EkoMiasto#Społeczeństwo

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją
Aleksandry Nowakowskiej, Zbigniewa Przygodzkiego, Agnieszki Rzeńcy

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

FSS

norway grants

http://dx.doi.org/10.18778/7969-221-7.03

Justyna Przywojska*

POLITYKA SPOŁECZNA MIASTA

*Dr, Uniwersytet Łódzki,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Pracy i Polityki Społecznej,
e-mail: jprzywojska@tlen.pl

3.1. Społeczny kontekst rozwoju miast

Obecnie w Polsce zachodzi wyraźnie odczuwalna zmiana sposobu postrzegania roli miast w rozwoju kraju, znajdująca odzwierciedlenie w działaniach inicjowanych na poziomie administracji centralnej, w ramach tworzenia koncepcji *Krajowej Polityki Miejskiej*. Jej autorzy postrzegają miasta jako jednostki terytorialne o niezwykłym potencjalne rozwojowym, mogącym uczynić z nich motory napędowe polskiej gospodarki. Równocześnie zauważają jednak, iż terytoria miast to obszary kumulacji problemów natury gospodarczej, przestrzennej oraz społecznej. Rozwiązywanie tych problemów powinno być istotnym elementem polityki miejskiej. Stanowi to wyzwanie dla urzędników i administracji samorządu terytorialnego, pełniących rolę gospodarzy miast, a także dla służb społecznych, których uwaga koncentruje się na rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych i udziale w zarządzaniu społecznym kontekstem rozwoju lokalnego.

Rangę i znaczenie miast w polityce rozwoju społeczno-gospodarczego współcześnie podkreśla się także w wymiarze globalnym: „Ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich. W miastach pojawiają się problemy i znajdowane są rozwiązania. Panuje w nich sprzyjający klimat dla rozwoju nauki i technologii, kultury i innowacji, twórczości indywidualnej i kreatywności zbiorowej oraz dla przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu. Jednak miasta są również miejscami, w których kumulują się takie problemy, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo. Musimy lepiej zrozumieć wyzwania, wobec których staną różne europejskie miasta w nadchodzących latach" [Hahn, 2011].

Organizowanie społeczności miejskiej oznacza uwzględnienie licznych zadań, funkcji, potrzeb i uwarunkowań oraz systematyczne dążenie do zapewnienia wspólnocie mieszkańców właściwych warunków życia i rozwoju. Jednocześnie miasta pełnią doniosłą rolę w systemie osadniczym, wyrażającą się w realizacji funkcji obsługi okolicznych terenów nisko zurbanizowanych i zamieszkującej jej ludności.

Zrównoważony rozwój stał się uniwersalną koncepcją dla osób zaangażowanych w planowanie przestrzenne i rozwój miast. Koncepcja zakłada zrównoważone, tj. uwzględniające czynniki ekologiczne, ekonomiczne i społeczne, podejście do procesów planowania i pobudzania rozwoju lokalnego. Przyjmuje się tu zatem równowagę trzech E: *Environment*, *Economics and Equity*. Równość społeczna (social equity) jest zdecydowanie najsłabiej rozwiniętym i najdalszym od trwałości wśród trzech „E". W przeciwieństwie do obaw o stan środowiska lub wzrost gospodarczy, kontekst społeczny jest często pomijany przez decydentów i w związku z tym zajmuje dalekie miejsce na liście priorytetów podczas planowania i wdrażania decyzji w polityce miejskiej. Ujmując rzecz ogólnie, rosnąca dysproporcja między bogatymi i biednymi jest źródłem nierówności społecznych. Aby poprawić kondycję życiową biednych społeczności, potrzebne są większe środki na świadczenie usług socjalnych dla grup wrażliwych, naprawę starzejącej się infrastruktury i rozwiązywanie takich problemów społecznych w ramach odnowy miast, jak: rewitalizacja terenów poprzemysłowych, zapewnienie tanich mieszkań i organizacja transportu publicznego. Brak społecznej równości i włączenia przejawia się również w zakresie procesów planowania działań prorozwojowych, gdy opinie grup o niższych dochodach, czy grup mniejszościowych nie są uwzględniane na etapie konsultacji społecznych [Wang, Shen, Tang, Lu, Peng, 2014, s. 44–55]. Sukces osiągają te miasta, które dostosowują swoją politykę społeczną do wyzwań współczesności, a jako cel działania wyznaczają ukształtowanie inkluzywnej wspólnoty, respektującej zasadę równości szans rozwojowych wszystkich mieszkańców.

3.2. Zakres i nowe obszary lokalnej polityki społecznej

3.2.1. Istota i cele polityki społecznej

Polityka społeczna jest pojęciem niezwykle często wykorzystywanym w życiu publicznym. Politycy, dziennikarze, eksperci komentują problemy społeczne, prezentują programy naprawcze, promują strategie społeczne, identyfikują wyzwania współczesnej polityki społecznej, wskazując również na grupy społeczne wymagające zorganizowanego wsparcia w celu poprawy jakości ich życia. W dużym uproszczeniu polityka społeczna może być interpretowana jako działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągane rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości, rodzin czy gospodarstw domowych. Dwoma rodzajami podmiotów polityki społecznej są podmioty określające cele i wykonawcy polityki społecznej [Szarfenberg, 2007, s. 24]. Państwo jest autorem ogólnych celów i zasad natomiast podmiotami je realizującymi są samorządy, organizacje pozarządowe lub prywatne. Można przyjąć, że działalność w dziedzinie polityki społecznej jest prowadzona w ramach czterech podsystemów [Turnowiecki, 2008, s. 49]:

- publicznego – gdzie świadczenia i usługi oferowane są przez agendy rządowe i samorząd terytorialny, tu również stanowione jest prawo w zakresie polityki społecznej oraz określane są priorytety i wyzwania strategiczne dla polityki społecznej;
- rynkowego – gdzie świadczenia i usługi socjalne podlegają transakcjom kupna i sprzedaży;
- nieformalnego – gdzie wsparcie, świadczenia i usługi są wymieniane pomiędzy rodziną, sąsiedztwem, przyjaciółmi;
- ochotniczego – gdzie wykorzystywana jest idea pomocniczości, samopomocy i społeczeństwa obywatelskiego, a usługi i świadczenia dostarczane są przez sektor pozarządowy.

Według Adama Kurzynowskiego, polityka społeczna jest działalnością państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzającą 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 dostępnym poziomie [Kurzynowski, 2001, s. 11].

Kluczowe dziedziny polityki społecznej to:

- polityka ludnościowa i rodzinna;
- polityka w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy;
- polityka mieszkaniowa;
- polityka w zakresie ochrony zdrowia;
- polityka oświatowa;
- polityka kulturalna;
- polityka w zakresie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej;
- polityka w zakresie ochrony środowiska naturalnego;
- polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania szeroko rozumianym zjawiskom dezorganizacji społecznej oraz patologii społecznej.

Polityka społeczna dość często rozumiana jest w wąskim zakresie i tym samym mylona z pomocą społeczną, będącą w istocie instytucją polityki społecznej (jedną z jej gałęzi). Działa ona na rzecz jednostek i rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej i nie są w stanie samodzielnie rozwiązać swoich problemów, wykorzystując własne środki i możliwości. Nie należy również stawiać znaku równości pomiędzy polityką społeczną a polityką socjalną. Ta druga jest pojęciem węższym

niż polityka społeczna, a jej rola jest raczej instrumentalna. Celem polityki socjalnej jest poprawa materialnych warunków bytu grup najbardziej potrzebujących, najbiedniejszych oraz łagodzenie kwestii socjalnych poprzez świadczenia społeczne. Celem polityki społecznej jest zaś wprowadzenie społeczeństwa na drogę trwałego i zrównoważonego rozwoju. Cel ten może być osiągnięty m.in. poprzez:

- wyrównywanie warunków życia przez zaspokajanie potrzeb ludności w różnym wieku i o różnym statusie społecznym,
- usuwanie nierówności społecznych,
- asekurowanie przed zagrożeniami,
- tworzenie równego dostępu do korzystania z praw obywatelskich.

Cele polityki społecznej podzielić można na dwie główne kategorie. Pierwsza, o charakterze „negatywnym", związana jest z likwidacją zła społecznego (np. walka z ubóstwem, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu). Druga, o znaczeniu „pozytywnym", dotyczy kreowania dobra społecznego (np. urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej, optymalizacja podziału pomyślności, rozwój społeczny).

3.2.2. Lokalna polityka społeczna – istota i obszary działania

Decentralizacja polityki społecznej oznacza jej realizację zarówno przez administrację państwową, jak i samodzielne podmioty administracji samorządowej, a w wymiarze ekonomicznym dopuszcza realizację jej zadań również przez podmioty sektora pozarządowego i prywatnego. Idea decentralizacji polityki społecznej zdaje się o tyle słuszna, że zaspokajanie potrzeb społecznych i reagowanie na lokalne problemy społeczne z poziomu władzy centralnej, nie uwzględnia terytorialnie zróżnicowanych, realnych problemów i oczekiwań społecznych. W efekcie nie spełnia warunku optymalnej alokacji zasobów. Decentralizacja przyczynia się do poprawy efektywności dzięki lepszemu dostosowaniu usług publicznych do potrzeb społecznych, dzięki lepszej wiedzy władz regionalnych lub lokalnych o potrzebach wspólnot terytorialnych [Zalewski 2005, s. 23].

Decentralizacja to proces, za pomocą którego świadczenia i usługi socjalne są przenoszone z rządu centralnego do mniejszych lokalnych jednostek funkcjonujących bliżej obywateli i klientów [Olson, 1999, s. 152; Alcock, Erskine, May, 1999, s. 397]. Ma to zapewnić sprawniejsze rządzenie przez przybliżenie władzy społecznościom lokalnym, zwiększenie społecznej kontroli nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi, kształtowanie większej odpowiedzialności za sprawy społeczności lokalnych i regionalnych oraz zdjęcie z państwa troski o sprawy społeczne [Golinowska, 2000, s. 175] (tab. 3.1).

Wskutek procesów decentralizacyjnych w ujęciu terytorialnym wyróżnić można regionalną i lokalną politykę społeczną. Terenem realizacji celów i działań lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat. Z kolei polityka regionalna realizowana jest na obszarze województwa samorządowego.

Lokalna polityka społeczna może być zatem rozumiana jako systematyczna i zorganizowana działalność prowadzona przez organy władzy samorządowej (gminnej i powiatowej) przy współpracy organizacji pozarządowych i innych aktorów lokalnych. Jest ukierunkowana na:

- diagnostykę, prewencję i programowanie rozwiązań lokalnych problemów społecznych;
- zapewnienie szerokiego dostępu do usług społecznych na określonym poziomie;
- pobudzanie rozwoju lokalnego, w szczególności stymulowanie lokalnego rynku pracy i stwarzanie równych szans rozwoju różnym kategoriom członków społeczności lokalnej.

Tabela. 3.1. Plusy i minusy decentralizacji polityki społecznej

Plusy decentralizacji polityki społecznej	Minusy decentralizacji polityki społecznej
Zwiększenie liczby podmiotów świadczących usługi Wzrost konkurencji na rynku Umożliwienie podejmowania działań blisko obywatela, czyli najprawdopodobniej zgodnie z jego wartościami, oczekiwaniami, potrzebami Wprowadzanie rozwiązań ekonomicznych w sferę społeczną	Zagrożenie nierównym dostępem obywateli do usług, spowodowane różnicami w poziomie rozwoju jednostek terytorialnych (dla mniejszych i słabiej rozwiniętych wspólnot nie jest możliwe utrzymanie części wcześniej stworzonych placówek) Ekonomiczny wymiar decentralizacji, czyli rozwój sektora pozarządowego wcale nie musi wynikać z samoorganizacji i aktywności społeczeństwa, ale z faktu, iż wycofanie lub nieudolność władz publicznych wytworzyło próżnię na rynku społecznych usług publicznych

Źródło: Łuszczyk, 2013, s. 103; Ostasiewicz, 2004, s. 42–43.

Zadaniami lokalnej polityki społecznej są m.in.:

- zwalczanie ubóstwa i innych negatywnych skutków długookresowego bezrobocia,
- świadczenia materialne,
- zachowanie samodzielności życiowej i ekonomicznej jednostek i rodzin,
- integracja społeczna,
- aktywizac ja społeczna,
- wsparcie osób niepełnosprawnych i ich rodzin,
- zapewnienie kompleksowego wsparcia rodziny w pełnieniu jej funkcji,
- animacja społeczności lokalnych,
- rozwój lokalny.

Zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, kontrola społeczna sprzyjająca racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi.

Podmiotami lokalnej polityki społecznej są społeczności lokalne, organy samorządu terytorialnego realizujące funkcje stanowiąco-kontrolne (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, prezydenci, zarządy powiatów) oraz samorządowe jednostki organizacyjne i inne podmioty lokalne. Należą do nich samorządowe instytucje pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej), placówki oświatowe, organizacje pozarządowe (szczególnie grupy samopomocowe, które aktywizują środowiska lokalne). Do lokalnych podmiotów zaliczyć można także Kościół katolicki, inne Kościoły i związki wyznaniowe, lokalne zakłady pracy itp. [Kurzynowski, Błędowski, 2002, s. 35].

3.2.3. Nowe obszary polityki społecznej

Niewątpliwie ważnym i nowym obszarem zainteresowań polityki społecznej jest polityka senioralna. Zgodnie z prognozą demograficzną dla Polski na lata 2014–2050 (GUS 2014) liczba jej mieszkańców zmniejszy się o 4545 tys. osób w stosunku do 2014 r. (z 38 461 750 do 33 950 563). W tym samym czasie gwałtownie wzrośnie (z 5 137 000 do 8 358 000) liczba osób starszych powyżej 65. roku życia. W ciągu najbliższych 20 lat będziemy odnotowywać systematyczny wzrost współczynnika obciążenia demograficznego. W 2020 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym będzie przypadać 68 osób w wieku nieprodukcyjnym (38 osób w wieku poprodukcyjnym i 30 osób w wieku przedprodukcyjnym), podczas gdy w 2050 r. wartość współczynnika obciążenia demograficznego ma się kształtować na poziomie 105 (75 – dla poprodukcyjnego i 30 – przedprodukcyjnego). Rozpatrując zmiany demograficzne w ujęciu regionalnym, zauważamy, że prognozuje się wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności we wszystkich województwach samorządowych w Polsce.

Jak wynika z zaprezentowanych powyżej tendencji, w strukturze demograficznej Polski będą zachodzić zmiany o charakterze negatywnym. Trendy dotyczą wszystkich regionów, co powinno istotnie wpłynąć na kształt i priorytety realizowanej w nich polityki społecznej. Starzenie się polskiego społeczeństwa wywołuje zmiany w funkcjonowaniu całego państwa, jak i poszczególnych regionów, układów lokalnych, a w końcu jednostek i rodzin. Przewiduje się, że liczba samotnych osób starszych ulegnie zwiększeniu, wobec czego coraz większą rolę będą odgrywać także relacje nieformalne z osobami niespokrewnionymi, a główny ciężar opieki przejmą placówki publiczne. Jak słusznie zauważa Z. Szweda-Lewandowska, systematyczny wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wywołuje poważne konsekwencje ekonomiczne i społeczne, jak: obciążanie budżetu państwa świadczeniami emerytalnymi, wzrastający popyt na miejsca w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia, wzrost zapotrzebowania na różnego typu usługi dla osób starszych, a nawet rozwój nowych typów usług socjalnych skierowanych do tej kategorii klientów [Szweda-Lewandowska, 2012].

Starzejące się społeczeństwo może jednak stwarzać pewne szanse dla wzrostu gospodarczego poprzez rozwój i promocję nowoczesnych produktów. Rynek produktów i usług dla osób starszych jest często określany mianem „srebrnej gospodarki". Silver Economy to w dużym uproszczeniu strategia ekonomiczna uwzględniająca fakt starzenia się społeczeństwa. Podstawą jest pozytywne podejście do naturalnych konsekwencji procesu starzenia się populacji. Chodzi przede wszystkim o to, żeby zwrócić uwagę, jak z osiągnięciem określonego wieku zmieniają się możliwości i szanse na rynku pracy oraz jak ewoluują potrzeby ekonomiczne i konsumpcyjne. Należy zaakceptować fakt, że zmiany demograficzne są nieuniknione i przewidywalne i pokazać, że starzenie się może być bodźcem do lokalnego rozwoju gospodarczego. Badania wskazują, że ludzie starsi w Polsce to nie tylko osoby ubogie, zagrożone wykluczeniem społecznym czy wymagające opieki. To również konsumenci określonych produktów i usług. Warto wobec tego inwestować w usługi medyczne i opiekuńcze, wizyty w domach, głównie lekarzy specjalistów. Dotyczy to zwłaszcza grupy „starszych starszych". Z kolei wśród młodszych kategorii wiekowych występuje popyt na posezonowe oferty turystyczne, rekreację, np. na basenach czy w klubach fitness (zajęcia dla osób 50+). Tego typu usługi powinny być przy tym zróżnicowane w odniesieniu do przedziału wieku i cechować się stosunkowo niską ceną.

Jak podano w raporcie *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*, nowa gałąź biznesu polegająca na prywatnych usługach opiekuńczych od

lat kwitnie w takich krajach, jak USA, Niemcy, Austria, Dania. W Polsce również widoczne jest zainteresowanie tym biznesem i jego pierwsze udane próby implementacji w życie. W domy opieki dla osób w podeszłym wieku zaczęły inwestować duże, znane firmy, takie jak Luxmed czy KGHM. W polską branżę wkroczyli także zagraniczni inwestorzy, wśród nich Anderson Holding, pierwsza w kraju zachodnia sieć domów dla seniorów.

Polska może uzyskać przewagę konkurencyjną na polu srebrnej gospodarki ze względu na atrakcyjność cenową oferowanych usług przy równoczesnym wysokim poziomie kwalifikacji personelu medycznego i opiekuńczego. Problemów starzejącego się społeczeństwa nie da się efektywnie zrealizować zmasowaną interwencją sektora publicznego, którego potencjał w tym zakresie jest niewystarczający. Warto zatem skoncentrować się na rozwoju komercyjnych (bazujących na kapitale prywatnym) usług opieki nad seniorami. Umożliwi to również stworzenie nowych miejsc pracy w branży wyspecjalizowanych usług opiekuńczych.

Polityka społeczna zakłada działania na rzecz jakości życia i praw osób starszych i odnosi się do oświaty, kultury, ochrony zdrowia, organizacji czasu wolnego, ochrony pracy starszych osób w wieku 50+, pomocy obłożnie chorym, pracy socjalnej z osobami starszymi, kształtowania odpowiednich warunków mieszkaniowych, pomocy instytucjonalnej oraz warunków materialnych seniorów. Ma ona na celu wszechstronną kompensację malejących wraz z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb, integrację z lokalną społecznością oraz przygotowanie do starości. Zapewnienie warunków materialnych i opieki nad osoba starszą to nie wszystko, należy uwzględnić również potrzeby wyższego rzędu ludzi starszych. Niektóre z nich można zaspokajać na poziomie lokalnym na przykład poprzez powoływanie instytucji wspomagających kształcenie, dokształcanie i rozwijanie zainteresowań wśród osób starszych, jak Uniwersytety Trzeciego Wieku czy Kluby Seniora.

Uznany i cieszącym się powodzeniem instrumentem aktywnej polityki społecznej są Uniwersytety Trzeciego Wieku. Pierwszy taka uczelnia w Polsce powstała w Warszawie w 1975 r., szacuje się, że obecnie jest ich blisko 300 [Lenart, 2009, s. 4]. Uniwersytet Trzeciego Wieku to placówka oświatowa dla osób w wieku poprodukcyjnym, prowadząca systematycznie zajęcia z zakresu wybranych dyscyplin naukowych, lektoraty językowe, zespoły rekreacji ruchowej i grupy zainteresowań artystycznych. Zajęcia prowadzą w nich nauczyciele akademiccy, lekarze, dziennikarze i inni specjaliści. Celem UTW jest włączenie osób starszych do kształcenia ustawicznego, aktywizacja intelektualna, psychiczna i fizyczna słuchaczy jak również opracowanie metod edukacji i wdrażanie profilaktyki gerontologicznej. Do podstawowych założeń działalności UTW można zaliczyć [Wieczorek, 2008, s. 100]:

- upowszechnianie inicjatyw edukacyjnych;
- aktywizację intelektualną, psychiczną, społeczną i fizyczną osób starszych;
- poszerzanie wiedzy i umiejętności seniorów, poprzez udział w zajęciach;
- podtrzymywanie więzi społecznych i komunikacji międzyludzkiej;
- ułatwianie kontaktów z instytucjami, takimi jak służba zdrowia, ośrodki kultury, ośrodki rehabilitacyjne i inne, poprzez spotkania z pracownikami instytucji rządowych, samorządowych, kulturalno-oświatowych itp.;
- angażowanie słuchaczy w aktywność na rzecz otaczającego ich środowiska, realizowane poprzez kontakty słuchaczy z opiekunami domów dziecka, domów opieki społecznej, wolontariat seniorów.

Ciekawą propozycją w zakresie polityki społecznej jest CIS – Centrum Inicjatyw Senioralnych w Poznaniu. Jest to miejska jednostka organizacyjna, powołana uchwałą Rady Miasta Poznania z inicjatywy Miejskiej Rady Seniorów. Centrum swoje działania kieruje do osób starszych w różnych grupach wiekowych. Przy CIS funk-

cjonuje Poznański Wolontariat 50+, który ma na celu skupienie seniorów chętnych, by działać na rzecz innych, a także Punkt Informacji 50+, w którym zainteresowani dowiadują się, jak i skąd pozyskać wsparcie oraz jak zorganizować swój wolny czas. Centrum realizuje następujące projekty skierowane do seniorów:

- Audycje senioralne o tematyce: solidarność międzypokoleniowa, miejsca przyjazne seniorom, aktywni 50+ (możliwe do odsłuchania na stronie WWW Centrum).
- Poradnia: prowadzenie poradnictwa i rzecznictwa seniorów i ich rodzin, funkcjonuje na zasadzie pierwszej pomocy psychologicznej i prawnej oraz informacji z zakresu zarządzania własnymi finansami i pojęć ekonomicznych.

Inną interesującą instytucją jest Klub Seniora Radosna Przystań (przy Domu Dziennego Pobytu w Zgierzu). Klub powstał jako pokłosie Programu Rewitalizacji Społecznej realizowanego w Zgierzu w 2014 r. Wówczas finansowany był ze środków EFS, obecnie funkcjonuje dzięki woluntarystycznej pracy animatorki lokalnej (prezeski KS). Siedzibą Klubu jest Dom Dziennego Pobytu, użyczany seniorom nieodpłatnie przez MOPS w Zgierzu. Klub zrzesza 70 seniorów z terenu miasta. W ramach spotkań seniorów organizowane są warsztaty, np. decoupage, joga dla osób dojrzałych, florystyka oraz spotkania dyskusyjne i prelekcje, podczas których seniorzy mają okazję wysłuchać wykładów o zróżnicowanej tematyce, np.: świat i podróże, samorząd lokalny i jego rola w społeczeństwie, dieta osoby dojrzałej, bezpieczeństwo osoby dojrzałej, poradnictwo prawne, psychologiczne. Prelegenci i specjaliści prowadzący zajęcia angażują się w działania Klubu nieodpłatnie. Organizowane są również spotkania tematyczne, np. poetyckie, muzyczne czy popołudnia z grami planszowymi. Klub integruje grupę seniorów i działa dzięki ich solidarnym składkom oraz pomocy sponsorów i darczyńców. Przedsięwzięcia Klubu, poza funkcją integracji środowiska seniorów, zmniejszają poczucie izolacji i samotności wśród osób starszych. W tym celu organizowane są wspólne imprezy świąteczne, a także wycieczki regionalne i krajowe. Klub Seniora uczestniczy również w wydarzeniach miejskich: festynach, piknikach, imprezach świątecznych. Jest to szansa na prezentację osiągnięć jego uczestników.

Ostatnie lata charakteryzuje bardzo dynamiczny rozwój elastycznych form zatrudnienia oferowanych chociażby przez agencje pracy w Polsce. W 2010 r. wśród 2998 agencji zatrudnienia ponad 30% (1018) prowadziło działalność w zakresie pracy tymczasowej. W tym okresie wszystkie agencje skierowały do pracy tymczasowej w sumie 433 102 osoby, w stosunku do roku poprzedniego liczba pracowników tymczasowych wzrosła aż o 14% [Polskie forum HR, 2010]. *Flexicurity* jako model elastycznego bezpieczeństwa, łączy uelastycznienie rynku pracy i poprawę bezpieczeństwa zatrudnienia, w szczególności grup znajdujących się w trudnym położeniu i jest rekomendowany przez Unię Europejską jako wzór do naśladowania w krajach zjednoczonej Europy [Kucharski, 2012]. Określenie „*flexicurity*" tłumaczy się jako 'elastyczne bezpieczeństwo'. Neologizm ten powstał w wyniku połączenia wyrazów „*flexibility*" 'elastyczność, giętkość' oraz „*security*" 'bezpieczeństwo, ochrona'. Elastyczność zatrudnienia przejawia się w łatwym i szybkim procesie zatrudniania i zwalniania pracowników, a bezpieczeństwo socjalne ma oznaczać rozbudowany system zabezpieczeń społecznych oraz wysokie świadczenia socjalne. Ochrona zatrudnienia jest tu niestety niewielka, ale zwalniani pracownicy teoretycznie mają szybko znaleźć nową satysfakcjonującą pracę. Model ten opiera się na idei godzenia interesów pracodawców i pracowników. Autorzy koncepcji przyjmują, że taki sposób funkcjonowania rynku pracy jest rozwiązaniem adekwatnym do wymogów współczesności, stwarzającym szansę na stabilny i trwały rozwój społeczno-gospodarczy [Tomanek, 2010, s. 7].

Tabela 3.2. Determinanty nowych obszarów polityki społecznej

1	Starzenie się społeczności lokalnych jest zjawiskiem nieuniknionym i stanowi wyzwanie dla lokalnej polityki społecznej, a równocześnie duże zagrożenie dla stabilności systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce
2	Potrzeby osób starszych mogą też stanowić istotny bodziec rozwoju lokalnego pod warunkiem, że zostaną właściwie zwerbalizowane i uświadomione szerszej publiczności
3	Dużym problemem jest percepcja decydentów: postrzeganie osób starszych głównie jako niesamodzielnych, wolno przyswajających wiedzę (w lokalnych strategiach grupa osób starszych często jest diagnozowana jako jednolita: „ starzy – starzy", zdarza się, że rozpatrywana łącznie z osobami niepełnosprawnymi)
4	Dobrym rozwiązaniem wydaje się opracowanie planów działań na rzecz osób 50+ zawierających pogłębione diagnozy nie tylko ich potrzeb, problemów, ale również atutów
5	Warto rozważyć zmianę optyki spojrzenia na ludzi starszych w społecznościach lokalnych i wykorzystać potencjał tych osób, umożliwiając im aktywne angażowanie się w sprawy wspólnoty, tworząc infrastrukturę instytucjonalną integracji środowiska osób starszych (kluby seniora, rady senioralne, centra aktywności seniorów, UTW)
6	W skali mezo wskazanym działaniem jest również integracja międzypokoleniowa. Dobrym rozwiązaniem jest realizacja tej idei już na etapie planowania polityki lokalnej poprzez włączanie udziałowców z różnych grup wiekowych w sam proces tworzenia strategii rozwoju (starsze pokolenie: wiedza, świadomość historii miejsca, tradycja, świadomość ewolucji i zmian, młode pokolenie: faktyczni odbiorcy długofalowych efektów strategii, świeża krew – świadomość nowych rozwiązań)
7	W lokalnych strategiach rozwoju grupa 50+ powinna być rozpatrywana nie tylko jako wymagający wsparcia konsumenci świadczeń socjalnych, ale potencjalny klient zainteresowany specyficznymi produktami. Strategie miejskie powinny odnosić się do koncepcji silver economy
8	Z perspektywy ekonomicznej istotna jest promocja aktywności zawodowej osób starszych, w szczególności upowszechnianie wśród pracodawców wiedzy na temat korzyści wynikających z zatrudniania pracowników w starszym wieku, zachęcanie do podtrzymywania przez osoby w wieku 50+ aktywności zawodowej i aktualizowania kwalifikacji zgodnie z tendencjami na rynku pracy. Działania informacyjne powinny również skupiać się na upowszechnianiu dobrych praktyk w tym zakresie
9	Osoby starsze to również: aktywni obywatele, konsumenci i pracownicy

Źródło: opracowanie własne.

Zwiększenie elastyczności rynku pracy jest z pewnością jednym z zasadniczych trendów charakteryzujących polityki publiczne i strategie ekonomiczne rozważane zarówno w skali kraju, jak i zintegrowanej Europy. Równocześnie zjawisko to stawia nowe wyzwanie przed władzami samorządowymi i innymi realizatorami lokalnej polityki społecznej. Szerokie rozpowszechnienie elastycznego, tymczasowego i niestety często tym samym niestabilnego zatrudnienia zaowocowało pojawieniem się nowej kategorii w polityce społecznej – prekariatu. Prekariat jest neologizmem nawiązującym do „niepewności" – *precarious* i „proletariatu". Dogłębnej i kompleksowej analizy tego zjawiska dokonał G. Standing w swej książce: *Prekariat – nowa niebezpieczna klasa*. Według niegoprekariuszem lub prekariuszką jest osoba pozbawiona każdego z siedmiu rodzajów bezpieczeństwa związanego z pracą [Standing, 2014, s. 49]:

- bezpieczeństwo zatrudnienia – obejmujące regulacje prawne związane z przebiegiem zatrudnienia i zwalniania;
- bezpieczeństwo na rynku pracy – czyli podejmowanie przez państwo działań prowadzących do pełnego zatrudnienia;
- bezpieczeństwo pracy – regulowanie czasu pracy i pracy w nietypowych godzinach, respektowanie przepisów BHP i zapewnienie ochrony przed chorobami i wypadkami w miejscu pracy itd.;
- bezpieczeństwo miejsca pracy – zapewnienie równości w miejscu pracy, równego dostępu do awansu, przewidywalność okresu zatrudnienia;
- bezpieczeństwo dochodu – zagwarantowanie odpowiedniego stałego dochodu, chronionego m,in. poprzez system płacy minimalnej oraz powszechnie dostępnego zabezpieczenia społecznego;
- bezpieczeństwo reprezentacji – np. istnienie niezależnych związków zawodowych czy prawo do strajku;
- bezpieczeństwo reprodukcji umiejętności – oznacza np. możliwość uczestnictwa w szkoleniach zawodowych.

W konsekwencji prekariat to grupa ludzi pozbawionych pewności dnia następnego – zatrudnionych na „umowy śmieciowe". To ludzie młodzi w krajach rozwiniętych i rozwijających się, wchodzący dopiero na rynek pracy. Mogą to być również pracownicy posiadający już doświadczenie zawodowe, imigranci, ale i miejscowi. Jak zauważa G. Standing, Polacy mają znaczący udział wśród prekariuszy migrujących po Europie szczególnie do krajów, które otworzyły swój rynek pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

W Polsce aktywnym zawodowo jest jedynie co trzeci Polak do 25. roku życia. Jak wskazują autorzy Planu realizacji gwarancji dla młodzieży w Polsce, 5,5% biernych zawodowo młodych pozostaje nieaktywnymi z powodu obowiązków rodzinnych, a 2% z powodu choroby i niepełnosprawności. Wyjątkowo trudna jest sytuacja osób określanych jako NEET (*not in employment, education, and training*), czyli tych, którzy pozostają bezrobotni lub nieaktywni zawodowo z powodów innych niż nauka, obowiązki rodzinne czy choroba. Termin „NEET" został stworzony w Wielkiej Brytanii i rozpowszechnił się w całej Europie. W naszym kraju niektórzy autorzy stosują wobec młodzieży bezrobotnej i nieuczącej się określenie pokolenie „ani – ani": ani praca, ani szkoła. W ramach tej grupy istnieją różne kategorie NEET: młodych dziedziczących bezrobocie, brak edukacji, a w konsekwencji biedę i wykluczenie, biernych z wyboru pozostających na utrzymaniu zamożnych rodziców itp. Niezależnie od przyczyn tego stanu bierności jej skutki są wspólne. Dezaktywizacja młodych rodzi poważne konsekwencje psychospołeczne w postaci niskiej samooceny, braku determinacji i motywacji do działania. Problem ten stanowi istotne wyzwanie dla współczesnej polityki społecznej i wymaga przyjęcia szeregu działań profilak-

tycznych i naprawczych, jak: pogłębiona diagnostyka wykluczenia osób młodych (zwłaszcza w kontekście jego powodów i zróżnicowań terytorialnych), wdrażanie programów edukacji ustawicznej, wyrównywanie szans w dostępie do edukacji, szkoleń i praktyk zawodowych, tworzenie partnerstw lokalnych na rzecz poprawy sytuacji dzieci i młodzieży. Cała zbiorowość NEET ze względów formalnych dzielona jest na dwie grupy. Pierwszą stanowią ci, którzy nie rejestrują się w urzędach pracy i są wykluczeni z rynku pracy głównie z powodu przerwania edukacji i braku kwalifikacji zawodowych. Działania aktywizacyjne w obszarze edukacyjnym i zawodowym są wobec nich trudne i wymagają uwzględnienia zarówno kontekstów lokalnych, jak i dużej indywidualizacji form wsparcia. Liczebność tej grupy szacuje się w Polsce na około 150 tys. Drugą, bardziej liczną grupę NEET stanowią młodzi w wieku 18–24 lata, którzy jako bezrobotni są zarejestrowani w urzędach pracy, choć, zgodnie z polskim prawem, mogą równocześnie studiować zaocznie. W roku 2013 ich liczbę szacowano na 410 tys. osób.

3.3. System instytucjonalny i instrumenty miejskiej polityki społecznej

3.3.1. Instrumentarium polityki społecznej

Cele polityki społecznej mogą być realizowane poprzez wykorzystywanie instrumentów posiadanych przez organy władcze, np.: ustawodawstwo społeczne, służby społeczne i wszelkie usługi społeczne, infrastruktura społeczna czy system podatkowy.

Przyjmuje się także podział instrumentów polityki społecznej na:

- ekonomiczne: regulują dostęp do dóbr będących wytworem gospodarki (m.in. zasad wynagrodzenia za pracę, zasad opodatkowania dochodów i wydatków, uprawnień do świadczeń społecznych);
- prawne: regulacje składające się na państwowy system prawny, które mniej lub bardziej bezpośrednio określają uprawnienia i zachowania obywateli związane z zaspokajaniem ich potrzeb (m.in. prawa i wolności obywatelskie, prawa socjalne, regulacje prawne dotyczące poszczególnych dziedzin życia, prawo pracy, prawo rodzinne);
- informacyjne: dysponują nimi wszystkie podmioty dopuszczone do głosu przez państwo (czasem uznawane za nielegalne jak opozycja demokratyczna). Można tutaj wyróżnić informacje przekazywane za pośrednictwem systemu szkolnego, mass media;
- kadrowe: „czynnik ludzki" (m.in. służby społeczne, politycy, parlamentarzyści, związkowcy, lekarze, nauczyciele, wolontariusze);
- kształtowanie przestrzeni: planowanie i tworzenie infrastruktury społecznej [Supińska, 2013, s. 46–52].

3.3.2. Aktorzy lokalnej polityki społecznej

Istotny element procesu tworzenia i wdrażania polityki publicznej stanowią jej aktorzy, tj. podmioty zaangażowane w planowanie, wdrażanie i monitorowanie. Zaangażowanie części tych podmiotów ma charakter wewnętrzny. Organy stanowiąco-kontrolne władzy publicznej, w tym samorządowej, stanowią prawo w zakresie polityki społecznej. Organy wykonawcze odpowiadają za zorganizowanie procesu wdrożenia działań polityki społecznej. Poza tą kategorią podmiotów wyróżnić można aktorów zewnętrznych, często występujących w roli wykonawców programów publicznych oraz współpracujących w ich opracowaniu na zasadzie konsultacji

i uczestnictwa, jednak bez uprawnień do ich formalnego zatwierdzenia. W dziedzinie polityki społecznej kluczową rolę odgrywają w tym przypadku organizacje pozarządowe. Zwiększa się także znaczenie podmiotów sektora prywatnego, realizujących zadania socjalne w formie komercyjnej, a także realizujących w ramach swoich strategii biznesowych politykę CSR (*Corporate Social Responsibility* – koncepcja, według której przedsiębiorstwa w swych strategiach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy).

Z powyższego wynika, że podstawowym założeniem współczesnej polityki społecznej jest jej wielosektorowość. Podstawowe instytucje i podmioty zaangażowane w działania z zakresu miejskiej polityki społecznej to:

- władze miast: decydenci dysponującymi zasobami lokalnej polityki społecznej, zatwierdzający jej zakres i programy działania;
- jednostki organizacyjne samorządu miasta, np. ośrodek pomocy społecznej (lub miejski ośrodek pomocy rodzinie w mieście na prawach powiatu) i powiązane instytucje tworzące lokalny system pomocy społecznej (np. domy dziennego pobytu, domy pomocy społecznej), szkoły, przedszkola, ośrodki kultury, sportu i rekreacji;
- jednostki organizacyjne samorządu powiatowego, zlokalizowane na terenie miasta, np. powiatowe centrum pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej, poradnie pedagogiczno-psychologiczne, szkoły, domy dziecka, domy kultury, powiatowe urzędy pracy;
- organizacje pozarządowe;
- nieformalne grupy samopomocowe;
- ruchy miejskie;
- podmioty ekonomii społecznej;
- podmioty prywatne.

Poza sektorem publicznym angażującym się w działania miejskiej polityki społecznej w ramach realizacji narzuconych ustawowo zadań, istotny w niej udział przypada aktorom reprezentującym sektor prywatny i pozarządowy. Przedsiębiorcy przede wszystkim występują w roli pracodawców oraz operatorów (wykonawców) usług publicznych o charakterze społecznym. Jako dziedziny usług społecznych wskazuje się m.in. edukację i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, resocjalizację, kulturę, rekreację i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe. Warto w tym miejscu wspomnieć o innych, nie spopularyzowanych dotąd na szeroką skalę, formach zaangażowania przedsiębiorców lokalnych w działania na rzecz społeczności lokalnej i jej rozwoju. Chodzi tu o społeczną odpowiedzialność biznesu i stanowiący jej istotny element wolontariat pracowniczy. Zgodnie z raportem *Społecznie Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre Praktyki 2013* zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej są integralnymi elementami zrównoważonego rozwoju. Kwestie związane z rozwojem społeczności lokalnej, w które organizacja może wnieść swój wkład, obejmują tworzenie miejsc pracy poprzez rozszerzanie i dywersyfikację działalności gospodarczej oraz poprzez rozwój technologiczny. Organizacja może również wnieść swój wkład na drodze inwestycji społecznych w tworzenie bogactwa i dochodu poprzez: lokalne inicjatywy rozwoju ekonomicznego, szerzenie edukacji i programów rozwijania kompetencji, promowanie i ochronę kultury i sztuki oraz dostarczanie i/lub upowszechnianie usług zdrowotnych dla społeczności. Rozwój społeczności może obejmować instytucjonalne wzmocnienie społeczności, jej grup i forów zbiorowych, programów kulturalnych, społecznych i środowiskowych oraz sieci lokalnych obejmujących wielorakie instytucje. Raport wskazuje listę 170 praktyk z zakresu zaangażowania biznesu w działania na rzecz rozwoju społeczności lokalnej.

Grupa LOTOS jest jednym ze współzałożycieli Forum Inicjowania Rozwoju, czyli projektu współpracy międzysektorowej, którego celem jest prowadzenie partnerskich programów na rzecz rozwoju lokalnych społeczności i wyrównywanie dysproporcji społecznych w obszarach: kultury, edukacji i rozwoju gospodarczego. Do partnerstwa włączani są przedstawiciele wszystkich sektorów (w tym także małe i średnie firmy oraz podmioty ekonomii społecznej), a każdy z nich angażowany jest zgodnie ze swoimi kompetencjami merytorycznymi. Projekt realizuje ponad 20 podmiotów, m.in. Grupa LOTOS, Energa, PGNiG, PwC, Pracodawcy Pomorza. Przedsięwzięciu patronują Marszałek Województwa Pomorskiego oraz Prezydent Miasta Gdańska.

Z kolei firma Henkel Polska oraz Fundacja Miejsce Kobiet realizują partnerski program na rzecz aktywizacji zawodowej kobiet: „W drodze do pracy" . Jest to działanie społeczne ukierunkowane na aktywizację zawodową kobiet pozostających dłuższy czas (minimum rok) – bez pracy. Głównym celem projektu jest pomoc bezrobotnym kobietom w nabyciu umiejętności i kompetencji wspierających ich powrót na rynek pracy. W ramach projektu oferowane są różnego typu kursy, m.in. trening psychologiczny, ćwiczenia z autoprezentacji, zajęcia z przedsiębiorczości, a nawet konkretne szkolenia zawodowe. W ramach zajęć odbywają się także wspólne warsztaty z pracowniczkami firmy Henkel, podczas których uczestniczki projektu mają okazję zetknąć się z bliska z realiami pracy w międzynarodowej organizacji. Projekt dedykowany jest kobietom pełnoletnim, z wykształceniem średnim lub wyższym, zamieszkującym województwo mazowieckie, posiadającym status osoby bezrobotnej, a także osoby nieaktywnej zawodowo, pozostającej co najmniej rok bez pracy.

Wolontariat pracowniczy realizowany jest np. w popularnej sieci marketów Tesco. „Społecznicy" to pracownicy Tesco, którzy są reprezentantami firmy w kontaktach i budowaniu relacji międzysąsiedzkich. 33 pracowników Działów Obsługi Klienta pracuje razem z lokalną społecznością w swoim mieście i działa na rzecz zaspokojenia lokalnych potrzeb, poświęcając na to 10% swojego czasu pracy. Każda z tych osób realizowała w ramach projektu plan 13 akcji skierowanych do członków lokalnej społeczności. Były to m.in. wycieczki do sklepu Tesco dla dzieci i młodzieży, prezentacje lokalnych szkół gastronomicznych organizowane w pasażach sklepów Tesco, eventy promujące zdrowe odżywianie (akcja „Owoc zamiast słodyczy"), badania medyczne, rejestracja dawców szpiku oraz udział w dniach sportu w lokalnych szkołach. Łącznie w wydarzeniach wzięło udział ponad 26 tys. osób.

Źródło: Społecznie Odpowiedzialny Biznes…, 2014.

Istotną rolę w miejskiej polityce społecznej odgrywają też organizacje pozarządowe. Wśród głównych funkcji trzeciego sektora wymienia się:

- funkcję reprezentowania interesów i praw (rzecznictwo), adresowaną do państwa, rynku i społeczeństwa;
- funkcję redystrybucyjną, umożliwiającą wykorzystanie w celach dobra wspólnego zasobów, które inaczej nie byłby wykorzystane do zaspokojenia potrzeb społecznych;
- funkcję produkcyjną, ukierunkowaną na zaspokojenie potrzeb lokalnych w zakresie usług, w tym umożliwienie tego grupom, które nie mogą zakupić ich na rynku [Leś, 2007, s. 365].

Zgodnie z ustawą z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe są formalnym partnerem samorządu miejskiego w realizacji zadań lokalnej polityki społecznej. W szczególności chodzi tu o:

- zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Organizacje trzeciego sektora pełnią też istotną rolę w obszarze integracji społecznej i zawodowej, realizując w tym zakresie cztery główne cele: zapewniają przejściowe zatrudnienie, tworzą samofinansujące się miejsca pracy, integrują zawodowo, zapewniając stałą pomoc oraz readaptują społecznie przez pracę.

Organizacje pozarządowe coraz częściej pełnią rolę operatorów na rynku usług publicznych (tab. 3.3).

Tabela 3.3. Atuty i słabości organizacji pozarządowych jako operatorów na rynku usług społecznych

ATUTY	SŁABOŚCI
► Wypełnianie luk (w obszarze usług społecznych) ► Specjalizacja (jasno określone kategorii beneficjentów działań) ► Lepsze rozeznanie faktycznych problemów i potrzeb społeczeństwa (co prowadzi do optymalizacji decyzji) ► Realizacja funkcji społecznej kontroli działań administracji publicznej ► Tworzenie płaszczyzny dialogu i negocjacji między administracją a obywatelami ► Większa elastyczność i swoboda działania niż w I sektorze (mniejsze zbiurokratyzowanie) ► Kreatywność (wynikająca z mniejszego stopnia sformalizowania prowadzonej działalności) ► Kreowanie miejsc pracy (w sposób bezpośredni: organizacje pozarządowe jako pracodawcy) ► Pobudzanie rozwoju obywateli i wspólnot (rozwój lokalny) ► Odciążanie instytucji publicznych (realizacja zadań publicznych i działalności podobnej do tej, zwyczajowo podejmowanej przez organizacje sektora publicznego)	► Partykularyzm (NGO realizują głównie swoje interesy grupowe, które nie musza być zgodne z dobrem ogółu) ► Paternalizm: organizacje, nie mogąc stanowić prawa, świadczą usługi w sposób uznaniowy ► Niestabilność funkcjonowania ► Niepewność finansowania ► Uzależnienie od potencjalnych źródeł finansowania (zwłaszcza publicznych) ► Produkcyjna nieefektywność (słabsze niż w biznesie bodźce do racjonalizacji sposobu gospodarowania) ► Brak odpowiedniego zaplecza, zasobów i kadr, który powoduje amatorskie podejście do zadań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Grewiński, Kamiński, Szarfenberg, 2007]

Pomimo wymienionych powyżej deficytów organizacji pozarządowych są one ważnym uczestnikiem miejskiej polityki społecznej. Realizacja polityk publicznych, w tym aktywnej polityki społecznej i polityki rynku pracy, polega współcześnie na łączeniu funkcji zarezerwowanych wyłącznie dla organów publicznych (sterowanie, stanowienie prawa, koordynowanie w ramach strategii i programów) z inicjatywami, intuicją i wiedzą charakterystyczną dla przedstawicieli trzeciego sektora.

3.4. Modele i strategie realizacji polityki społecznej miast

3.4.1. Aktywna polityka społeczna

Jedną z kluczowych kategorii w dyskusji nad kształtem i zakresem działań współczesnej polityki społecznej realizowanej na poziomie centralnym i lokalnym jest niewątpliwie aktywna polityka społeczna (APS). Jak słusznie zauważają M. Rymsza i T. Kazimierczak, wysokiej stopie bezrobocia towarzyszy często stosunkowo niski poziom aktywności ekonomicznej społeczeństwa. Dodatkowo, programy polityki społecznej w dalszym ciągu mają bardziej osłonowy niż aktywizujący charakter. Wobec takich uwarunkowań, wyzwaniem dla współczesnej polityki społecznej jest wbudowanie w jej system instytucjonalny silnych zachęt do podejmowania i kontynuowania aktywności ekonomicznej. Chodzi przede wszystkim o to, by dokonującemu wyboru obywatelowi chciało (i opłacało) się bardziej pracować niż nie pracować [Kaźmierczak, Rymsza, 2005, s. 2]. W ujęciu ogólnym APS polega na:

- ograniczaniu „pasywnych" form wsparcia na rzecz aktywizowania i prowadzenia do samodzielności, prowadzeniu działań skoncentrowanych na zatrudnieniu lub odbudowaniu zdolności do zatrudnienia,
- koordynacji działań wszystkich instytucji (publicznych, pozarządowych i prywatnych) w celu organizacji aktywnych form wsparcia.

Zarysowana w dokumentach unijnych koncepcja aktywnej polityki społecznej obejmuje [*Aktywna polityka społeczna*..., 2010]:

- decentralizację i wzrost znaczenia samorządu lokalnego;
- zasadę pomocniczości w organizacji państwa oraz wzrost znaczenia trzeciego sektora;
- uznanie przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowy kapitału społecznego;
- akceptację postulatu utrzymywania równowagi finansów publicznych oraz ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych;
- znaczenie negocjacji zbiorowych, w tym dialogu obywatelskiego, w którym aktywnie uczestniczą organizacje obywatelskie;
- rolę edukacji jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy;
- znaczenie sektora ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji pełnego zatrudnienia;
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych/reintegracyjnych,
- zwiększenie roli wolontariatu jako zdobycia kwalifikacji w przyszłej pracy zarobkowej;
- podejmowanie działań aktywizujących nie tylko pojedynczych klientów, ale również całych społeczności lokalnych.

Aktywna polityka społeczna to oczywiście przeciwieństwo polityki pasywnej, rozumianej jako polityka zagwarantowanego bezpieczeństwa socjalnego (w pomo-

cy społecznej – udzielanie świadczeń pieniężnych i rzeczowych, a na rynku pracy – wcześniejsze emerytury dla wybranych grup zawodowych, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, renty dla osób niezdolnych do pracy).

W szczególnym obszarze pomocy społecznej służby społeczne powinny działać zgodnie z ideą wzmocnienia (upodmiotowienia) – empowerment. Jak zauważa D. Trawkowska, idea empowerment odnosi się do różnych poziomów, a w szczególności do poziomu lokalnego (społeczność lokalna, lokalna – gminna i powiatowa pomoc społeczna, lokalne władze, organizacje pozarządowe i grupy nieformalne). Na poziomie grupy i społeczności empowerment obejmuje: zjawiska i procesy towarzyszące podejmowanym przez jednostki i grupy staraniom o polepszenie ich pozycji w układzie wpływów w środowisku. Uwzględnia procesy towarzyszące zorganizowanej reakcji przeciw zewnętrznie narzuconym tym społecznościom i grupom, ograniczeniom w dostępie do środków i możliwości. Oznacza też celowe i zorganizowane działania przeciw bezsilności wynikającej z nierówności społecznych i zewnętrznych ograniczeń [Trawkowska, 2013, s. 40]. Podejście *empowerment* oznacza w szczególności [*O urzeczywistnienie zasady Empowerment w polityce aktywnej integracji*, http://ops.pl/wp-content/uploads/2014/09/Manifest-empowerment-projekt.pdf]:

- wzmacnianie potencjału sprawstwa osób, rodzin i grup w przypadku, gdy jest on zbyt słaby, by były one w stanie aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym lub by do takiej aktywności powrócić;
- zapewnianie usług osobom i rodzinom, gdy okoliczności życiowe lub rodzinne (w tym obowiązki opiekuńcze) ograniczają ich aktywność;
- wzmacnianie potencjału sprawstwa lokalnych społeczności tak, by aktywnie uczestniczyły w rozwiązywaniu lokalnych problemów i osiąganiu celów rozwojowych;
- aktywną opiekę się tymi, którzy opieki wymagają, w tym mobilizowanie zasobów tkwiących w środowisku społecznym, by opieka ta była najlepszej jakości;
- zachęcanie odbiorców usług do aktywnego włączania się w proces ich planowania, realizowania i zarządzania, czyniąc ich pełnoprawnymi koproducentami tych usług.

Co godne uwagi w konceptualizacji upodmiotowienia społeczności, to odnotowanie, że wspólnota nie działa sama, a samorząd nie jest dominującym aktorem. W środowisku lokalnym funkcjonują bowiem różnorodne elity, w skład których wchodzić mogą np. uniwersytety czy fundacje, które również mają udziały w procesach upodmiotowienia i rewitalizacji społecznej [Boyle, Silver, 2005, s. 233–243].

Z opisanym powyżej modelem aktywnej polityki społecznej wiąże się nowy paradygmat inwestycyjnej polityki społecznej. W 2013 r. Komisja Europejska przyjęła tzw. *Social Investment Package* (SIP), będący w istocie niezobowiązującą wytyczną dla przeobrażeń polityki społecznej. Pakiet zawiera wytyczne mające pomóc w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020". W podejściu tym dominuje przekonanie, że dobrze zaprojektowana polityka społeczna może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, a także do ochrony ludzi przed ubóstwem. Podkreślono, że system polityki społecznej powinien spełniać trzy funkcje: inwestycji społecznych, ochrony socjalnej i stabilizacji gospodarki [Bouget, Frazer, Marlier, Sabato, Vanhercke, 2015, s. 6].

Koncepcja inwestycji społecznych silnie opiera się na założeniu, że polityka społeczna i gospodarcza wzajemnie się uzupełniają, a inwestycje społeczne obejmują wzmocnienie obecnych i przyszłych możliwości ludzi. Jak zauważa M. Grewiński, paradygmat inwestycji społecznych ma na celu wspieranie nowego systemu gospodarczego – gospodarki opartej na wiedzy, której podstawę stanowią wykwalifikowani i elastyczni pracownicy. Kapitał ludzki i intelektualny są tu traktowane jako

siła napędowa rozwoju społecznego. M. Grewiński inwestycyjną politykę społeczną definiuje jako działanie zorientowane na tworzenie kapitału ludzkiego i społecznego wśród pokolenia młodych. Inwestycja w przyszłość dokonuje się przede wszystkim poprzez aktywną politykę na rzecz rodziny, aktywną politykę rynku pracy, edukację i kształcenie ustawiczne. W podejściu tym kapitał finansowy i rzeczowy ustępują kapitałowi ludzkiemu, gdyż ten ostatni decyduje o przewadze konkurencyjnej państw [Grewiński, 2015, s. 65].

3.4.2. Programowanie lokalnej polityki społecznej

Istnieją trzy zasadnicze powody, dla których w sektorze publicznym, w zasadzie na każdym poziomie zarządzania (centrum, region, układy lokalne), stosuje się programowanie polityki społecznej. Wymienić tu należy:

- przymus prawny,
- członkowstwo Polski w UE,
- menedżerskie podejście do zarządzania sprawami publicznymi.

Pierwsza przesłanka jest szczególnie istotna w przypadku realizacji zadań z zakresu lokalnej i regionalnej polityki społecznej, od 2004 r. bowiem, na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej, samorząd terytorialny został zobligowany do tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych (poziom lokalny: gmina i powiat) oraz strategii w zakresie polityki społecznej (regiony/województwa samorządowe). Strategie te muszą być skoordynowane i spójne z ogólnymi dokumentami wytyczającymi strategiczne kierunki rozwoju jednostek terytorialnych – strategiami rozwoju, a ich realizacji służyć mają branżowe i uszczegółowione programy lokalne i regionalne. Zasadniczym powodem tworzenia miejskich strategii rozwiązywania problemów społecznych jest przepis art. 17 ustawy z 12 marca 2004 o pomocy społecznej], nakładający na gminy obowiązek opracowania takich dokumentów. Według tego przepisu do obowiązkowych zadań własnych gminy należy m.in.: „opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka". Z art. 17 wyraźnie wynika, że gmina nie może uchylić się od obowiązku opracowania i uchwalenia strategii.

Druga przesłanka – członkostwo Polski w Unii Europejskiej – powoduje, że pomoc finansowa z funduszy strukturalnych w dużym stopniu zasila środki publiczne, co powinno wywołać przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego oraz stymulować tworzenie nowych miejsc pracy. Możliwość pozyskania środków pomocowych na dofinansowanie programów i interwencji społecznych jest warunkowana poszanowaniem zasad i reguł polityki strukturalnej, w tym zasady programowania. Zasada programowania stanowi, iż środki pochodzące z funduszy strukturalnych służą finansowaniu jedynie tych działań, które zostaną zawarte w ramach wieloletnich programów rozwoju. Tym samym sfinansowanie przedsięwzięć publicznych z środków unijnych jest możliwe w przypadku posiadania aktualnej strategii.

Trzecia przesłanka powiązana jest z ewolucją podejścia do zarządzania sprawami publicznymi. Lansowana od lat również w Polsce koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego opiera się na założeniu, że sektor publiczny powinien być w swych działaniach „przedsiębiorczy". W myśl tej zasady przyjmuje się, że można w jego działalności wdrażać proefektywnościowe rozwiązania oraz instrumenty zarządcze zaczerpnięte z praktyki funkcjonowania organizacji rynkowych, w tym zarządzanie strategiczne (zob. *EkoMiasto#Zarządzanie*, rozdział: *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*).

Kluczową rolę w zarządzaniu rozwojem miast pełni niewątpliwie strategia rozwoju, czyli kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, wytyczająca cele i kierunki działania oraz reguły i etapy ich osiągania. W dziedzinie lokalnej polityki i pomocy społecznej dokumentem koordynującym zadania jednostkowe jest z kolei strategia rozwiązywania problemów społecznych. Jest to długofalowa koncepcja działania, stanowiąca podstawę realizacji przyjętych wzorów interwencji społecznych, podejmowanych w celu poprawy tych zjawisk występujących w obrębie danej społeczności, które oceniane są negatywnie. Dodatkowo, strategia ta powinna programować „politykę na rzecz poprawy jakości życia, zwiększania spójności społecznej, wzbogacania pola szans samorealizacji poszczególnych mieszkańców i umacniania kapitału społecznego miasta". Podejście aktywizujące w strategiach rozwiązywania problemów społecznych postuluje W. Kłosowski (cytowany zapis pochodzi z projektu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łodzi: Polityka Społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi*).

Tabela 3.4. Błędy we wdrażaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych

1	Brak kompleksowych i dynamicznych (ukazujących tendencje i trendy dla diagnozowanych zjawisk, cech i zmiennych) diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej jednostki terytorialnej. Zaleca się uwzględnianie kryteriów społecznych – wyników badań opinii publicznej, a także uwzględnienie wskaźników kontekstowych (opisujących sytuację układu lokalnego na tle innych, podobnych jednostek)
2	Niewystarczające metody diagnozowania lokalnych problemów społecznych. Problemy i ich hierarchię określa się na podstawie sprawozdawczości ośrodka pomocy społecznej, według liczby osób i rodzin, które korzystają z pomocy oraz kategorii udzielonego wsparcia. Wywołuje to efekt błędnego koła, prowadzący do nierzetelnej diagnozy. Chodzi o fakt, że ośrodki pomocy społecznej realizują ustawowo narzucone zadania, koncentrując się wokół ustawowo określonych obszarów wsparcia i interwencji socjalnej. Jako jednostki budżetowe prowadzą szczegółową sprawozdawczość, w której odnoszą się przede wszystkim do swej podstawowej, regulowanej prawnie działalności. Korzystając w diagnozach z własnych sprawozdań, identyfikują zatem jedynie „ustawowe" problemy społeczne danego terenu. Zaleca się gromadzenie danych pochodzących od innych instytucji i organizacji działających w obszarze pomocy społecznej oraz inwentaryzowanie zasobów organizacji trzeciego sektora. A także uspołecznienie etapu diagnostycznego
3	Pomijanie etapu analitycznego, służącego identyfikacji najważniejszych uwarunkowań realizacji strategii. Zaleca się wykorzystanie metod analitycznych w procesie planowania, no SWOT, Benchmarking
4	Brak zasad i wskaźników monitoringu. Zaleca się opracowanie zestawu wskaźników monitorujących stopień realizacji poszczególnych celów, jak również opisu podstawowych zasad monitorowania strategii
5	Brak określenia źródeł finansowania strategii i wskazania szacunkowych kosztów realizacji zaplanowanych zadań. Zaleca się szacowanie kosztów działań przewidzianych do realizacji w pierwszym etapie wdrażania strategii oraz wskazanie potencjalnych źródeł ich finansowania
6	Brak partycypacji. Znaczna część lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest opracowana samodzielnie przez pracowników ośrodków pomocy społecznej, którzy nie mieli wcześniej do czynienia z metodą planowania strategicznego oraz nie zostali odpowiednio (lub wcale) przeszkoleni w tej dziedzinie. Zaleca się stosowanie metody uczestniczącej w opracowaniu i monitorowaniu strategii, np. utworzenie zespołu strategicznego grupującego różnorodnych interesariuszy

Źródło: opracowanie własne.

Literatura fachowa podkreśla wyraźnie, że strategia zakłada aktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów w jej formułowaniu i realizacji (tab. 3.4). Część autorów wskazuje nawet na tzw. partycypacyjną (uczestniczącą) metodę tworzenia planów strategicznych. Polega ona na trwałym powołaniu zbiorowego podmiotu, stanowiącego reprezentację społeczności lokalnej w pracach nad strategią, np. forum strategiczne, konwent strategiczny, zespół partycypacyjny, warsztat strategiczny [Kłosowski, Warda, 2001, s. 86; Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 135–140]. Skład takiego podmiotu może być następujący: pracownicy socjalni i dyrekcja ośrodka pomocy społecznej, reprezentanci władz lokalnych, urzędnicy samorządowi, reprezentanci innych samorządowych jednostek organizacyjnych działających w obszarze lokalnej polityki i pomocy społecznej, przedstawiciele społeczności lokalnej, przedstawiciele lokalnych NGO, eksperci (akademicy lub konsultanci), reprezentacja zainteresowanych pracodawców.

3.5. Wykluczenie społeczne a polityka społeczna miasta

W projekcie Krajowej Polityki Miejskiej bardzo zdawkowo omówiono wyzwania i problemy natury społecznej, którym muszą sprostać procesy rewitalizacji miast. Zaliczono do nich m.in. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprawę jakości mieszkań i warunków ich eksploatacji, edukację, aktywizację zawodową i przedsiębiorczość grup zagrożonych wykluczeniem. W zasadzie KPM nie podaje szczegółów w zakresie powyższych obszarów działania miejskiej polityki społecznej. Może to świadczyć o wspomnianym już w niniejszym rozdziale deficycie wiedzy na temat społecznego kontekstu rozwoju miasta.

Podstawowym kierunkiem działań lokalnej polityki społecznej zdaje się być walka z biedą i wykluczeniem społecznym. Autorzy *Diagnozy społecznej 2013* wykluczenie społeczne definiują jako brak możliwości uczestniczenia jednostki lub grupy społecznej w ważnych dziedzinach życia wspólnoty, do której należą. Zauważają przy tym, że nie jest to związane z ich przekonaniami, ale z deficytami niezależnymi lub częściowo zależnymi od nich [Panek, Czapiński, 2014, s. 386]. Z formalnego (wynikającego z interpretacji obowiązujących przepisów) punktu widzenia wykluczeniu społecznemu (ekskluzji, marginalizacji) podlegają ci, którzy nie są w stanie sami zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo i uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. W szczególności są to osoby: bezdomne, uzależnione od alkoholu lub narkotyków po zakończeniu terapii, psychicznie chore, długotrwale bezrobotne, zwolnione z zakładów karnych, niepełnosprawne oraz uchodźcy [Karwacki, Kaźmierczak, Rymsza, 2014, s. 415].

Wykluczenie społeczne jest skutkiem biedy dotykającej członków społeczności miejskiej. E. Tarkowska opisuje biedę jako zjawisko, które może przedłużać się, nabierać chronicznego charakteru, a nawet być międzygeneracyjnie przekazywane (dziedziczenie biedy). Wskazuje też na zagrożenie koncentracją ubóstwa i powiązanych z nim negatywnych zjawisk prowadzących do wykluczenia społecznego. Co istotne, biedne sąsiedztwo sprzyja ich utrwalaniu. Nagromadzenie w danej przestrzeni różnych negatywnych zjawisk: ubóstwa, bezrobocia, braku miejsc pracy, niskiego poziomu edukacji, braku perspektyw dla młodzieży, ograniczonej mobilności, przeszkód w komunikacji ze światem zewnętrznym, a w konsekwencji izolacji – zwiększa niebezpieczeństwo tzw. błędnego koła ubóstwa, trwałej marginalizacji czy wyłaniającej się *underclass*. Koncentracja biedy może zachodzić w przestrzeni miejskiej, szczególnie w starych centrach miast przemysłowych [Tarkowska 2005, s. 26]. Realizacja skutecznych programów społecznych wymaga nie tylko wiedzy

o tym, jak duży jest zasięg biedy w mieście, lecz także o tym, czy ludność biedna jest rozproszona wśród mieszkańców lepiej sytuowanych, czy też skupiona w określonych miejscach, tworząc „enklawy"

Enklawy biedy w mieście

W systematyce badań łódzkich enklawa biedy została zdefiniowana jako obszar przestrzeni miejskiej, w przypadku którego co najmniej 30% mieszkańców to beneficjenci pomocy społecznej. Jak wynika z badań prowadzonych pod kierownictwem Wielisławy Warzywody-Kruszyńskiej, bardzo istotną rolę w tworzeniu się łódzkich enklaw biedy odegrały trzy nakładające się na siebie procesy: dezindustrializacji, dewelfaryzacji oraz dezinstytucjonalizacji rodziny. Dezindustrializacja oznacza zmniejszanie udziału przemysłu w zatrudnieniu i w dochodzie narodowym, dewelfaryzacja – oznacza wycofywanie się państwa z dostarczania bezpłatnie lub po niskich cenach usług społecznych, w tym mieszkań. Dezinstytucjonalizacja rodziny natomiast to wzrost udziału i liczby rodzin niepełnych, jednoosobowych gospodarstw domowych, nieformalnych związków z dziećmi [Warzywoda-Kruszyńska, Kruszyński, 2010, s. 52].

Badania łódzkich socjologów wykazały także, że koncentracji biedy w ramach enklaw towarzyszy degradacja techniczna tych obszarów, zwłaszcza ich substancji mieszkaniowej [Jankowski, Warzywoda-Kruszyńska, 2010, s. 10]. W zaniedbanych, nie remontowanych od lat budynkach lokowane są mieszkania socjalne. Budynki te nie gwarantują godnego życia nie tylko z uwagi na zły stan techniczny i deficyty infrastrukturalne, ale również z powodu zwiększonego zagrożenia przestępczością. Otrzymują w nich mieszkania osoby pozbawione praw do dotychczas zajmowanych lokali z uwagi na zaległości czynszowe. Równocześnie na tych samych obszarach widoczne są społeczne skutki gentryfikacji – mieszkańcy o niskich dochodach wypierani są z odnowionych i zmodernizowanych obszarów, które z uwagi na swoją atrakcyjność, dedykowane są jako lokalizacja mieszkań dla klasy średniej. Dotychczasowi mieszkańcy enklaw migrują zaś w ramach enklawy lub pomiędzy enklawami, co powoduje dalszą koncentrację przestrzenną biedy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jankowski, Warzywoda-Kruszyńska, 2010.

Do podobnych wniosków dochodzili badacze amerykańscy i francuscy, zauważając, że koncentracja ubóstwa pogarsza sytuację społeczną grup ubogich i mniejszości etnicznych poprzez tzw. efekty sąsiedztwa (*neighbourhood effects*) [Lelévrier, 2013, s. 409–416]. Uważa się, że ich mechanizmy wynikają po części z braku interakcji społecznych pomiędzy zróżnicowanymi grupami. Zakłada się, że zachowania i aspiracje jednostek mogą się zmienić poprzez kontakt z rówieśnikami i sąsiadami, a grupy o wyższych dochodach są postrzegane jako potencjalne pozytywne wzorce, „drogowskazy" do głównego nurtu wartości i norm. Brak interakcji społecznych powoduje zawężanie sieci społecznych, które ograniczają jednostkom dostęp do informacji i zasobów. Konsekwencją tego ograniczenia jest wyłączanie uboższych mieszkańców z partycypacji społecznej i zatrudnienia. Jako remedium dla tej sytuacji wskazuje się strategie „social-mix". Przyjmuje się, że interakcje pomiędzy mieszkańcami dzielnic ubogich i nowymi grupami społecznymi pochodzącymi spoza tych obszarów przynoszą pozytywne efekty w walce z marginalizacją. Większe zróżnicowanie społeczne postrzegane jest jako metoda zmniejszenia stygmatyzacji, redukcji wykroczeń i przestępstw. Działanie to ma również sprzyjać kreowaniu większej liczby nowych miejsc pracy i zwiększeniu zdolności do awansu wśród naj-

uboższych. Krajowe i lokalne strategie promują spójność społeczną rozumianą jako zdolność społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim swoim członkom, minimalizowania różnic i uniknięcia polaryzacji. Inkluzywne wspólnoty opierają się na podzielanych normach, wartościach, zaufaniu i kooperacji.

Omawiając problematykę wykluczenia społecznego, trudno pominąć kategorię ekonomii społecznej, traktowanej jako narzędzie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ranga ekonomii społecznej w miejskiej polityce społecznej systematycznie wzrasta, co wyraża się np. uwzględnieniem działań na rzecz jej popularyzacji w strategiach lokalnych, a także systematycznym przyrostem liczby jej podmiotów, do której zalicza się np.: spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia, fundacje, centra i kluby integracji społecznej, spółki, zakłady aktywności zawodowej czy warsztaty terapii zajęciowej. Pomimo dużej różnorodności, przedsiębiorstwa społeczne mają pewne wspólne charakterystyki, do których zalicza się ich progospodarczą orientację, uwzględnienie celów społecznych w prowadzonej działalności czy społeczną formę własności. W ramach realizacji funkcji ekonomicznych podmioty ekonomii społecznej zajmują się produkcją towarów lub świadczeniem usług (w tym publicznych: społecznych i technicznych) na otwartym rynku, przy czym wypracowane zyski są głównie inwestowane w celu osiągnięcia założonych celów społecznych, do których zalicza się m.in. tworzenie miejsc pracy, szkolenia, integrację społeczną i zawodową. Wartości etyczne podmiotów ekonomii społecznej mogą także obejmować zobowiązanie do aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych [The Voice of Social Enterprise, 2003].

Priorytetową dziedziną działalności podmiotów ekonomii społecznej jest podnoszenie zatrudnienia poprzez aktywizację społeczną i zawodową grup defaworyzowanych na rynku pracy [Mazur, Pacut, 2008, s. 23]. Realizacja tej roli wiąże się z podejmowaniem przedsięwzięć ukierunkowanych na zapobieganie wykluczeniu społecznemu poprzez reintegrację zawodową i usamodzielnianie osób wykluczonych, do których zalicza się przede wszystkim: długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, izolowanych czy uzależnionych. Wsparcie udzielane tym osobom inicjuje proces ich włączania do gospodarki rynkowej, co w efekcie przyczynia się do wzrostu spójności społecznej i ograniczenia obszarów marginalizacji, z którymi samodzielnie nie radzi sobie administracja publiczna i jej jednostki organizacyjne.

Bibliografia

Aktywna polityka społeczna w województwie opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Raport z badania regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu, Opole 2010, http://ois.rops-opole.pl/download/Aktywna_polityka_spoleczna_w_woj_opolskim_2.pdf [dostęp 20.12.2015].

Alcock P., Erskine A., May M. (red.) (1999), Glossary of Key Terms, *The Student'S Companion to Social Policy*, Blackwell Publishers, Oxford.

Bendell T., Boulter L. (2000), Benchmarking. *Jak uzyskać przewagę nad konkurencją*, Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Boyle M., Silver I. (2005), *Poverty, Partnerships, and Privilege: Elite Institutions and Community Empowermen*, „City & Community", vol. 4, Issue 3.

Czy Silver Economy ma w Polsce przyszłość?, http://www.instytutobywatelski.pl/11056/lupa-instytutu/czy-silver-economy-ma-w-polsce-przyszlosc [dostęp 22.06.2013].

Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S., Vanhercke B. (2015), *Social Investment in Europe. A Study of National Policies*, European Commission.

Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 2000.
Grewiński M. (2015), *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu welfare state?*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka, Warszawa.
Hahn J. (2011), *Przedmowa*, [w:], *Miasta jutra. Wyzwania, wizje rozwiązania*, Komisja Europejska, Polityka Regionalna.
Grewiński M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.
Improvement and Development Agency (2000), *Join the Club? Benchmarking for Best Value*, UK.
Jankowski B., Warzywoda-Kruszyńska W. (2010), *Mieszkańcy łódzkich enklaw biedy 10 lat później*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M. (2014), *Reintegracja Aktywna polityka społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Kaźmierczak T., Rymsza M. (2005), *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, „Analizy i Opinie", nr 48, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Kłosowski W., Warda J. (2001), *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała.
Kucharski M. (2012), *Koncepcja flexicurity a elastyczne formy zatrudnienia na polskim rynku pracy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
Kurzynowski A. (2001), *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
Kurzynowski A, Błędowski P. (2002), *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
Lelévrier C. (2013), *Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France*, „Cities", no 35.
Lenart M. (2009), *Raport z diagnozy Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Polsce*, Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń UTW, Nowy Sącz.
Leś E. (2007), *Rola trzeciego sektora w polityce społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak i M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Mazur S., Pacut A. (2008), *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, FISE, Warszawa.
Olsson S.E. (1993), *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Arkiv Foerlag, Lund.
O urzeczywistnienie zasady Empowerment w polityce aktywnej integracji, http://ops.pl/wp-content/uploads/2014/09/Manifest-empowerment-projekt.pdf [dostęp 12.09.2015].
Panek T., Czapiński J. (2014), *Wykluczenie społeczne*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce (2014), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

Polskie forum HR, *Rok 2010 w agencjach zatrudnienia*, (2015) http://www.polskieforumhr.pl/ [dostęp 20.12.2015].
Projekt Krajowej Polityki Miejskiej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014.
Społecznie Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre Praktyki 2013, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2014.
Standing G. (2014), *Prekariat: Nowa niebezpieczna klasa*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.
Supińska J. (2013), *Debaty o polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Szarfenberg R. (2007), *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Szarfenberg R. (2006), *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tzts.pdf [dostęp 10.09.2015].
Szczęśniak M. (2011), *Pokolenie „ani – ani": o młodzieży, która się nie uczy, nie pracuje i nie dba o samokształcenie*, „Psychologia Społeczna", t. 6.
Szweda-Lewandowska Z. (2012), *Wyzwania dla polityki społecznej w zakresie opieki nad osobami starszymi*, http://liberte.pl/wyzwania-dla-polityki-spolecznej-w-zakresie-opieki-nad-osobami-starszymi/ [dostęp 07.03.2012].
Tarkowska E. (2005), *Polska bieda*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk. Akademia", nr 4.
Tomanek A. (red.) (2010), *Narzędzia polityki flexicurity. Poradnik dobrych praktyk*, IRiPwB, Bydgoszcz.
Trawkowska D. (2013), *Empowerment – idea, koncepcje i praktyka w pracy socjalnej*, [w:] *Empowerment o polityce aktywnej integracji*, nr 2/2013, Warszawa.
Turnowiecki W. (2008), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo GWSH, Gdańsk.
The Voice of Social Enterprise (2003), *There's More to Business Than You Think. A Guide to Social Enterprise*, Social Enterprise Coalition, London.
Wang H., Shen Q., Tang B., Lu C., Peng Y., Tang L. (2014), *A framework of decision-making factors and supporting information for facilitating sustainable site planning in urban renewal projects*, „Cities", vol. 40(2014).
Warzywoda-Kruszyńska W., Kruszyński K. (2011), *Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej*, [w:] *Polski Raport Social Watch 2010 Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Powerty Network*, Warszawa.
Wieczorek I. (2008), *Rola uniwersytetów trzeciego wieku w edukacji ustawicznej osób starszych*, [w:] J.T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzani publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-221-7

9 788379 692217

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta" finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.

KATEDRA GOSPODARKI
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

FSS

norway grants