,
3. opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne,
4. pracę socjalną,
5. poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne,
6. udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi,
7. inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca.

[102] Prezentowane dane pochodzą z sprawozdania z realizacji krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej https://www.gov.pl/attachment/5c328df3-ec06-41f5-adc6-bofddcabf631 (dostęp: 25.01.2020 r.).

[103] Art. 91 ustawy o pomocy społecznej wskazuje precyzyjnie, jakie rodzaje zezwoleń na pobyt czasowy uprawniają do pomocy integracyjnej zgodnie z przepisami Ustawy o cudzoziemcach (dotyczy zezwoleń dla rodziny uchodźcy lub rodziny cudzoziemca z ochroną uzupełniającą).

Oprócz wymienionych powyżej form wsparcia z cudzoziemcem uzgadniany jest **Indywidualny program integracji**, który określa wysokość, zakres i formy pomocy w zależności od indywidualnej sytuacji cudzoziemca i jego rodziny. Zobowiązuje on też cudzoziemca w szczególności do:

- zameldowania się w miejscu zamieszkania,
- zarejestrowania się w urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywnego poszukiwania pracy,
- uczestnictwa w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba,
- współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach (nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu),
- podejmowania uzgodnionych działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej,
- przestrzegania zobowiązań przyjętych w programie.

!

Zasady przyznawania pomocy cudzoziemcom są regulowane przez:

- Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508, z późn. zm.).
- Ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r., poz. 35).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. z 2019 r., poz. 1946).

Dla przykładu na podstawie sprawozdania z realizacji pomocy społecznej dla cudzoziemców w 2016 roku[104], w powiatowych centrach pomocy rodzinie zrealizowano 172 indywidualne programy integracji z osobami posiadającymi status uchodźcy, przy czym część z nich rozpoczęła się jeszcze w roku 2015. Łączna liczba uchodźców objętych indywidualnymi programami integracyjnymi w 2016 roku wyniosła 278 osób (w tym 80 kobiet i 65 dzieci). Na ten cel wydatkowano łącznie 1 737 656,00 zł, w tym świadczenia pieniężne na utrzymanie wyniosły 1 712 288,00 zł, a wydatki związane z nauką języka polskiego 25 368,00 zł. Dane z tego zakresu publikowane są przez MRiPS w każdym roku, najnowsze dotyczą roku 2019.

Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego

Zgodnie z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 12 oraz art. 17 ust 1 pkt 16a Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Osoby, które odbyły karę pozbawienia wolności, szczególnie wieloletnią, mogą mieć problemy w przystosowaniu się do życia poza zakładem. W szczególności chodzi

[104] Jest to ostatnie sprawozdanie zatwierdzone przez MRPiPS https://www.gov.pl/web/rodzina/wybrane-dane-statystyczne (dostęp: 23.01.2020 r.).

tu o brak miejsca zamieszkania czy schronienia oraz brak odzieży, obuwia i środków finansowych na zabezpieczenie podstawowych potrzeb.

Formy pomocy:

- **pomoc finansowa** – m.in. w formie zasiłku stałego, okresowego i celowego,
- **pomoc rzeczowa** – pomoc rzeczowa, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, składki na ubezpieczenie zdrowotne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych,
- **pomoc w formie pracy socjalnej** – np. pomoc w załatwieniu spraw urzędowych, pomoc w znalezieniu zatrudnienia, skierowanie na konsultacje do specjalistów, pomoc w uzyskaniu miejsca w noclegowni, schronisku.

Realizatorzy pomocy postpenitencjarnej:

- zakłady karne i areszty śledcze,
- służba kuratorska,
- jednostki organizacyjne pomocy społecznej,
- instytucje rynku pracy,
- organizacje pozarządowe.

!

Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego stanowią jedną z wielu przesłanek uprawniających do udzielania pomocy społecznej:

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 z późn. zm.).

Ponadto istotne znaczenie mają przepisy:

- Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 523).

Byli więźniowie to szczególna grupa beneficjentów pomocy społecznej, z którymi często, z powodu ich licznych problemów, trudno nawiązać współpracę. Ich readaptacja społeczna, szczególnie w przypadku dłuższej izolacji, wymaga kompleksowego i wielokierunkowego wsparcia. Opracowywane dla nich indywidualne plany pomocy najczęściej koncentrowały się na doraźnej pomocy materialnej. W 2015 roku z pomocy OPS skorzystało 17,2% osób zwolnionych z Zakładów Karnych/Aresztów Śledczych, a w 2017 roku – 15,3%. W latach 2015-2018 (I półrocze) w całym kraju ze wsparcia OPS korzystało ok. 17% byłych osadzonych[105]. Osoby zwolnione z ZK/AŚ stanowiły ok. 1% korzystających z pomocy OPS. Pomocą psychologiczną objęto ok. 3% z nich, poradnictwem rodzinnym – 2,3%, a prawnym jedynie 1,1%, zaś kontraktami socjalnymi, zapewniającymi kompleksowe

[105] Prezentowane dane pochodzą ze sprawozdania NIK z kontroli przeprowadzonej w 20 ośrodkach pomocy społecznej, które w gminach wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej. Kontrolę przeprowadzono za okres 2015-2018 (I półrocze). Badania kontrolne zostały pogłębione badaniami ankietowymi, zrealizowanymi na grupie 618, które korzystały z pomocy OPS po opuszczeniu zakładu karnego: https://www.nik.gov.pl/plik/id,21532,vp,24180.pdf (dostęp: 26.01.2020).

i długoterminowe wsparcie, tylko 7% byłych osadzonych. W badanym okresie ze wsparcia z powodu trudności po opuszczeniu zakładów karnych korzystało ok. 18% osób, które zadeklarowały zamieszkanie na danym terenie. Zmniejszała się jednak liczba osób korzystających z pomocy społecznej – w 2015 roku wsparcie z tego powodu otrzymało prawie 21% osób, które udały się na teren tych gmin, w 2016 roku – 18,6%, zaś w 2017 roku – 17%.

Najczęstszymi formami wsparcia osób, które po opuszczeniu zakładów karnych miały problemy adaptacyjne, były świadczenia pieniężne, w szczególności zasiłki okresowe, celowe i stałe, a także posiłki. Pomocą w formie zasiłku okresowego objęto 67,6% osób z tej grupy podopiecznych. Poza zasiłkami okresowymi bardzo często przyznawano zasiłki celowe, w szczególności na pokrycie części lub całości zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu. Zasiłkami celowymi objęto średnio 61,5% badanych osób, a zasiłkami stałymi objęto 12,4% podopiecznych. Narzędziem pozwalającym na powiązanie udzielania pomocy z pracą nad poprawą funkcjonowania po zwolnieniu z zakładu karnego jest kontrakt socjalny, którym objęto 7% podopiecznych korzystających ze wsparcia OPS po odbyciu kary. Warto podkreślić, że liczba podpisanych kontraktów z roku na rok się zwiększa.

W wielu przypadkach problemem utrudniającym skuteczną readaptację społeczną i zawodową skazanych jest brak mieszkania, które dałoby stałe miejsce pobytu. Jest to istotne dla prawie połowy osób opuszczających zakłady karne, gdyż tylko 55,7% byłych osadzonych wraca do rodzinnego miejsca zamieszkania. Osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, które nie miały miejsca zamieszkania i były bezdomne, kierowano zazwyczaj do schronisk lub noclegowni. Warto podkreślić, że po uzyskaniu jednorazowego wsparcia finansowego czy rzeczowego osoby zwolnione z zakładów karnych nie kontynuują współpracy z OPS – taka sytuacja dotyczyła 40% byłych osadzonych.

Alkoholizm lub narkomania

Narkomania oznacza stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, w wyniku czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich. Uzupełnieniem tej definicji są następujące pojęcia:

- **uzależnienie od środków odurzających lub substancji psychotropowych**, rozumiane jako zespół zjawisk psychicznych lub somatycznych wynikających z działania środków odurzających lub substancji psychotropowych na organizm ludzki, charakteryzujący się zmianą zachowania lub innymi reakcjami psychofizycznymi i koniecznością używania stale lub okresowo tych środków lub substancji w celu doznania ich wpływu na psychikę lub dla uniknięcia następstw wywołanych ich brakiem,
- **używanie szkodliwe**, rozumiane jako używanie substancji psychoaktywnej powodujące szkody somatyczne lub psychiczne, włączając upośledzenie sądzenia lub dysfunkcyjne zachowanie, które może prowadzić do niesprawności lub mieć niepożądane następstwa dla związków z innymi ludźmi,
- **używanie środka odurzającego, substancji psychotropowej, środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej**, rozumiane jako wprowadzanie do organizmu środka odurzającego, substancji psychotropowej, środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej, niezależnie od drogi podania (ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii).

[Szczegółowa definicja: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051791485]

System lecznictwa odwykowego od środków odurzających i psychotropowych obejmuje działania:

- wychowawcze,
- zapobiegawcze,
- lecznicze.

Działalność wychowawcza i zapobiegawcza obejmuje promocję zdrowia psychicznego, promocję zdrowego stylu życia oraz informowanie o szkodliwości środków i substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii, oraz o narkomanii i jej skutkach. Zadania te są realizowane w szczególności poprzez:

- wprowadzenie problematyki zapobiegania narkomanii do programów szkół i innych placówek systemu oświaty,
- wprowadzenie problematyki zapobiegania narkomanii do programów przygotowania zawodowego osób zajmujących się wychowaniem w szkołach i innych placówkach systemu oświaty,
- tworzenie placówek prowadzących działalność zapobiegawczą, zwłaszcza w środowiskach zagrożonych uzależnieniem,
- wspieranie działań ogólnokrajowych i lokalnych organizacji oraz innych inicjatyw społecznych,

- uwzględnienie problematyki zapobiegania narkomanii w działalności telewizji publicznej oraz innych środków masowego przekazu,
- prowadzenie badań naukowych nad problematyką narkomanii.

Leczenie i rehabilitację osoby uzależnionej od środków odurzających i substancji psychoaktywnych prowadzi zakład opieki zdrowotnej lub lekarz wykonujący indywidualną specjalistyczną praktykę lekarską.

Leczenie osób uzależnionych od narkotyków jest dobrowolne. Przepis ten nie dotyczy jednak osób ubezwłasnowolnionych, skierowanych na leczenie w drodze postępowania sądowego. Dzieci i młodzież do 18. roku życia mogą zostać skierowane przez sąd rodzinny, na wniosek przedstawiciela ustawowego, krewnych w linii prostej, rodzeństwa lub faktycznego opiekuna, na przymusowe leczenie i rehabilitację, okres ten jednak nie może być dłuższy niż 2 lata.

Jak wskazują dane[106] z badania przeprowadzonego w 2018 roku, używanie narkotyków jest o wiele mniej rozpowszechnione niż picie napojów alkoholowych. Używanie alkoholu odnotowano na poziomie 89,7%, w przypadku narkotyków odsetek wyniósł 4,7% (dane dla osób w wieku 15-64 lata). W przypadku młodych dorosłych (15-34 lata) rozpowszechnienie używania narkotyków dotyczyło 10% tej populacji. Dane służby zdrowia z 2017 roku wskazują, że osoby uzależnione podejmowały leczenie z powodu problemów z marihuaną (39%), na drugim miejscu – amfetaminą (24%), natomiast 3% osób zgłosiło się z powodu heroiny. Dodatkowo, 8% osób podejmujących leczenie po raz pierwszy, jako główny przyjmowany narkotyk podawały metamfetaminę.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2016 roku, w Polsce zarejestrowano 204 zgony, których przyczyną były narkotyki. Ofiarami śmiertelnych przedawkowań w naszym kraju są przede wszystkim mężczyźni (72% przypadków). Te same dane wskazują na wzrost liczby przypadków zatruć i śmierci z powodu użycia opioidów, zawartych w tzw. dopalaczach.

[106] Dane z Raportu o stanie narkomanii w Polsce 2018 r, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, https://www.cinn.gov.pl/portal?id=105923 (dostęp: 26.01.2020 r.).

Zespół uzależnienia od alkoholu to kompleks zjawisk fizjologicznych, behawioralnych i poznawczych, wśród których picie alkoholu dominuje nad innymi zachowaniami, które poprzednio miały dla pacjenta większą wartość. Głównym objawem zespołu uzależnienia jest pragnienie alkoholu (często silne, czasami przemożne). Wypicie alkoholu nawet po bardzo długim okresie abstynencji może wyzwalać zjawisko gwałtownego nawrotu innych objawów zespołu uzależnienia, znacznie szybciej, niż pojawienie się uzależnienia u osób poprzednio nieuzależnionych.

Na ostateczne rozpoznanie uzależnienia pozwala identyfikacja trzech lub więcej następujących cech lub objawów występujących łącznie przez pewien okres w ciągu ostatniego roku:

1. Silne pragnienie lub poczucie przymusu picia („głód alkoholowy").
2. Upośledzona zdolność kontrolowania zachowań związanych z piciem (trudności w unikaniu rozpoczęcia picia, trudności w zakończeniu picia do wcześniej założonego poziomu, nieskuteczność wysiłków zmierzających do zmniejszenia lub kontrolowania picia).
3. Fizjologiczne objawy zespołu abstynencyjnego, pojawiającego się, gdy picie alkoholu jest ograniczane lub przerywane (drżenie mięśniowe, nadciśnienie tętnicze, nudności, wymioty, biegunki, bezsenność, rozszerzenie źrenic, wysuszenie śluzówek, wzmożona potliwość, zaburzenia snu, niepokój, drażliwość, lęki, padaczka poalkoholowa, omamy wzrokowe lub słuchowe, majaczenie, drżenie) albo używanie alkoholu lub pokrewnie działającej substancji (np. leków) w celu złagodzenia ww. objawów, uwolnienia się od nich lub uniknięcia ich.
4. Zmieniona (najczęściej zwiększona) tolerancja alkoholu (ta sama dawka alkoholu nie przynosi oczekiwanego efektu), tj. potrzeba spożycia większych dawek dla wywołania oczekiwanego efektu.
5. Narastające zaniedbywanie alternatywnych źródeł przyjemności lub zainteresowań, zwiększona ilość czasu przeznaczona na zdobywanie alkoholu lub jego picie, bądź uwolnienia się od następstw jego działania.
6. Uporczywe picie alkoholu mimo oczywistych dowodów występowania szkodliwych następstw picia (tj. mimo tego, że charakter i rozmiary szkód są osobie pijącej znane lub można oczekiwać, że są znane)[107].

[Szczegółowe informacje: https://www.parpa.pl/index.php/szkody-zdrowotne-i-uzaleznienie/uzaleznienie]

[107] *Klasyfikacja zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania w ICD-10. Opisy kliniczne i wskazówki* diagnostyczne, red. S. Pużyński, J. Wciórka, Warszawa 2000.

Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności:

- tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje do powstrzymywania się od spożywania alkoholu,
- działalność wychowawczą i informacyjną,
- ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju,
- ograniczanie dostępności alkoholu,
- leczenie i rehabilitację osób uzależnionych od alkoholu,
- zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Osoby uzależnione i ich rodziny mogą uzyskać pomoc oferowaną przez ośrodki pomocy społecznej, w ramach:

- działań profilaktycznych,
- pomocy w rozpoznawaniu problemu uzależnienia,
- działań motywujących do podjęcia leczenia uzależnienia,
- pomocy dla bliskich osób uzależnionych,
- profesjonalnej pomocy psychologicznej poprzez poradnictwo specjalistyczne i konsultacje indywidualne,
- informacji o dostępnych miejscach pomocy dla osób uzależnionych oraz dla ich rodzin,
- spotkania przygotowujące rodziny i bliskich do interwencji wobec osoby uzależnionej,
- grupowe formy wsparcia.

Leczenie uzależnienia od alkoholu jest dobrowolne, z wyjątkiem sytuacji sądowego zobowiązania do leczenia. Leczenie zaburzeń wynikających z używania alkoholu jest bezpłatne, również dla osób nieubezpieczonych.

Placówki leczenia uzależnienia od alkoholu

Leczenie odwykowe osób uzależnionych od alkoholu prowadzą stacjonarne i niestacjonarne zakłady lecznictwa odwykowego oraz inne zakłady opieki zdrowotnej. Leczenie osób uzależnionych od alkoholu mogą prowadzić tylko podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w rodzaju świadczenia, stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne (w tym dzienne).

Placówkami leczenia uzależnienia od alkoholu są:

- poradnie terapii uzależnienia od alkoholu i współuzależnienia,
- poradnie leczenia uzależnień,
- całodobowe oddziały terapii uzależnienia od alkoholu,
- całodobowe oddziały leczenia uzależnień,
- dzienne oddziały terapii uzależnienia od alkoholu,
- dzienne oddziały leczenia uzależnień,
- oddziały leczenia alkoholowych zespołów abstynencyjnych,
- hostele dla osób uzależnionych od alkoholu.

!

Zasady przyznawania pomocy osobom uzależnionym i ich rodzinom są regulowane przez:

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r., poz. 852).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami *społecznymi* (Dz. U. z 2012 r., poz. 734).

Z danych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych za rok 2018[108] wynika, że w Polsce jest od 600 do 800 tys. osób uzależnionych od alkoholu, co stanowi ok. 2% populacji, a ok. 2-2,5 mln pije nadmiernie i szkodliwie (5-7% populacji). Należy jednak pamiętać, że dane te mają charakter szacunkowy, nie uwzględniając rzeczywistej skali problemu, ze względu na to, że część osób uzależnionych nie przyznaje się do tego problemu. Statystyczny Polak wypija średnio w roku 9,55 litra 100-procentowego alkoholu, przy czym najczęściej konsumowane jest piwo – 57,9%, na drugim miejscu są wyroby spirytusowe – 34,6%, natomiast na ostatnim wino i miody pitne – 7,5%. Największe spożycie alkoholu odnotowuje się w dużych miastach z liczbą ludności powyżej 100 tys. mieszkańców. W otoczeniu alkoholika żyje ok. 4% populacji, najczęściej współmałżonkowie i rodzice. W rodzinach alkoholików wychowuje się ok. 4% dzieci (1,5 mln) w wieku do lat 18. Najliczniejszą grupę osób spożywających alkohol stanowią osoby w przedziale wiekowym od 30 do 49 lat, częściej występują wśród nich mężczyźni. Około 2 mln osób dorosłych i dzieci jest ofiarami przemocy domowej w rodzinach z problemem alkoholowym.

[108] Dane pochodzą z zestawień statystycznych PARPA G1, *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych w 2018* r., https://www.parpa.pl/zestawienia_2018.pdf (dostęp: 27.01.2020 r.).

Rozdział 5
Ekonomia społeczna i solidarna

Nawigator

W rozdziale przedstawiono najważniejsze zagadnienia ekonomii społecznej i solidarnej, które powinny być uwzględnione w Strategii. Do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej powinny być ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego. Podmioty te, z uwagi na niekomercyjny charakter, misję związaną z działalnością na rzecz dobra wspólnego oraz funkcję reintegracyjną, powinny stać się naturalnym i głównym partnerem samorządu w świadczeniu tych usług na rzecz wspólnoty.

Słowa kluczowe

Ekonomia społeczna | ekonomia solidarna | wspólnota lokalna| przedsiębiorstwo społeczne| jednostki reintegracyjne |

5.1. Ekonomia społeczna i solidarna

W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES) zdefiniowano pojęcie *ekonomii solidarności społecznej* (inaczej *ekonomii społecznej*).

Ekonomia społeczna to sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która poprzez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu[109].

Obszar wskazany definicją ekonomii społecznej obejmuje w szczególności:

- organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- koła gospodyń wiejskich[110],
- spółdzielnie pracy,
- podmioty ekonomii solidarnej.

W ramach ekonomii społecznej została wyodrębniona grupa podmiotów, których podstawowym celem jest reintegracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, czyli podmioty realizujące wyraźny cel aktywizacyjny i reintegracyjny. Stanowią one w ramach sektora ekonomii społecznej **ekonomię solidarną.**

Ekonomia solidarna – to część ekonomii społecznej, której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami.

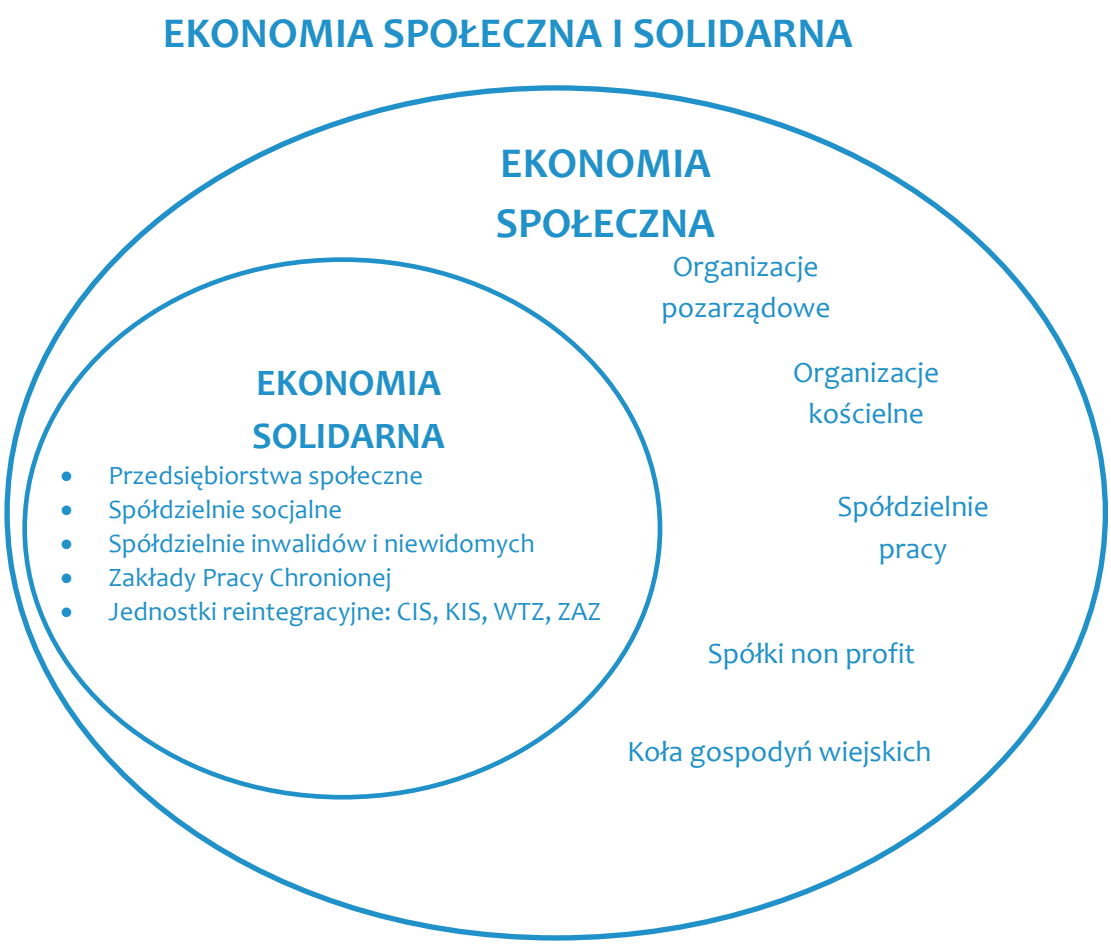
---

[109] *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej* (M. P. z 2019 r., poz. 214), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Biblioteka Ekonomii Społecznej i Solidarnej, Warszawa 2019, s. 12.

[110] Za podmioty ekonomii społecznej uznać należy koła gospodyń wiejskich, o ile posiadają one osobowość prawną.

Do podzbioru ekonomii solidarnej zaliczane będą:

- przedsiębiorstwa społeczne (podmioty ekonomii społecznej mogą otrzymać status przedsiębiorstwa społecznego, jeśli prowadzą działalność gospodarczą lub odpłatną pożytku publicznego, aktywizują zawodowo osoby trudno zatrudnialne, nie prywatyzują zysku lub nadwyżki bilansowej i są zarządzane w sposób partycypacyjny),
- spółdzielnie socjalne oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych,
- zakłady pracy chronionej,
- jednostki reintegracyjne, w tym:
  a. jednostki aktywizujące osoby niepełnosprawne (Warsztaty Terapii Zajęciowej, Zakłady Aktywności Zawodowej),
  b. jednostki zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie (Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej).



Źródło: *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku*, dz. cyt., s. 13.

Jakkolwiek określając istotę ekonomii społecznej i solidarnej, można dostrzec wspólną cechę, a mianowicie lokalne zakorzenienie i działanie na rzecz wspólnoty lokalnej. Większość działań podejmowanych przez podmioty ekonomii społecznej ma związek z funkcjonowaniem wspólnoty lokalnej, wynika z jej potrzeb i potencjału, zgodnie z zasadą pomocniczości, i dotyczy problemów społecznych powstających w konkretnym miejscu, dzięki czemu przyczynia się do budowania spójności społecznej. Istota ekonomii społecznej i solidarnej tkwi w tworzeniu i rozwoju oddolnych inicjatyw, przy ewentualnym wykorzystaniu zewnętrznych inspiracji. Tak rozumiana ekonomia społeczna wiąże się ściśle z następującymi kategoriami: **lokalnością, samorządnością, samoorganizacją, społeczeństwem obywatelskim, kapitałem społecznym, rozwojem lokalnym czy oddolnymi inicjatywami**.

Zapamiętaj!

Ekonomia społeczna i solidarna jest nieodzownym elementem budowania lokalnej spójności społecznej. Z tego względu podmioty ekonomii społecznej i solidarnej powinny być partnerami samorządów przy diagnozowaniu i rozwiązywaniu problemów społecznych i zaspokajaniu różnego rodzaju potrzeb mieszkańców, co powinno mieć odzwierciedlenie w strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Za specyficzne zasady, jakimi kierują się podmioty ekonomii społecznej i solidarnej, uznaje się:

- nadrzędność celów społecznych nad celami ekonomicznymi,
- nadrzędność świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględnego zysku,
- autonomiczne zarządzanie i partycypacyjny proces decyzyjny,
- prowadzenie w sposób regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne oraz ponoszenie w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego[111].

P. Sałustowicz wymienia cztery kluczowe funkcje ekonomii społecznej[112]:

1. Generowanie nowych miejsc pracy, szczególnie adresowanych do ludzi zmarginalizowanych lub zagrożonych marginalizacją, oferowanie usług w zakresie zawodowego szkolenia i umożliwienia transferu na tzw. pierwszy rynek pracy (spojrzenie z perspektywy polityki zatrudnienia i rynku pracy).
2. Tworzenie i „pomnażanie" kapitału społecznego (perspektywa polityki integracji społecznej/spójności).

[111] Tamże, s. 11-12.
[112] P. Sałustowicz, *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna" 2007, nr 2, s. 12.

3. Kompensowanie „zawodności rynku i państwa socjalnego" – dostarczanie usług socjalnych dla jednostek i zbiorowości lub wspólnot lokalnych, zwłaszcza tam, gdzie sektor prywatny czy publiczny nie są w stanie zaspokoić rosnących potrzeb społecznych (spojrzenie z perspektywy polityki społecznej).
4. Bycie „szkołą demokratyzacji" poprzez udział w procesie włączania jednostek i grup społecznych w proces politycznych decyzji.

Zapamiętaj!

Strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna określać występujące lokalne problemy, wskazywać sposoby ich rozwiązania, przy wykorzystaniu istniejących potencjałów, szczególnie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, które mogą być „lokomotywą lokalnego rozwoju".

Zgodnie z KPRES należy zwiększyć poziom realizacji usług społecznych użyteczności publicznej i zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego przez podmioty ekonomii społecznej i solidarnej.

Zapamiętaj!

Strategicznym, długofalowym celem rozwoju ekonomii społecznej i solidarnej jest stanie się istotnym instrumentem aktywnej polityki społecznej, wsparciem dla rozwoju społecznego oraz lokalnego[113].

Cel główny KPRES[114]:

Do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego.

[113] *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku*, dz. cyt., s. 21.
[114] Tamże, s. 21-22.

Osiągnięcie celu głównego możliwe będzie dzięki realizacji następujących **celów szczegółowych**:

1. Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.

2. Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

3. Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku.

4. Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej.

Każdemu celowi szczegółowemu odpowiada rezultat:

1. REZULTAT: Wzrost udziału środków z budżetów JST przeznaczanych na zlecanie świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej i realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej.
2. REZULTAT: Zwiększenie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na wysokiej jakości miejscach pracy w przedsiębiorstwach społecznych.
3. REZULTAT: Zwiększenie liczby podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego.
4. REZULTAT: Zwiększenie członkostwa osób młodych (16-34 lata) w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej.

W sposób szczególny/bezpośredni do samorządów lokalnych skierowany jest pierwszy cel szczegółowy, któremu dedykowany jest **obszar I – solidarna wspólnota lokalna**. Według KPRES celem planowanych przedsięwzięć jest nie tylko zwiększenie partycypacji mieszkańców i podmiotów ekonomii społecznej w kształtowaniu rzeczywistości społecznej na poziomie lokalnym, ale również wydzielenie fragmentu rynku usług społecznych użyteczności publicznej. Dzięki temu podmioty ekonomii społecznej i solidarnej, z uwagi na swój niekomercyjny charakter, misję związaną

z działalnością na rzecz dobra wspólnego oraz funkcję reintegracyjną, będą mogły stać się naturalnym i głównym partnerem samorządu w świadczeniu tych usług na rzecz wspólnoty[115]. W ramach tego obszaru mamy dwa priorytety:

Priorytet 1. Rozwój usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego

W ramach Priorytetu 1. zaprojektowano następujące działania:

- opracowanie rozwiązań zapewniających pierwszeństwo podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego,
- rozwój partnerstwa publiczno-społecznego,
- rozwój usług społecznych użyteczności publicznej na rzecz rodzin, osób niepełnosprawnych, niesamodzielnych oraz osób starszych, np. żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie, inne formy wychowania przedszkolnego, świetlice i szkoły, wypoczynek letni i zimowy, opieka nad osobami zależnymi, placówki wsparcia dziennego, placówki wspierające rodziny mające trudności wychowawcze, np. resocjalizacyjne, świetlice podwórkowe,
- zwiększanie udziału podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w zamówieniach publicznych.

Priorytet 2. Włączenie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w procesy rewitalizacji

Jak wynika z KPRES, podmioty ekonomii społecznej i solidarnej mogą przyczynić się do podnoszenia poziomu życia, zwiększania kapitału społecznego oraz niwelowania innych niekorzystnych zjawisk w miejscach, w których – z różnych przyczyn – rozwój społeczno-gospodarczy przebiega wolniej. Podmioty te tworzą także miejsca pracy oraz dostarczają usług społecznych użyteczności publicznej na obszarach zdegradowanych. Ekonomia społeczna i solidarna może wypełnić nisze rynkowe powstałe na tych terenach oraz tworzyć podmioty zakorzenione w lokalnej społeczności, stanowiące często centrum rozwoju społeczności i lokalnej przedsiębiorczości.

W ramach priorytetu 2. zaprojektowano następujące działania:

- rozwój sieci współpracy OWES – LGD,
- rewitalizacja na wsi i w mieście, np.: świadczenie usług społecznych, m.in. przez opracowanie wstępnej koncepcji modelu gospodarstwa opiekuńczego, prowadzonego przez przedsiębiorstwo społeczne, czy wspieranie aktywnego uczestnictwa kół gospodyń wiejskich w procesie planowania i realizacji usług społecznych.

[115] Tamże, s. 29.

Ekonomia społeczna może znaleźć ważne miejsce w nowej polityce integracji społecznej. Jednostki i społeczeństwa zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym otrzymują szanse, możliwości i zasoby pozwalające na pełne uczestnictwo w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturowym oraz osiągnięcie poziomu i jakości życia na godnym poziomie.

5.1.1. Przedsiębiorstwa społeczne

Specyficznym typem podmiotu ekonomii społecznej i solidarnej **jest przedsiębiorstwo społeczne**. Pojęcie *przedsiębiorstwa społecznego* łączy w sobie dwa atrybuty: przedsiębiorczość i społeczność. Pierwszy z nich wskazuje na organizację, która prowadzi działalność gospodarczą, a więc wytwarza produkty lub usługi, łącząc dostępne zasoby materialne i intelektualne w sposób prowadzący do wytworzenia wartości dodanej, ekonomicznej nadwyżki. Przedsiębiorczość powinna implikować innowacyjność i efektywność. Drugi atrybut, jakim jest „społeczność", wskazuje z jednej strony na podstawowe zasoby, które wykorzystuje przedsiębiorstwo, z drugiej zaś – na jego misję. Zasoby tkwią w kapitale społecznym, ukształtowanym w ramach określonej społeczności lokalnej, misję zaś stanowi integracja społeczna w danej społeczności lokalnej. Głównym zaś celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprzez aktywizację zawodową i gospodarczą[116]. Według J. Hausnera, N. Laurisza i S. Mazura:

Przedsiębiorstwo społeczne to kluczowe ogniwo ekonomii społecznej. Jego funkcją jest nie tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Mimo, że jest ono częścią gospodarki rynkowej, to jednak lokuje swoją misję i cele poza rynkiem[117].

Cechami przedsiębiorstwa społecznego, wiążącego je silnie z ekonomią społeczną, są[118]:

- prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem,
- dobrowolne i otwarte członkostwo,
- demokratyczna kontrola sprawowana przez członków (z wyjątkiem fundacji),
- połączenie interesów członków, użytkowników i interesu ogólnego,
- rozwijanie i przyjmowanie wartości solidarności i odpowiedzialności,
- autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz państwowych,
- podstawowe nadwyżki przeznaczane na stały rozwój celów i usług dla członków lub wspólnych zadań.

---

[116] J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja*, w: *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, red. J. Hausner, Kraków 2008, s. 9.

[117] Tamże.

[118] *Ekonomia społeczna 2002. Dokument przygotowawczy*, Pierwsza Europejska Konferencja na temat Ekonomii Społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej, Praga, 24-25 października 2002, s. 6.

Według J.G. Deesa przedsiębiorcy społeczni grają rolę agentów zmiany w sektorze społecznym poprzez[119]:

1. Przyjmowanie misji tworzenia i podtrzymywania wartości społecznej (nie tylko wartości prywatnej).
2. Wykrywanie i niepowstrzymane wykorzystanie nowych okazji, aby tę misję zrealizować.
3. Angażowanie się w proces nieustannej innowacji, adaptacji i uczenia się.
4. Odważne działanie nieograniczone aktualnym stanem posiadanych zasobów.
5. Dbałość o wysoką przejrzystość działań dla obywateli oraz osiągniętych rezultatów.

Przedsiębiorstwo społeczne posiada cechy wspólne dla podmiotów funkcjonujących na rynku. W sposób szczególny charakteryzuje się tym, że:

- jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, wyodrębnionym pod względem organizacyjnym i rachunkowym,
- celem działalności gospodarczej jest integracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w tym przypadku wymagane jest zatrudnienie co najmniej 50% osób pochodzących z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym lub 30% niepełnosprawnych o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności) lub świadczenie usług społecznych użyteczności publicznej, przy jednoczesnej realizacji celów prozatrudnieniowych (zatrudnienie min. 20% osób z określonych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym),
- nie rozdziela zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, ale przeznacza go na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną (w przypadku przedsiębiorstw o charakterze zatrudnieniowym) lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo,
- jest zarządzany na zasadach demokratycznych lub co najmniej konsultacyjno-doradczych z udziałem pracowników i innych interesariuszy, zaś wynagrodzenia kadry zarządzającej są ograniczone limitami.

To, co odróżnia przedsiębiorstwa społeczne od pozostałych podmiotów funkcjonujących na rynku, to przede wszystkim fakt, że w wyniku podejmowanych działań tworzą wartość nie tylko społeczną, ale również ekonomiczną. Łączą zatem realizację powierzonej im misji, celów społecznych z efektywnym prowadzeniem działalności gospodarczej.

---

[119] J.G. Dees, *Definicja przedsiębiorczości społecznej*, w: *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, red. J.J. Wygnański, Warszawa 2008, s. 249.

5.1.2. Spółdzielnie socjalne

Spółdzielnie socjalne działają na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych[120], w której określono ich główny **cel.**

Zapamiętaj!

Spółdzielnia socjalna to wspólne przedsiębiorstwo prowadzone w celu przywrócenia na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o niskiej zatrudnialności oraz umożliwienia osobom bezrobotnym aktywizacji zawodowej. Tym samym utworzono nowy typ podmiotu prawnego, który prowadzi działalność nie tylko gospodarczą, ale również na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji członków spółdzielni.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 spółdzielnia socjalna działa na rzecz:

1. społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, w celu odbudowania i podtrzymania umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,
2. zawodowej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, w celu odbudowania i podtrzymania zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy – a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej.

Ponadto, zgodnie z ust. 3. spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Po nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych z 2017 r. ustanowiona liczba osób fizycznych koniecznych do założenia spółdzielni to 3 osoby, a prawnych 2. Spółdzielnia socjalna założona przez 3 osoby fizyczne zobowiązana będzie do przyjęcia w poczet członków oraz do zatrudnienia co najmniej 2 osób (pochodzących z katalogu osób zagrożonych wykluczeniem, określonego w art. 4 ust. 1), z zachowaniem wymogów dotyczących zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w terminie 12 miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. Spółdzielnia socjalna liczy w przypadku osób fizycznych minimum 5 osób, zaś w przypadku osób prawnych 2 osoby.

[120] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1205).

Ważnym źródłem wsparcia, pozwalającym m.in. na tworzenie nowych spółdzielni socjalnych, są środki z Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych. Na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[121], osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu może otrzymać ze środków PFRON jednorazowo środki na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Ponadto osoba bezrobotna, poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu lub niewykonująca innej pracy zarobkowej, a także poszukujący pracy opiekun osoby niepełnosprawnej (niepobierający świadczenia pielęgnacyjnego, zasiłku dla opiekuna lub specjalnego zasiłku opiekuńczego) oraz absolwent CIS i KIS może otrzymać jednorazowe wsparcie z Funduszu Pracy na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do niej po jej założeniu.

5.1.3. Jednostki reintegracyjne

Jednostki zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie: Centra Integracji Społecznej (CIS) oraz **Kluby Integracji Społecznej (KIS)**

Funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

Zapamiętaj!

Zadaniem CIS i KIS jest świadczenie usług służących reintegracji społecznej i zawodowej osobom długotrwale bezrobotnym, bezdomnym, niepełnosprawnym, uzależnionym od alkoholu i narkotyków (po zakończonej terapii), chorym psychicznie, zwalnianym z zakładów karnych oraz uchodźcom[122].

Centra Integracji Społecznej działające na zasadach określonych w ustawie mogą być tworzone przez:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- organizacje pozarządowe,
- kościelne osoby prawne,
- spółdzielnie socjalne utworzone przez podmioty prawne takie jak: organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego i kościelne osoby prawne.

O nadanie statusu Centrum nie mogą ubiegać się spółdzielnie socjalne utworzone przez osoby fizyczne.

---

[121] Art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 511 z późn. zm.).

[122] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 217).

Centra, które zostały utworzone przez organizacje pozarządowe, działają w formie jednostek wyodrębnionych organizacyjnie i finansowo. Wyodrębnienie organizacyjne powinno doprowadzić do utworzenia osobnego podmiotu, jakim jest Centrum. Wyodrębnienie finansowe ma umożliwić bezproblemowe określenie przychodów, kosztów i wyników działalności Centrum.

Centrum Integracji Społecznej jest jednostką organizacyjną realizującą reintegrację społeczną i zawodową poprzez następujące usługi:

- kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu,
- nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych,
- naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub własną działalność gospodarczą,
- uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami.

Reintegracja społeczna w Centrach bywa prowadzona indywidualnie lub w grupach, we współpracy z psychologami, terapeutami, doradcami zawodowymi, pracownikami socjalnymi.

Zatrudnienie wspierane wynikające z przepisu art. 16 ustawy stosowane jest w odniesieniu do absolwentów Centrów i Klubów Integracji Społecznej. Absolwenci Centrów kierowani mogą być przez powiatowy urząd pracy do zatrudnienia wspieranego, po minimum 6 miesiącach uczestnictwa w Centrum i wniosku kierownika Centrum, pracownika socjalnego i uczestnika. Analogicznie kierowani są absolwenci Klubów, z tą jednak różnicą, że wniosek o skierowanie składa pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej. Uczestniczenie w zajęciach Klubu odbywa się w oparciu o kontrakt socjalny. Powiatowy urząd pracy może skierować absolwentów Centrów i Klubów do pracy u pracodawcy lub w Centrum. Absolwenci mogą także podjąć działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej. Skierowanie absolwenta do pracy u pracodawcy przez powiatowy urząd pracy odbywa się na podstawie umowy zawieranej pomiędzy starostą właściwym dla siedziby Centrum/Klubu lub siedziby instytucji tworzącej a pracodawcą. W umowie pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia skierowanego absolwenta przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Starosta ze swej strony przez okres 12 miesięcy zobowiązuje się do refundowania pracodawcy części wypłaconego absolwentowi wynagrodzenia. Refundacja ulega zmniejszeniu wraz z upływem czasu zatrudnienia, a w celu jej otrzymania pracodawca zobowiązany jest do złożenia wniosku. Wniosek powinien zawierać dane pracodawcy, dane skierowanego uczestnika Centrum lub

uczestniczącego w Klubie Integracji Społecznej, wysokość i składniki wynagrodzenia oraz wysokość refundacji. Inną formą wsparcia finansowego dla absolwentów Centrów i Klubów jest dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa dla osób podejmujących działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej. Dofinansowanie do wysokości 80% udokumentowanych kosztów nie może jednak przekraczać wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

Jednostki aktywizujące osoby niepełnosprawne: zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) oraz warsztaty terapii zajęciowej (WTZ)

Działają w oparciu o ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zapamiętaj!

Zakłady aktywności zawodowej tworzą miejsca pracy dla osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności oraz do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, a jednocześnie przyczyniają się do społecznej reintegracji swoich beneficjentów.

ZAZ-y mogą być tworzone przez:

- gminy,
- powiaty,
- fundacje,
- stowarzyszenia,
- inne organizacje społeczne, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Status ZAZ nadany jest wyodrębnionej finansowo i organizacyjnie jednostce funkcjonującej w ramach powiatu, gminy czy organizacji pozarządowej. ZAZ nie ma osobowości prawnej, co oznacza, że nie może samodzielnie nabywać praw i zaciągać zobowiązań. Zaprojektowany został jako element trzystopniowego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W systemie tym osoby niepełnosprawne, które przeszły przez warsztaty terapii zajęciowej i są w stanie pracować, mogą podjąć zatrudnienie w ZAZ i tym samym uzyskać niezbędne umiejętności i doświadczenie przed wejściem na otwarty rynek pracy. W ZAZ mogą znaleźć zatrudnienie również osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, które nie uczestniczyły w zajęciach WTZ, w szczególności te, które zostały skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy.

Zapamiętaj!

Celem WTZ jest:

- **aktywne wspomaganie procesu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,**
- **stwarzanie osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwości rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia.**

Realizacji powyższych celów służą techniki terapii zajęciowej, zmierzające do usamodzielnienia uczestników, poprzez wyposażenie ich w umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej, a także rozwijania psychofizycznych sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy.

Warsztaty mogą być organizowane przez:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- fundacje,
- stowarzyszenia,
- inne podmioty.

Warsztat nie jest placówką samodzielną, ale stanowi część większej struktury organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną lub posiadającej zdolność do czynności prawnych. Uczestnikami warsztatów mogą być osoby posiadające prawnie potwierdzony status niepełnosprawności, niezdolne do podjęcia pracy. Osoby niepełnosprawne muszą posiadać w swoim orzeczeniu wskazanie do uczestnictwa w terapii zajęciowej. Zgłoszenia osób niepełnosprawnych przyjmuje i zatwierdza jednostka zamierzająca utworzyć warsztat lub jednostka prowadząca warsztat, w uzgodnieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie.

5.1.4 Koła gospodyń wiejskich

Koła gospodyń wiejskich (KGW) są stosunkowo nowym podmiotem ekonomii społecznej, które zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich mogą uzyskać osobowość prawną. KGW mają charakter członkowski, mogą prowadzić także działalność gospodarczą, z której zyski przeznaczane są na realizację celów statutowych. Koło gospodyń wiejskich wpisane do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich (KRKGW), który prowadzi ARiMR, może otrzymywać dotacje celowe na realizację ustawowo określonych zadań. Jest dobrowolną, niezależną od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, samorządną społeczną organizacją mieszkańców wsi.

Działalność KGW koncentruje się na:

- **pomocy rodzinom wiejskim w wychowaniu, kształceniu i organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży,**
- **działaniu na rzecz ochrony zdrowia i zabezpieczenia socjalnego rodzin wiejskich,**
- **rozwijaniu przedsiębiorczości kobiet,**
- **racjonalizowaniu wiejskiego gospodarstwa domowego,**
- **zwiększaniu uczestnictwa mieszkańców wsi w propagowaniu kultury i kultywowaniu tradycji.**

Na terenie jednej wsi może działać tylko jedno koło. Koła posiadają zebranie członków i zarząd wybierany przez to zebranie. Organizacje te mogą współpracować i współdziałać ze sobą, na zasadzie dobrowolności – zrzeszając się i tworząc związki kół gospodyń wiejskich. Mogą wykonywać zadania także poza terenem swojej działalności zarówno w Polsce, jak i za granicą. Członkiem koła gospodyń wiejskich może być każda osoba, która ukończyła lat 18, a której miejscem zamieszkania jest wieś będąca terenem działalności koła. Za zgodą przedstawicieli ustawowych w działalność mogą włączyć się osoby młodsze, które ukończyły lat 13. Osoby te mogą również tworzyć młodzieżowe i dziecięce organizacje wspomagające realizację celów koła. Można być członkiem tylko jednego koła. Majątek koła gospodyń wiejskich powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku koła oraz z ofiarności publicznej. Koło może prowadzić działalność zarobkową, w tym działalność gospodarczą, a także otrzymywać dotacje celowe.

Rozdział 6
Innowacje społeczne jako sposób rozwiązywania problemów społecznych

Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału będziemy potrafili zdefiniować, czym są innowacje społeczne, oraz rozpoznać ich typy i obszary, w których można zastosować rozwiązania o takim charakterze. Zrozumiemy, jaka jest rola innowacji społecznych, w jaki sposób je wprowadzić i jakie wynikają z tego korzyści (przykłady dobrych praktyk). Odpowiemy na pytanie, jakie cechy powinny mieć innowacje społeczne, aby spełniały wymagania poprawności, oraz opiszemy proces ich planowania i wprowadzania.

Słowa kluczowe

innowacje społeczne | typy innowacji | cechy innowacji | proces i obszary wprowadzania innowacji społecznych | korzyści z innowacji społecznych

Od wielu lat obserwujemy głębokie przemiany i przeobrażenia we współczesnym świecie. Jesteśmy świadkami zjawisk gospodarczych, w których znaczącym czynnikiem wzrostu staje się potencjał człowieka. Współczesne zmiany społeczno-gospodarcze niosą ze sobą problemy i kryzysy dotykające rozmaitych grup społecznych. Rola organizacji międzynarodowych, regionalnych i lokalnych polega na rozwiązywaniu bądź łagodzeniu tych problemów, a innowacje społeczne są tym narzędziem, które im to umożliwia. Ten typ innowacji różni się od innych, ponieważ w ich proces zaangażowani są zarówno twórcy, jak i odbiorcy innowacji, realizując działania zbiorowe, pozwalające zaszczepiać pomysły oraz angażować różne środowiska i podmioty[123].

Zestawienie wyrazów *innowacja* i *społeczna* sugeruje już, że wdrożenie tych innowacji ma spowodować zmianę polegającą na zwiększeniu ludzkiego dobrobytu. W przypadku innowacji społecznych najważniejszy jest cel, któremu mają służyć. W tym ujęciu innowacjami społecznymi mogą być zarówno Internet, nowy lek, jak i program aktywizacji lokalnych społeczności. Ma to związek z faktem, iż niektóre dotychczasowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych przestały się sprawdzać, same mechanizmy wolnorynkowe zawodzą, a wynalazczość w innych dziedzinach czasem nie tylko nie rozwiązuje problemów, ale zdaje się je pogłębiać.

6.1. Definiowanie innowacji społecznych

Najogólniej mówiąc, innowacje społeczne to „działania oparte na oryginalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów [...] rozwiązania istotnych dla danej społeczności problemów”[124]. Pojęcie *innowacje społeczne* zostało spopularyzowane na początku XXI wieku, w związku z promowaniem idei gospodarki społecznej i społecznej odpowiedzialności biznesu w krajach Unii Europejskiej. W Polsce tworzenie, testowanie i upowszechnianie innowacji społecznych było przedmiotem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (finansowanej z budżetu UE na lata 2004-2006), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w latach 2007-2013), Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (w latach 2014-2020) oraz Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (w latach 2005-2020)[125].

Zgodnie z definicją Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, *innowacje społeczne* to „rozwiązania, które równocześnie odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne, jak i powodują trwałą zmianę w danych grupach społecznych. Te rozwiązania mogą wiązać się z innowacyjnymi produktami, usługami bądź procesami, które umożliwiają

---

123 M. Kruk, *Innowacje społeczne odpowiedzią na lokalne problemy współczesnego społeczeństwa*, „Opuscula Sociologica” 2016, nr 2, s. 53.

124 A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój” 2013, nr 1, s. 28.

125 Zob. *Opis historii rozwoju koncepcji innowacji społecznych w Polsce*: Andrzej Klimczuk, Social Innovation Europe: Country Summary: Polska. Innowacje społeczne w Polsce, Social Innovation Exchange, London 2015.

odmienne rozwiązywanie typowych problemów społecznych"[126]. Celem takich nowych rozwiązań będzie więc zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych, np. poprawy warunków pracy, ochrony zdrowia, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, edukacji czy ochrony środowiska. Rozwiązania innowacyjne powinny być proponowane i wprowadzane nie tylko przez sektor publiczny, ale także przez sektor prywatny (przedsiębiorcy), co oznacza, że nie mają one wyłącznie charytatywnego charakteru i mogą spełniać kryteria ekonomiczne[127].

Przy wprowadzaniu innowacji społecznych kluczowe staje się więc rozpoznanie problemów społecznych i dedykowanie im programów, pozwalających na zmiany o trwałym charakterze[128]. Za innowację społeczną uznaje się także popularyzowanie i upowszechnianie zmian innowacyjnych[129].

Zapamiętaj!

Innowacje społeczne są to nowe działania społeczne, mające na celu poprawienie jakości życia osób, narodów, społeczności. Ich cechą charakterystyczną jest wprowadzanie unikalnych rozwiązań, ale może to być także wdrożenie znanego już rozwiązania, występującego w nowym kontekście społecznym.

Innowacje społeczne przestały być biernym, wynikowym efektem innowacji technologicznych, a stały się środkiem do poprawy jakości życia społeczeństwa. Pojęcie *innowacje społeczne* obejmuje także idee, pomysły, koncepcje, działania i strategie prowadzące do celu, jakim jest osiąganie coraz wyższej jakości życia różnych grup społecznych i całego społeczeństwa[130].

---

[126] Program Innowacje Społeczne, NCBiR, Warszawa 2012, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/innowacje_spoleczne/opis_programu_is_1.pdf (dostęp: 12. 11. 2019 r.).

[127] J. Kroik, J. Skonieczny, *Innowacje społeczne a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2013/p014.pdf (dostęp: 12.11.2019 r.). K. Kozojć, *Innowacje społeczne sposobem na zwiększanie konkurencyjności*, w: *Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki*, red. A. Świadek, J. Wiśniewska, Szczecin 2013, s. 19.

[128] M. Daszkiewicz, *Innowacje społeczne w kreowaniu atrakcyjności miast*, „Logistyka" 2015, nr 2, s. 1412.

[129] A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne…* , s. 28.

[130] Tamże, s. 27.

6.2. Charakterystyka innowacji społecznych

Przegląd definicji oraz charakterystyka innowacji społecznych wskazują cechy pozwalające zakwalifikować różnego rodzaju działania jako innowacje społeczne[131]:

- z góry określony cel społeczny
- procesowy charakter innowacji oraz współuczestnictwo adresatów jego efektów
- konkretne korzyści dla społeczeństwa powiązane z jednoczesnym kształtowaniem i rozwojem więzi społecznych uczestników tych procesów, tworzących stałą zmianę społeczną
- wzrost aktywności i większej zdolności społeczeństwa do działania
- możliwość realizacji celów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju

Z punktu widzenia charakteru zmian innowacje społeczne są elementami zmiany społecznej, jednocześnie tworząc zmianę społeczną. Są to procesy, w których kreowaniu, wdrażaniu i upowszechnianiu biorą udział poszczególne grupy społeczne, zawodowe, a także całe społeczności. Innowacje społeczne są procesem złożonym, rozłożonym w czasie i niejednokrotnie nieprzewidywalnym. Przykładowo, może zaistnieć sytuacja, gdy wydaje się, że innowacja ma charakter jednorazowej, małej zmiany, ale w wyniku jej działania otrzymujemy jakiś efekt dodatkowy, o istotnym znaczeniu społecznym.

Pod względem zakresu zmian można wyróżnić innowacje społeczne oparte na szeroko i na wąsko rozumianych zmianach. **Zmiany szeroko rozumiane** to takie, które odnoszą się do wszelkich zmian zachodzących w różnych sferach aktywności społeczeństwa i przedsiębiorstw, będących odpowiedzią na zapotrzebowanie wiedzy i społeczeństwa, a także dynamikę procesów rynkowych. Są to ogólnie mówiąc zmiany (dotyczące zarówno działalności społecznej, jak i ekonomicznej), występujące w procesach zarządczych i metodach zarządzania, produktach, procesach wytwórczych i rynkowych. **Zmiany wąsko pojmowane** najczęściej dotyczą tylko produktów i zmian technologicznych.

Kryterium czasu w odniesieniu do innowacji społecznych można również postrzegać szeroko lub wąsko. W szerokim ujęciu przyjmujemy, że innowacjami społecznymi są zarówno nowe, jak i już sprawdzone rozwiązania zastosowane w nowych obszarach geograficznych i coraz szerszych obszarach aktywności społecznej. W wąskim bierzemy pod uwagę pierwsze tylko zastosowanie innowacyjnej zmiany.

---

[131] J. Morawska-Jancelewicz, *Innowacje Społeczne w miastach europejskich. Przykłady dobrych praktyk*, „Studia Miejskie" 2016, t. 23, s. 68.

Kryterium efektów innowacji społecznej stanowi analiza rezultatów działań i ich form, odnoszących się do zamierzonych, celowych zmian w strukturach społecznych, obyczajach i stylach życia tworzonych przez samo społeczeństwo lub przy jego udziale. Analizując efekty zmian można podzielić innowacje społeczne na **miękkie,** np. zmiany w organizacji pracy, służące podniesieniu jakości życia w miejscu pracy, i **twarde**, czyli techniczne czy technologiczne, spełniające również cele innowacji społecznych. Możemy też wyodrębnić innowacje społeczne z bezpośrednim efektem innowacyjnym lub z efektem powstającym w długim procesie innowacyjnym. Efekty zmian można także określić w zależności od skali ich występowania jako makro, mezo i mikro. Efektami makro nazywamy te występujące w skali kraju lub szerzej, mezo – w skali regionu (lokalnie), zaś mikro – pojedyncze zastosowania lub służące małym grupom osób[132].

Tabela 1. Charakterystyka innowacji społecznych

Charakter zmian	Zmiany procesowe, w których kreowaniu, wdrażaniu i upowszechnianiu uczestniczą różne grupy społeczne, zawodowe, w tym zarówno profesjonaliści, jak i społecznicy, organizacje obywatelskie. Zmiany wymagające dłuższej perspektywy czasowej, rzadko mają charakter rewolucyjny, choć często eksperymentalny. Tworzą nowe relacje i formy współpracy.
Zakres zmian	Obejmują działalność ekonomiczną i społeczną, występują w produktach i usługach, procesach wytwórczych i rynkowych, procesach zarządczych i metodach zarządzania. Wywołują zmiany w umiejętnościach i działaniach społeczeństwa jako uczestnika kreowania tych zmian, a jednocześnie adresata i konsumenta jej efektów (np. zmiany w konsumpcji, tj. ekologizacja, dekonsumpcja, wirtualizacja). Upowszechnianie zmian innowacyjnych jest także innowacją społeczną.
Czas	Zazwyczaj jest to proces długofalowy, którego ostatecznym celem jest wywarcie trwałej zmiany społecznej.

[132] A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne…* , s. 24, 28, 31.

Efekty zmian	Koncentrują się na wynikach innowacji, odnoszą się przede wszystkim do zamierzonych, celowych zmian w strukturach społecznych, obyczajach, stylach życia tworzonych przez samo społeczeństwo lub przy jego udziale. Mogą występować jako niezamierzone zmiany społeczne, będące dodatkowym rezultatem innowacji technologicznej czy organizacyjnej. Efekty makro (kraj lub szerzej), mezo (region, lokalnie) oraz mikro (małe grupy osób).
Przykłady	Technologie wspierające ludzi niepełnosprawnych (np. syntezatory mowy), sprawiedliwy handel, aplikacje mobilne dla ludzi o określonych schorzeniach (np. czytniki poziomu insuliny), przedsiębiorstwa społeczne, serwisy społecznościowe umożliwiające współpracę osób zajmujących się ludźmi starszymi, „zielone" technologie, nowoczesne platformy wdrażania usług publicznych itd.[133]

Zapamiętaj!

Innowacje społeczne można klasyfikować według trzech kryteriów:

1. Zasięg występowania.
2. Beneficjenci korzystający z efektów wdrożenia tych innowacji.
3. Dziedzina, w obrębie której wprowadzona jest innowacja, sfery aktywności człowieka.

Beneficjentów innowacji społecznych można podzielić na:

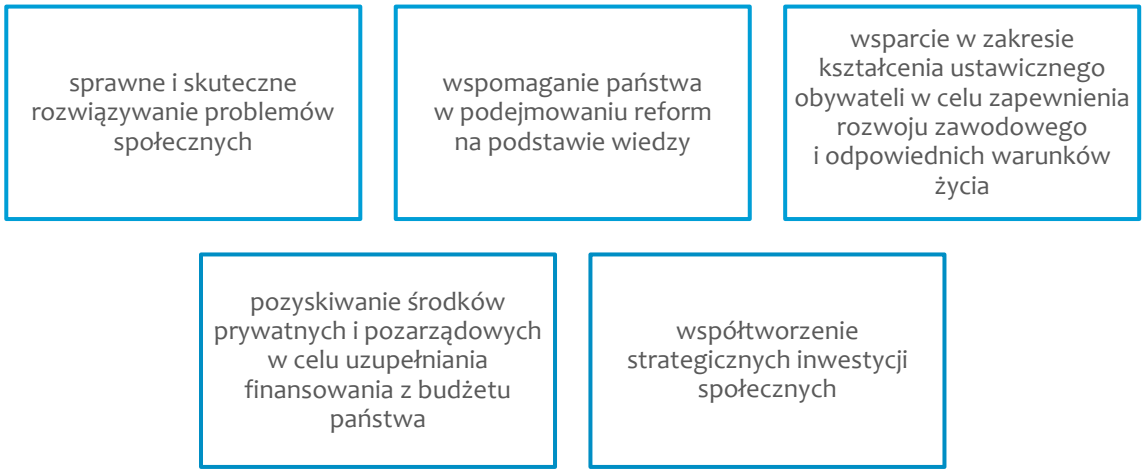
1. Osoby potrzebujące wsparcia, pomocy materialnej lub innej, mające pod opieką chore dzieci czy rodziców i inne poważne problemy, z którymi sobie nie radzą.
2. Osoby potrzebujące udoskonalenia sfery społecznej, w której funkcjonują, np. poprawy atmosfery pracy czy kultury organizacyjnej.

Do innowacji ze względu na dziedzinę aktywności człowieka zaliczyć można innowacje związane z funkcjonowaniem służby zdrowia, edukacją i kulturą. Tu również ogromne znaczenie ma beneficjent, czego przykładem jest rozwój sportu dla osób z niepełnosprawnościami[134].

[133] J. Morawska-Jancelewicz, *Innowacje społeczne…*, s. 68.
[134] L. Białoń, *W stronę innowacji społecznych*, „Zarządzanie. Teoria i praktyka" 2015, nr 4, s. 3-10, 14.

6.3. Cele innowacji społecznych

Celem innowacji społecznych jest odpowiedź na problemy społeczne dotyczące następujących kwestii[135]:



Wskazując cel innowacji społecznych, można zidentyfikować co najmniej dwa podejścia w literaturze przedmiotu. Pierwsze akcentuje zbiorowy charakter procesów i produktów innowacji społecznych. W praktyce oznacza to, że nowe normy, wartości i przepisy pochodzą z relacji między czołowymi podmiotami społecznymi, a także wynikają z lokalnych eksperymentów, które zostają zastosowane w szerszym zakresie (nawet przeniesione na całe społeczeństwo). Celem innowacji społecznych jest wtedy nie tylko zaspokojenie lokalnych potrzeb, ale także kreowanie zmian społecznych, nowej wizji, nowego sposobu postrzegania i definiowania problemów, i ich rozwiązywania.

Drugie podejście wskazuje, że celem stosowania innowacji społecznych jest rozwiązywanie głównych problemów społecznych na podstawie inicjatyw przedsiębiorczych, kładących nacisk na filantropię, indywidualną odpowiedzialność oraz ograniczoną rolę państwa. Przykładem takiej działalności są organizacje *non-profit* (NGO), rozwijające działalność gospodarczą celem wspierania ich misji społecznej, lub działania zaliczane do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR).

Wyjaśnienie istoty innowacji społecznych wymaga zatem uwzględnienia pojęcia *przedsiębiorczości społecznej*. Innowacja społeczna jest warunkiem zaistnienia przedsiębiorczości społecznej w sferze gospodarczej. Rozróżnienie pojęć *przedsiębiorczość społeczna* i *innowacja społeczna* może sprawiać pewne trudności.

---

[135] European Commission (2013a). Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Towards Social Investment for Growth Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020, Brussels, COM 83/2013 final. http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation. pdf/88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66 (dostęp: 21.01.2020 r.)

Zapamiętaj!

Sam termin *przedsiębiorczość społeczna* składa się z dwóch słów: *przedsiębiorczość* i *społeczna*. *Przedsiębiorczość* świadczy o biznesowym nastawieniu przedsiębiorstw społecznych: działają one na otwartym rynku i konkurują z tradycyjnymi firmami. Przymiotnik *społeczna* świadczy jednak o specyficznym, prospołecznym charakterze tych podmiotów. Ich głównym celem nie jest gromadzenie zysku, lecz realizacja jakiejś misji społecznej.

W Polsce przedsiębiorczość społeczna, przy dużym wsparciu organizacji pozarządowych, stanowi obecnie ważny element składowy społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie *przedsiębiorczość społeczna* można zdefiniować w ramach idei ekonomii społecznej, której podstawę (główną siłę napędową) stanowi korzyść społeczna. Cechuje się demokratycznym sposobem zarządzania, włączeniem odbiorców w funkcjonowanie podmiotów i zaangażowanie władz publicznych. W przypadku przedsiębiorczości społecznej ważniejsze niż osiągnięcie zysku (rozumianego w kategoriach ekonomicznych) jest skoncentrowanie się na trybie zarządzania jednostką oraz realizacji założonych celów[136].

Przedsiębiorca społeczny wytycza nowe szlaki, łączy nowe idee i rozwiązania, czyli pewną nową wizję z realizmem, poszukując rozwiązań i odpowiedzi na konkretne potrzeby lokalne. Cechuje się kreatywnością w rozwiązywaniu problemów oraz motywuje do działania pozostałą społeczność, szczególnie w środowiskach lokalnych[137].

Dobre praktyki

Centrum Wspierania Przedsiębiorczości Społecznej, http://inspro.org.pl

6.4. Typy innowacji społecznych

Aby lepiej zrozumieć, czym jest innowacja społeczna, warto przeanalizować poniższą tabelę typów innowacji społecznych.

[136] Zob. European Research Network.
[137] D. Bornstein How to Change the World. Social Entrepreneurs and Power of New Ideas. New York: Oxford University Press 2004.

Tabela 2. Typy innowacji społecznych

Typ innowacji społecznej	Przykłady
nowe produkty	technologie wspomagające ludzi niepełnosprawnych (np. syntezatory głosu)
nowe usługi	mikrokredyty, bankowość mobilna (np. M-Pesa w Kenii*)
nowe procesy	model współpracy peer-to-peer, crowdsourcing
nowe rynki	*Fair Trade* (Sprawiedliwy Handel), banki czasu
nowe platformy	nowe modele opieki nad osobami z niepełnosprawnością intelektualną i będącymi w „społecznej izolacji" (np. Tyze.com**)
nowe formy organizacyjne	przedsiębiorstwa społeczne
nowe modele biznesowe	franczyza społeczna, wykorzystanie strategii JIT (*just-in-time*) przy wyzwaniach społecznych

* M-Pesa to system płatniczy (*M* oznacza 'mobilność', a *pesa* to w języku suahili 'pieniądz'), którego ideą jest zapewnienie dostępu do podstawowych usług bankowych bez udziału banku. Wprowadzenie systemu pozwoliło na świadczenie usług finansowych w Kenii, gdzie tylko 10% osób ma dostęp do tradycyjnych usług bankowych, podczas gdy penetracja rynku przez operatorów sieci komórkowych przekracza 50%.

** Internetowy serwis społecznościowy Tyze.com umożliwia współpracę wszystkich osób, które opiekują się osobami niepełnosprawnymi: krewnych, przyjaciół, lekarzy, pracowników opieki społecznej czy wolontariuszy[138].

Innowacjami społecznymi mogą być zarówno produkty, usługi, procesy, technologie, zasady, idee, rynki, jak i platformy, formy organizacyjne, ustawodawstwo, modele biznesowe, ruchy społeczne[139].

[138] Na podstawie TEPSIE (2012). Defining social project, Part 1. http://siresearch.eu/sites/default/files/1.1%20Part%201%20%20defining%20social%20innovation_0.pdf (dostęp: 21.01.2020 r.).

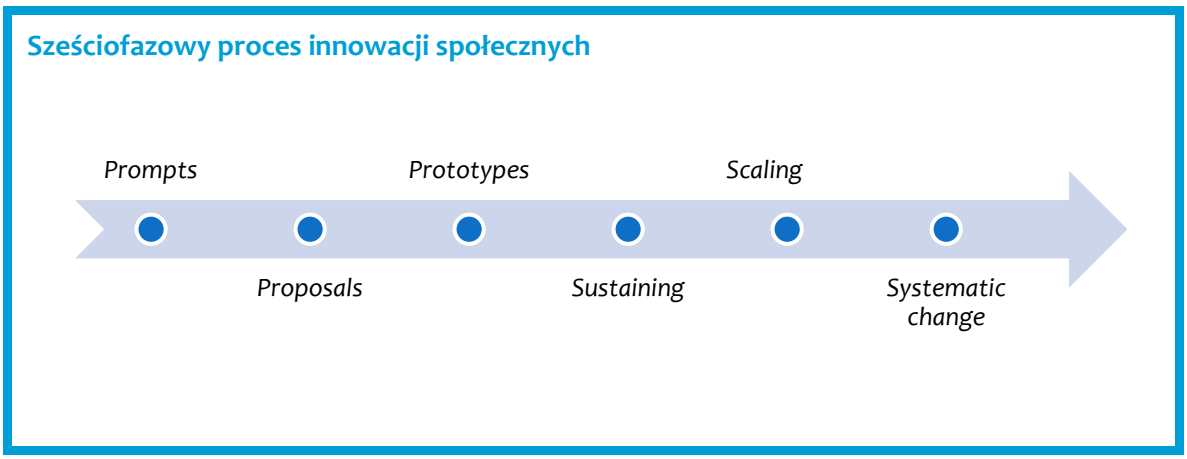
[139] M. Wronka-Pośpiech, *Innowacje społeczne – pojęcie i znaczenie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 212, s. 129.

6.5. Proces powstawania innowacji społecznych

W podręczniku z zakresu planowania i wprowadzania innowacji społecznych[140] zawarte są rekomendacje dla władz publicznych dotyczące stopniowego wprowadzania innowacji społecznych i przekształcania tego procesu w systemową politykę zarządzania danym terytorium. Proces ten powinien składać się z następujących etapów:

1. Identyfikacja potrzeb (*Prompts*) – uznanie zapotrzebowania na innowację społeczną,
2. Generowanie idei (*Proposals*) – rozwój pomysłów odpowiadających na zidentyfikowane zapotrzebowanie,
3. Sprawdzanie innowacji w praktyce (*Prototyping*) – pilotażowe wdrożenie innowacji oraz wprowadzenie ewentualnych udoskonaleń,
4. Podtrzymywanie innowacji (*Sustaining*) – powszechne wdrożenie innowacji, która okazała się wystarczająco dobra (rozwój modelu biznesowego, który zapewni finansowy sukces),
5. Rozpowszechnienie innowacji (*Scaling*) – zwiększenie zasięgu i wpływu innowacji (np. licencjonowanie czy franczyzowanie),
6. Wywołanie zmiany systemowej (*Systemic change*) – wprowadzenie trwałej zmiany społecznej.

Rysunek 1. Sześciofazowy proces innowacji społecznych



[140] Guide to Social Innvation 2013, s. 59-70.

Zapamiętaj!

W procesie planowania innowacji społecznych można także wykorzystać procedury właściwe dla planowania programów stosowane w marketingu społecznym. Jednym z najważniejszych etapów całego procesu jest analiza wstępna w celu zdefiniowania problemu społecznego i ujęcia szczegółów dotyczących wybranego obszaru problemowego oraz związanych z nim zjawisk. Następnie określa się rynek docelowy, podejmuje się decyzje dotyczące produktu i innych instrumentów, wskazuje partnerów, budżet i źródła finansowania oraz wybiera sposoby oceny efektów i kontroli realizacji programu innowacji społecznych.

6.6. Obszary zastosowania i znaczenie innowacji społecznych

Według Komisji Europejskiej innowacje społeczne dotyczyć powinny wielu obszarów kreowania społeczeństwa obywatelskiego[141]. **Pierwszym jest transformacja społeczna** (rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie przemian społecznych, rola ekonomii społecznej i przedsiębiorców społecznych w realizacji wzrostu gospodarczego i integracji społecznej, rola biznesu w zmianie społecznej – społeczna odpowiedzialność biznesu i rola przedsiębiorstw we wprowadzeniu innowacji społecznych (edukacja, opieka zdrowotna itp.). Drugim – **rozwój przedsiębiorczości społecznej**, następnym **model zarządzania organizacją** (budowanie strategii biznesowych obejmujących zmiany w kapitale ludzkim, instytucjonalnym i społecznym, a tym samym poprawy sprawności organizacyjnej i konkurencyjności, restrukturyzacja organizacyjna, modernizacja stosunków przemysłowych i poprawa zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzanie non-profit). Model z**arządzania *good governance*,** wzmocnienie pozycji i zwiększenie zdolności instytucji społecznych, poprawa wzajemnych relacji między podmiotami społecznymi, rozwój umiejętności i kompetencji osób zaangażowanych w rozwój i realizację programów i strategii społecznych i gospodarczych)[142]. Inni autorzy wskazują na obszary takie jak **profilaktyka, ochrona zdrowia, oświata, edukacja, ochrona środowiska i szeroko rozumiana kultura**.

---

[141] European Commission (2012). *Europejskie partnerstwo na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu*, Bruksela 2012. European Commission (2013a). Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Towards Social Investment for Growth Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020, Brussels, COM 83/2013 final..

[142] A. Nicholls, A. Murdock, *Social innovation: blurring boundaries to reconfigure markets*, Palgrave Macmillan, Hanndmill, Basingstoke, Hampshire – New York 2012, Caulier-Grice J., Davies A., Patrick R., Norman W., *Defining social innovation. A deliverable project* „The theoretical, empirical and policy foundation for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Frame-work Programme, European Commission, DG Research, Brussels 2013.

W pracy opublikowanej w Finlandii została przedstawiona następująca klasyfikacja obszarów innowacji społecznych[143]:

Administracja państwowa	Służba zdrowia	Polityka społeczna	Kultura
Sprawy regionalne	Społeczeństwo obywatelskie	Nowoczesne technologie	Rozrywki i życie codzienne

Autorzy tej publikacji zwracają uwagę na fakt, że innowacje społeczne stanowią fundamenty państwa opiekuńczego, a także poprzez dostępność dla obywateli tworzą praktyczne rozwiązania promujące ich aktywność. Sprzyjają także poprawie sytuacji życiowej beneficjentów, poprawie ich stanu zdrowia, wykształcenia i ogólnego dobrobytu[144]. Innowacje społeczne dotyczą także ważnego obszaru potrzeb osób niepełnosprawnych i grup marginalizowanych czy wykluczonych społecznie. W literaturze poświęconej problematyce obecnych warunków społeczno-gospodarczych w Europie występuje pojęcie tzw**. inkluzji społecznej,** będącej przeciwieństwem ekskluzji, czyli wykluczenia społecznego. Jest to postępowanie zmierzające do włączania jednostek i grup społecznych do działania w ramach całości społeczeństwa.

Inkluzyjny (czyli przeznaczony dla wszystkich) system społeczny stwarza warunki do rozwoju kreatywności i przedsiębiorczości poprzez wzmacnianie więzi społecznych, warunkowanych przez zaufanie, poczucie bezpieczeństwa i wspólnotę interesów. **Innowacje społeczne dotyczą także tego obszaru i ich wynikiem powinno być tworzenie równych szans dla każdej grupy społecznej[145].**

[143] I. Taipale, *100 Fińskich innowacji*, Warszawa-Katowice 2013.
[144] Tamże.
[145] L. Białoń, *W stronę innowacji…*, s. 3-10, 14.

Z opinii ekspertów wyłaniają się cztery obszary, które najbardziej wymagają zmian w Polsce:

1. Profilaktyka społeczna skierowana głównie do dzieci i młodzieży, dotycząca różnych nowych sposobów przekazywania postaw prozdrowotnych, np. w zakresie odżywiania, zachowań w sytuacjach trudnych (agresja ze strony dorosłych i rówieśników, przeciwdziałania uzależnieniom itp.).
2. Działalność zawodowa jako źródło samorealizacji.
3. Role społeczne osób niesamodzielnych życiowo, będących w wieku produkcyjnym. Innowacje w tym zakresie powinny dotyczyć zarówno wsparcia tych osób, jak i wdrażania ich w aktywności ważne dla społeczności (integracja społeczna).
4. Społeczne skutki starzenia się społeczeństwa (komfort życia osób w wieku senioralnym)[146].

Podsumowując, innowacje społeczne dotyczą następujących głównych obszarów działania:

- obszaru rynku pracy,
- obszaru profilaktyki,
- obszaru rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnościami,
- obszaru ochrony środowiska,
- obszaru przedsiębiorczości, np. start-upy, inkubatory przedsiębiorczości.

Innowacje społeczne będące odpowiedzią na istotne potrzeby społeczne nie zależą wyłącznie od kreatywności naukowców. Wpisane w codzienną aktywność społeczną obywateli, dają możliwość każdemu, w tym również osobom i grupom wykluczonym społecznie, aby mogli stać się aktywnymi i twórczymi podmiotami życia codziennego. Społeczność stosująca innowacje społeczne nie tylko podejmuje próbę rozwiązania swoich problemów, tworzy poczucie własnej podmiotowości, podnosi swoje kompetencje, wzmacnia umiejętność współdziałania czy wiarę we własne możliwości, ale przede wszystkim **zyskuje samodzielność**. Buduje to przekonanie, że mieszkańcy powinni mieć wpływ na swoje otoczenie, z czego wynika ich pozytywne zaangażowanie, a także chęć współdziałania na rzecz najbliższej okolicy. Jakkolwiek innowacyjność danego społeczeństwa zależna jest od potencjału kreatywnego jednostek, to, w jaki sposób ów potencjał zostanie wykorzystany, zależy od istniejących relacji społecznych, kapitału społecznego i norm kulturowych. Istotne jest, aby zwrócić uwagę na fakt, że środowisko sprzyjające innowacjom społecznym to z jednej strony obywatele, zdolni do zaangażowania i partycypacji w procesie lokalnego zarządzania, a z drugiej – otwarte na takie inicjatywy władze samorządowe.

---

[146] A. Skowrońska, *Jakie innowacje społeczne są w Polsce najbardziej potrzebne?* http// innpoland.pl/124687,jakie-innowacje-sa-w-polsce-najbardziej-potrzebne (dostęp: 12.11.2019).

Tabela 3. Podsumowanie pięciu szerokich zastosowań pojęcia innowacji społecznych. Przykłady innowacji społecznych w różnych obszarach

Obszar innowacji społecznych	Przykłady
Proces zmian społecznych i transformacji społecznych	Rola społeczeństwa obywatelskiego w zmianie społecznej
	Rola ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych
	Rola biznesu w zmianie społecznej
Strategie biznesowe i organizacyjne	Kapitał społeczny i instytucjonalny
	Sprawność organizacyjna, przywództwo i konkurencyjność
	Trwałość i skuteczność organizacji non profit
	Rola jednostki w tworzeniu przedsięwzięć społecznych
	Zachowania i postawy związane z przedsiębiorczością społeczną
	Firmy koncentrujące się na celach społecznych
Nowe produkty, usługi i programy	Innowacyjność sektora publicznego
	Świadczenia usług publicznych przez przedsiębiorstwa społeczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego
Budowanie kapitału ludzkiego	Wzajemne powiązanie między różnymi podmiotami, umiejętności, kompetencje
Polityka	Opracowanie programów i strategii[147]

6.7. Dobre praktyki – wybrane przykłady

Efekty rozwoju innowacji społecznych w Polsce i Europie są warunkowane w dużym stopniu przez udział funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w realizacji tych innowacji. Przykładem tworzenia przez Komisję Europejską finansowych i instytucjonalnych podstaw do rozwoju tego obszaru funkcjonowania organizacji i społeczeństw jest konkurs *European Social Innovation Competition*, organizowany cyklicznie od 2012 roku. Skierowany jest do osób prywatnych, organizacji

[147] Na podstawie TEPSIE (2012). Defining social project, Part 1. http://siresearch.eu/sites/default/files/1.1%20Part%201%20%20defining%20social%20innovation_0.pdf (dostęp: 12.11.2019 r.).

i przedsiębiorstw, które mogą zaproponować innowacyjne rozwiązania walki z bezrobociem, służące tworzeniu nowych miejsc pracy i poprawie warunków pracy osób z grup marginalizowanych.

Jednym z laureatów konkursu jest **Mediolan**. Miasto wdrożyło przełomowe w skali europejskiej rozwiązanie, czyli program elastycznej mobilności, na rzecz obniżenia stopnia zatłoczenia centrum miasta i tym samym poprawy jakości powietrza. Nie tylko stworzono atrakcyjny system komunikacji, ale efektami były także zmiana postaw mieszkańców oraz ich edukacja w zakresie ochrony środowiska. Do programu przystąpiły instytucje publiczne, firmy transportowe i organizacje obywatelskie.

Mediolan

Jednym z filarów tego pomysłu był wprowadzony w 2013 roku system wypożyczania samochodów. Istotną innowacją było umożliwienie odbioru i pozostawiania aut w dowolnym miejscu w mieście, a stworzona do tego specjalna aplikacja mobilna umożliwiała w prosty sposób identyfikację miejsca postoju pojazdu. W 2015 roku w mieście funkcjonowało ponad 2 tys. samochodów, z czego 100 elektrycznych, które są doładowywane przez ich dostawcę także w dowolnie wybranym punkcie, a za ich parkowanie nie są pobierane opłaty, podobnie jak i dzienna opłata z tytułu zanieczyszczania miasta. Miasto postawiło na „zielone technologie" i konsekwentnie wprowadziło system wypożyczania elektrycznych rowerów ładowanych automatycznie podczas postoju, co nie tylko miało uczynić jazdę na rowerze jedną z form aktywnego spędzania czasu wolnego, ale przede wszystkim ustanowić rower jednym z podstawowych środków transportu po mieście, np. podczas dojazdu do pracy. W 2015 roku dołączono do tego program wypożyczania skuterów (znacznie tańszych i ekologicznie bardziej przyjaznych niż samochody), połączony z darmową nauką jazdy. Program objął strefę centrum miasta, w której ulokowanych jest 25% firm, a codziennie korzysta z niego ponad 500 tys. osób.

Tłok na ulicach Mediolanu zmniejszył się o 28%, a przychody z tytułu realizacji programu są reinwestowane w dawne strefy ruchu, przemienione teraz w kreatywne i kulturalne przestrzenie dla mieszkańców.

Jednym z najważniejszych obszarów zastosowania innowacji społecznych jest ekonomia społeczna. Warto zapoznać się z dobrym przykładem z **Austrii**. Jednym z efektów realizacji programu EQUAL w tym kraju było stworzenie sieci ekologicznych inicjatyw zatrudnienia ***RepaNet***. Priorytetowymi celami przy jej tworzeniu były:

- cel ekologiczny – zmniejszenie ilości odpadów poprzez przywracanie do życia urządzeń technicznych,
- cel społeczny – stworzenie miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych,
- cel ekonomiczny – stworzenie systemu instytucjonalnego i finansowego wsparcia dla małych firm.

Austria

W ramach sieci *RepaNet*, jako modelu inicjatywy łączącej promocję postaw ekologicznych z możliwością reintegracji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, pracuje kilkadziesiąt osób, które naprawiają i przywracają do ponownego użycia ok. 4 tys. urządzeń w ciągu roku[148].

Jednym z ciekawszych przykładów zastosowania innowacji społecznych w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami jest działalność Bielskiego Stowarzyszenia Artystycznego (BSA) **„Teatr Grodzki"**, założonego w roku 1999 **w Bielsku-Białej**. Prowadzący tę inicjatywę artyści i edukatorzy wykorzystują teatr jako narzędzie edukacji i terapii.

BSA „Teatr Grodzki" prowadzi programy edukacyjne i artystyczne dla dzieci i młodzieży w trudnej sytuacji życiowej, osób niepełnosprawnych, ofiar uzależnień, osób starszych i innych grup potrzebujących wsparcia.

Spośród wielu działań realizowanych wspólnie ze szkołami, przedszkolami, placówkami dla osób niepełnosprawnych i ośrodkami terapeutycznymi wymienić należy spektakle z udziałem dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych w roli aktorów, jak i bezpośrednich odbiorców. Wiodącą tematyką poruszaną w przedstawieniach jest przeciwdziałanie dyskryminacji, poszukiwanie właściwych dróg komunikacji międzyludzkiej, pokazywanie sposobów radzenia sobie z problemami życia codziennego[149].

Bielsko-Biała

Stowarzyszenie „Teatr Grodzki" prowadzi dwa Zakłady Aktywności Zawodowej – Drukarnię w Bielsku-Białej i Ośrodek Wypoczynkowy w Lalikach, zatrudniając 62 osoby z niepełnosprawnością oraz Warsztat Terapii Zajęciowej w Bielsku-Białej dla 30 uczestników.

Ponadto, Stowarzyszenie prowadzi również Centrum Wolontariatu, które swoją działalnością obejmuje region Podbeskidzia. Jego rolą jest pośrednictwo pomiędzy osobami potrzebującym wsparcia a wolontariuszami.

Ciekawym przykładem innowacji społecznej w zakresie walki z problemem bezdomności jest projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej" (działanie 1.18 PO KL), który był realizowany w latach 2010-2013. W projekcie uczestniczyły także organizacje zajmujące się tematyką bezdomności: Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Związek Organizacji Sieć Współpracy BARKA, Stowarzyszenie MONAR, Caritas Diecezji Kieleckiej oraz Stowarzyszenie Otwarte Drzwi.

---

[148] M. Frączek, N. Laurisz, *Przykłady działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa społeczne – działalności nakierowanej na reintegrację zawodową i przeciwdziałanie ryzyku wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej*, w: *Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur, Kraków 2012, s. 349.

[149] www.teatrgrodzki.pl (dostęp: 15.01.2020 r.).

Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności jest efektem pracy zespołu ekspertów w projekcie. Jest to model rozwiązywania problemu bezdomności na poziomie lokalnym. Zawiera katalog wystandaryzowanych usług skierowanych do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w takich obszarach jak: partnerstwo lokalne, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, zdrowie, zatrudnienie i edukacja, *streetworking*. Model ma służyć dopasowaniu wsparcia do potrzeb, możliwości i barier u osób potrzebujących, sprzyja (i służy) upodmiotowieniu, włączeniu i partycypacji w procesie rozwiązywania problemów[150].

Interesujący wydaje się **projekt polski *Mama CoWork***. Dotyczy on aktywizacji zawodowej młodych matek.

Polska

Młode mamy, które chcą wrócić na rynek pracy, mogą podnosić swoje kwalifikacje, wykorzystywać przestrzeń biurową na uruchomienie własnej działalności, jednocześnie będąc wciąż blisko dziecka. *Mama CoWork* łączy przestrzeń coworkingową (czyli dzieloną między różne przedsiębiorczynie przestrzeń biurową) i mini-inkubator przedsiębiorczości ze szkoleniami zawodowymi oraz kwalifikowaną opieką nad małymi dziećmi.

Bardzo interesującym przykładem zastosowania innowacji społecznych w samorządzie jest projekt „**Kalkulator Kosztów Zaniechania** – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających". Celem projektu, realizowanego w latach 2012-2014, było stworzenie warunków do zwiększania efektywności i spójności polityki społecznej dla samorządów województwa mazowieckiego. Spośród narzędzi powstałych w ramach przedsięwzięcia kierowanego przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej należy wymienić przede wszystkim Kalkulator Kosztów Zaniechania (KKZ).

[150] http://www.pfwb.com.pl/projekty/gminny-standard-wychodzenia-z-bezdomnosci/ (dostęp: 15.01.2020 r.).

Kalkulator Kosztów Zaniechania (http://kkz.mcps-efs.pl/)

Kalkulator (KKZ) – narzędzie umożliwiające wyliczenie (w formie elektronicznej) korzyści, jakie samorząd może uzyskać w określonej perspektywie czasowej, dzięki wczesnemu podejmowaniu aktywnych działań wspierających poprzez realizację nowatorskich programów społecznych.

Dyfuzor Innowacji Społecznych (DIS) – system zarządzania wiedzą o nowatorskich programach społecznych realizowanych w gminach i powiatach

Katalog Innowacji Społecznych (KIS) – zbiór nowatorskich programów społecznych, wybranych jako skuteczne w rozwiązywaniu problemów społecznych, rekomendowanych jako programy wykonawcze gminnych i powiatowych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

Sieć Liderów Innowacji (SLI) – sieć animatorów zmiany znających specyfikę danej społeczności lokalnej, którzy będą wspierali proces zmiany w sposobie prowadzenia aktywnej polityki społecznej.

Modelowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) – opis tworzenia i sposobu realizacji SRPS z wykorzystaniem narzędzi przygotowanych w projekcie oraz wzór dokumentu.

System Szkoleń – program edukacyjny w zakresie praktycznego wdrażania nowego sposobu prowadzenia aktywnej polityki społecznej opartego na modelu KKZ.

Innowacje społeczne powinny być integralną częścią lokalnych strategii rozwoju. Zadaniem władz jest określenie zasad odpowiedzialności i współpracy, a także promowanie i wdrażanie innowacyjnych zmian społecznych. Znaczenie ma także wspieranie partycypacji obywatelskiej, czyli zaangażowania mieszkańców w realizacje innowacji społecznych. Wynikają z tego wartości dodane, takie jak integracja wspólnot lokalnych, wzrost aktywności oraz rozwój osobisty i profesjonalny pojedynczych obywateli[151].

6.8. Instrumenty finansowe wsparcia innowacji społecznych w Unii Europejskiej

Bardzo ważne jest pozyskanie wiedzy, w jaki sposób można otrzymać środki na prototypowe rozwiązania innowacji społecznych, a następnie na ich upowszechnienie. Dużym wsparciem mogą być środki pochodzące z budżetów Unii Europejskiej.

[151] M. Daszkiewicz, *Innowacje społeczne…*, s. 1412.

Tabela 4. Przegląd instrumentów finansowych wsparcia innowacji społecznych w Unii Europejskiej

Do 2013 roku	Po 2013 roku
Fundusze strukturalne: ▪ **Europejski Fundusz Społeczny (w tym przede wszystkim Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL),** ▪ **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego** ▪ **(w tym Inicjatywa Wspólnotowa URBAN,** ▪ **INTERREG IV, URBACT II, a także JEREMIE, JESSICA, JASMINE),** ▪ **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (w tym przede wszystkim Inicjatywa** ▪ **Wspólnotowa LEADER).**	Fundusze strukturalne: ▪ Europejski Fundusz Społeczny, ▪ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.
Program PROGRESS	Program UE na rzecz przemian i innowacji społecznych
Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w tym przede wszystkim podejście LEADER)	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w tym przede wszystkim podejście LEADER)
Siódmy program ramowy na rzecz badań i rozwoju technologicznego	Horyzont 2020
Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji	Program na rzecz konkurencyjności Przedsiębiorstw i MŚP (COSME) 2014-2020

Program Wspólnotowy PROGRESS został w perspektywie 2014-2020 zastąpiony (wraz z dwoma innymi instrumentami) przez Europejski Program na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych (EaSI).

Aktualnie tworzona jest nowa perspektywa finansowa UE na lata 2021-2027. Na podstawie dotychczasowych prac wiadomo, że powstanie fundusz EFS+ łączący dotychczasowy EFS oraz kilka innych instrumentów, w tym wspomniany EaSI.

Bibliografia

1. Białoń L., *W stronę innowacji społecznych*, „Zarządzanie. Teoria i praktyka" 2015, nr 4.
2. Bornstein D., *How to Change the World. Social Entrepreneurs and Power of New Ideas*. New York 2004.
3. Caulier-Grice J., Davies A., Patrick R., Norman W., *Defining social innovation. A deliverable project*, „The theoretical, empirical and policy foundation for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Frame-work Programme, European Commission, DG Research, Brussels 2013.
4. Daszkiewicz M., *Innowacje społeczne w kreowaniu atrakcyjności miast*, „Logistyka" 2, 2015.
5. Frączek M., Laurisz N., *Przykłady działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa społeczne – działalności nakierowanej na reintegrację zawodową i przeciwdziałanie ryzyku wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej*, w: Wokół ekonomii społecznej, red. M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur, Kraków 2012.
6. Gagacka M., *Innowacyjność w sektorze pozarządowym – od teorii do praktyki*, w: *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014.
7. Golinowska S., *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, w: *Polityka społeczna od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, Warszawa 2003.
8. Kozojć K., *Innowacje społeczne sposobem na zwiększanie konkurencyjności*, w: *Innowacje przyszłością rozwoju gospodar*ki, red. A. Świadek, J. Wiśniewska, Szczecin 2013.
9. Kroik J., Skonieczny J., *Innowacje społeczne a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2013/p014.pdf (dostęp: 12.11.2019 r.).
10. Kruk M., *Innowacje społeczne odpowiedzią na lokalne problemy współczesnego społeczeństwa*, „Opuscula Sociologica" 2016, nr 2.

11. Księżopolski M., *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2007.
12. Księżopolski M., *Polityki społecznej modele*, w: *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001.
13. Księżopolski M., *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1999.
14. Kwaśnicki W., *Innowacje społeczne - nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka*?, w: *Innowacyjność a samoorganizacja społeczna*, red. G. Chimiak, A. Kościański, Warszawa 2014.
15. Morawska-Jancelewicz J., *Innowacje Społeczne w miastach europejskich. Przykłady dobrych praktyk*, „Studia Miejskie" 2016, t. 23.
16. Murray R., Caulier-Grice J. Mulgan G., *The Open Book of Social Innovation*, London 2010.
17. Nicholls A., Murdock A., *Social innovation: blurring boundaries to reconfigure markets*, Palgrave Macmillan, Hanndmill, Basingstoke, Hampshire – New York 2012.
18. Olejniczuk-Merta A., *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój" 2013, nr 1.
19. Skowrońska A., *Jakie innowacje społeczne są w Polsce najbardziej potrzebne?* http // innpoland.pl/124687, jakie-innowacje-sa-w-polsce-najbardziej-potrzebne, (dostęp: 12.11.2019 r.).
20. Taipale I., *100 Fińskich innowacji*, Warszawa-Katowice 2013.
21. Wronka-Pośpiech M., *Innowacje społeczne – pojęcie i znaczenie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 212.
22. Klimczuk A., *Opis historii rozwoju koncepcji innowacji społecznych w Polsce*, *Social Innovation Europe: Country Summary: Polska. Innowacje społeczne w Polsce, Social Innovation Exchange*, London 2015.
23. *Przyszłość miast – miasta przyszłości. Strategie i wyzwania innowacje społeczne i technologiczne*. Raport Think Tank, Warszawa 2013, http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf (dostęp: 9.06.2016 r.).

DOKUMENTY

1. European Commission (2012). Europejskie partnerstwo na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu 2012. Bruksela.
2. European Commission (2013a). Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Towards Social Investment for Growth Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020, Brussels, COM 83/2013 final. file:///C:/Users/ZSGiO%20vb/Downloads/COMM_Social-investment-package_en%20(2).pdf. (dostęp: 21.01.2020 r.).
3. European Commission (2013b). Guide to Social Innovation. Regional and Urban Policy, Pobrano z: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation. pdf/88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66. (dostęp: 21.01.2020 r.).
4. European Commission (2015). Social policy innovation. Meeting the social needs of citizens. Luxembourg.
5. Komisja Europejska (2014). Unia Innowacji. Badania, rozwój i innowacje. Bruksela.
6. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014). Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu do 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji. Warszawa.
7. Program Innowacje Społeczne, NCBiR, Warszawa 2012, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/innowacje_spoleczne/opis_programu_is_1.pdf (dostęp: 12.09.2014 r.).
8. TEPSIE (2012). Defining social project, Part 1. http://siresearch.eu/sites/default/fi-les/1.1%20Part%201%20-%20defining%20social%20innovation_0.pdf (dostęp: 21.01.2020 r.).

Spis tabel i rysunków

Ekonomia społeczna i solidarna – s. 102

Charakterystyka innowacji społecznych – s. 122

Cele innowacji społecznych – s. 124

Typy innowacji społecznych – s. 126

Sześciofazowy proces innowacji społecznych – s. 127

Podsumowanie pięciu szerokich zastosowań pojęcia innowacji społecznych. Przykłady innowacji społecznych w różnych obszarach – s. 131

Przegląd instrumentów finansowych wsparcia innowacji społecznych w Unii Europejskiej – s. 137