

# **Problemy Polityki Społecznej**



POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ  
UNIwersYTET WARSZAWSKI  
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ  
WYDZIAŁU DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH

# Problemy Polityki Społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

KWARTALNIK

**#32 (1)/2016**

WARSZAWA 2016

Publikacja finansowana przez  
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk,  
Instytut Polityki Społecznej WDiNP UW

#### RADA PROGRAMOWA

Antoni Rajkiewicz (honorowy przewodniczący) (PL),  
Zenon Wiśniewski (przewodniczący) (PL), Julian Auleytner (PL), Lutz Bellmann (D),  
Stanisława Golinowska (PL), Tomasz Ingot (US), Józef Orczyk (PL),  
Jeja-Pekka Roos (FI), Piotr Pysz (D)

#### ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Barbara Szatur-Jaworska (redaktor naczelna),  
Maria Theiss (zastępca redaktor naczelnej),  
Justyna Łukaszewska-Bezulska (sekretarz redakcji),  
Piotr Błędowski, Juliusz Gardawski, Ryszard Szarfenberg

Redaktor merytoryczny tomu  
Piotr Błędowski

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim  
Ewa Rydlewska

Redakcja i korekta tekstów w języku angielskim  
Helena Marzec,  
Matthew Davies

Redaktor statystyczny  
Anna Kurowska

Redaktorzy tematyczni  
teoria polityki społecznej – Ryszard Szarfenberg, metodologia polityki społecznej – Maria Theiss,  
problemy pracy – Juliusz Gardawski, lokalna polityka społeczna – Piotr Błędowski,  
zabezpieczenie społeczne – Gertruda Uścińska, polityka ludnościowa – Cezary Żołędowski,  
polityka rodzinna – Anna Kurowska

Copyright by  
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej WDiNP UW

ISSN 1640-1808

Adres redakcji:  
Nowy Świat 67, pok. 110  
00-927 Warszawa  
Tel./fax 0-22 826-66-52  
[www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl)  
[problemy.ps@uw.edu.pl](mailto:problemy.ps@uw.edu.pl)

Nakład 130 egz.  
Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa.

Druk i oprawa:  
Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN Sp. z o.o.  
im. Stanisława Kulczyńskiego  
53-505 Wrocław  
ul. Lelewela 4



Przygotowanie do druku:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## *Spis treści*

Od Redakcji .....	9
-------------------	---

### **STUDIA**

Andrzej Przymeński, <i>Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce</i> .....	13
Ewa Gałęcka-Burdziak, <i>Ile w Polsce kosztuje bezdomność?</i> .....	33
Sylwia Timoszuk, Karolina Majdzińska, <i>Wprowadzenie do kalkulacji kosztów zaniechania w pomocy społecznej — na przykładzie trudności w integracji uchodźców</i> .....	47

### **Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH**

Maria Theiss, <i>Discursive construction of local social citizenship — between claims of universal provision and demands of more civic duties</i> .....	67
Ewa Flaszynska, <i>Współpraca lokalnych publicznych podmiotów polityki społecznej szansą skutecznego działania na rzecz osób wykluczonych społecznie — raport z badań w Warszawie</i> .....	85

### **RECENZJE**

Piotr Błędowski, <i>O polityce społecznej wobec ludzi starych w Polsce</i> (recenzja z: M. Kubiak, <i>Polityka społeczna wobec ludzi starych w Polsce na tle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych</i> ) .....	111
---	-----



## Contents

Editorial .....	9
-----------------	---

### STUDIES

Andrzej Przymeński, <i>Renting of council flats as an instrument of housing de-marginalization in Poland</i> .....	13
Ewa Gałęcka-Burdziak, <i>How much does the homelessness cost in Poland?</i> .....	33
Sylwia Timoszuk, Karolina Majdzińska, <i>Introduction to calculating costs of inaction in social assistance: The case of integration of refugees</i> .....	47

### FROM THE RESEARCH AND REPORTS

Maria Theiss, <i>Discursive construction of local social citizenship — between claims of universal provision and demands of more civic duties</i> .....	67
Ewa Flaszyńska, <i>Cooperation of local social policy public subjects aimed at efficient social inclusion</i> .....	85

### REVIEWS

Piotr Błędowski, <i>On social policy towards the elderly people</i> (review of: M. Kubiak, <i>Polityka społeczna wobec ludzi starych w Polsce na tle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych</i> ) .....	111
--	-----





## *Od Redakcji*

Wspólnoty samorządowe, lokalne instytucje i organizacje obywatelskie są bardzo ważnymi aktorami w polskiej polityce społecznej. W środowisku lokalnym (w gminach i powiatach) odbywa się diagnozowanie problemów społecznych i są wypracowywane metody ich rozwiązywania, jest rozwijana oferta usług społecznych i powstaje infrastruktura społeczna, dzięki której usługi te stają się dostępne dla mieszkańców. Tam także pracuje najliczniejsza rzesza realizatorów polityki społecznej (profesjonalistów reprezentujących różne specjalności zawodowe i wolontariuszy), którzy mają bezpośredni kontakt z obywatelami, rozpoznają ich potrzeby, problemy i osobiste możliwości oraz stymulują ich rozwój i samodzielność, a potrzebującym dostarczają wsparcia i pomocy. Mając na uwadze wielkie znaczenie działań podejmowanych na poziomie lokalnym, postanowiliśmy poświęcić niniejszy tom „Problemów Polityki Społecznej” wybranym aspektom lokalnej polityki społecznej.

Dział „Studia” otwiera analityczno-przeładowy artykuł Andrzeja Przymeńskiego, który przedstawia wybrane doświadczenia związane ze stosowaniem socjalnego najmu mieszkań jako instrumentu demarginalizacji mieszkaniowej ubogich rodzin we współczesnej Polsce. W artykule opisane są dwie formy najmu socjalnego stosowane w Polsce, standardy najmowanych mieszkań socjalnych i sposób ich udostępniania. Autor zajmuje się także funkcjonowaniem skupisk społecznych i przestrzennych tworzonych przez lokatorów mieszkań socjalnych i zagrożeniami tych skupisk procesem gettoizacji oraz przedstawia sposoby przeciwdziałania temu procesowi. Rozwiązywanie problemów mieszkaniowych rodzin zagrożonych społeczną marginalizacją jest ważnym zadaniem władz lokalnych, a zarazem jest to zadanie, którego realizacja napotyka w Polsce znaczne trudności. Niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prowadzi w skrajnym przypadku do bezdomności. Kwestią tą zajmuje się Ewa Gałęcka-Burdziak w artykule pt. *Ile w Polsce kosztuje bezdomność?*. Autorka podejmuje oryginalną próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów alternatywnych, w odniesieniu do tej kwestii społecznej. Trzeba bowiem wiedzieć, że możliwa jest prewencja bezdomności. Oczywiście wymaga ona poniesienia pewnych nakładów finansowych, ale działania pomocowe kierowane do osób, które stały się bezdomne, też wiążą się z niemałymi kosztami. Artykuł jest interesującą propozycją metodologiczną w dziedzinie

ewaluacji polityki społecznej. Podobny charakter ma studium przygotowane przez Sylwię Timoszuk i Karolinę Majdzińską. Autorki prezentują w nim metodę konstruowania narzędzia do kalkulacji kosztów zaniechania. Przedstawiają założenia teoretyczne i przesłanki poznawcze podjęcia badań nad kosztami zaniechania w polityce społecznej oraz omawiają etapy konstruowania narzędzia do kalkulacji kosztów zaniechania na przykładzie problemu, jakim są trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Podmiotami, które w praktyce prowadzą programy integracyjne dla cudzoziemców, są głównie samorządy lokalne (powiatowe) i organizacje pozarządowe. Oba wymienione wyżej artykuły powstały na marginesie realizowanego przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, przy współudziale Instytutu Gospodarstwa Społecznego SGH, projektu „Kalkulator kosztów zaniechania w polityce społecznej”, którego celem było wyposażenie lokalnych polityków społecznych w narzędzie ułatwiające podejmowanie decyzji co do kierunku i hierarchii ważności działań.

Dział „Z warsztatów badawczych” otwiera napisany w języku angielskim artykuł Marii Theiss pt. *Lokalne obywatelstwo społeczne w dyskursie politycznym — między postulatami uniwersalnych świadczeń i obywatelskich obowiązków*. Autorka omawia wyniki przeprowadzonych przez siebie badań empirycznych (analizy stenogramów z posiedzeń rad miejskich). Przedmiotem badania jest sposób, w jaki radni dwóch polskich miast zróżnicowanych pod względem poziomu wydatków na politykę społeczną formułują postulaty odnoszące się do szeroko rozumianych praw społecznych oraz obywatelskich obowiązków mieszkańców miasta. Nawiązując do koncepcji *social constructions of target populations*, autorka dochodzi do wniosku, że w badanych środowiskach kompleksowej lokalnej polityce społecznej towarzyszy różnorodność często sprzecznych lokalnych narracji obywatelstwa społecznego. Wniosek odnoszący się do teorii obywatelstwa społecznego mówi zaś, że na poziomie lokalnym uniwersalizm i warunkowość oparta na spełnianiu „obywatelskich obowiązków” mogą współwystępować w komunitariańskich narracjach polityki społecznej. Drugi artykuł zamieszczony w tym dziale został napisany przez Ewę Flaszynską i zawiera omówienie wyników badań empirycznych przeprowadzonych w Warszawie. Przedmiotem zainteresowania autorki był stan współpracy dwóch instytucji lokalnej polityki społecznej: powiatowego urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej. Na przykładzie wybranego środowiska lokalnego opisano formy interakcji pomiędzy tymi dwoma instytucjami, zidentyfikowano bariery występujące w ich współpracy oraz warunki sprzyjające współdziałaniu. Zaprezentowana analiza mieści się w rozwijanym ostatnio w naszym kraju nurcie badań nad relacjami między lokalnymi aktorami polityki społecznej.

W ostatniej części tomu zamieszczamy recenzję książki Michała Kubiaka pt. *Polityka społeczna wobec ludzi starych w Polsce na tle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych* przygotowaną przez Piotra Błędowskiego.

**STUDIA**



**Andrzej Przymeński**

Katedra Socjologii i Filozofii  
Wydział Ekonomii  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu<sup>1</sup>

## ***Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce***

### ***Streszczenie***

Celem artykułu jest przedstawienie niektórych doświadczeń stosowania socjalnego najmu mieszkań jako instrumentu demarginalizacji mieszkaniowej ubogich gospodarstw domowych we współczesnej Polsce. W artykule opisane są dwie formy najmu socjalnego stosowane w Polsce, standardy najmowanych mieszkań socjalnych, sposób ich udostępniania, funkcjonowanie skupisk społecznych i przestrzennych tworzonych przez lokatorów mieszkań socjalnych, zagrożenia ich procesem gettoizacji i sposoby przeciwdziałania temu procesowi. Najważniejszą przeszkodą w realizacji zadania publicznego demarginalizowania mieszkaniowego ubogich gospodarstw domowych jest brak zasobów, zarówno mieszkań, jak i środków finansowych. Rozwój cywilizacyjny Polski wymaga jednak stopniowego rozszerzania gwarancji dostępu do mieszkań socjalnych na kolejne kategorie beneficjentów, zwłaszcza na rodziny wielodzietne.

**Słowa kluczowe:** socjalna pomoc mieszkaniowa, instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej, socjalny najem mieszkań komunalnych, demarginalizacja, ubóstwo, standardy mieszkań, gettoizacja

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Ekonomiczny, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań; adres internetowy autora: a.przymenski@ue.poznan.pl

## Wstęp

Przedmiotem artykułu jest najem socjalny, w dwóch jego występujących w Polsce formach, stanowiący ważną część systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej (SPM). Moim celem jest przedstawienie praktyki i dotychczasowych doświadczeń najmu socjalnego jako finansowanego przez administrację publiczną narzędzia demarginalizacji mieszkaniowej ludności ubogiej, niezdolnej do zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych bez tego rodzaju pomocy. Rozważania zawarte w tym artykule mieszczą się w dwu szerszych kontekstach praktycznych i problemowych, które jednak nie będą tu omawiane. Pierwszym z nich jest mieszkalnictwo czynszowe, zwłaszcza społeczne, jako sposób na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnej części społeczeństwa. Drugim jest system zabezpieczenia społecznego w Polsce, który powinien się rozwijać w miarę postępu cywilizacyjnego społeczeństwa polskiego. Jego elementem jest SPM.

Większość przedstawianych w tym artykule materiałów i wniosków została zebrana w ramach realizacji ukończonego w styczniu 2014 r. projektu badawczego NCN nr N N114 163940, pod tytułem „Zaspokajanie mieszkaniowych i paramieszkaniowych potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych w Polsce, a procesy ich społecznej demarginalizacji”. Kierowałem tym projektem, a w jego realizacji oprócz mnie brała udział Monika Oliwa-Ciesielska, z Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, która przygotowała i zorganizowała zasadniczą część badań empirycznych — badania kwestionariuszowe. Źródłem materiałów wykorzystanych do realizacji projektu były badania empiryczne, obejmujące 80 obszernych wywiadów socjologicznych, obserwacje terenowe osiedli i budynków, w których usytuowane były lokale socjalne, oraz ich otoczenia, studia literatury przedmiotu krajowej i zagranicznej, statystyki, akty prawne, dokumenty instytucji odpowiedzialnych za realizację SPM. Wśród 80 wspomnianych wywiadów, 30 przeprowadzono z lokatorami lokali socjalnych, 30 z mieszkańcami otoczenia społeczno-przestrzennego skupisk lokali socjalnych i 20 z osobami bezdomnymi jako potencjalnymi beneficjentami socjalnej pomocy mieszkaniowej. Rezultatem wykonania przedstawianego wyżej projektu badawczego jest książka autorstwa mojego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej pt. *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, wydana przez wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu w roku 2014. Książka składa się z dwu części, z których pierwsza, socjologiczna, jest napisana przez M. Oliwę-Ciesielską, a druga, w której zaprezentowane są wątki polityczno-społeczne i ekonomiczne, została napisana przeze mnie. Część wątków podjętych w tym artykule ma obszerniejsze rozwinięcie we wspomnianej książce, stąd znajduje się w nim wiele odnośników do niej. Ponieważ badania empiryczne zostały przeprowadzone w Poznaniu, w artykule często jest przywoływany przykład tego miasta.

W artykule koncentruję się na społecznych aspektach i uwarunkowaniach najmu socjalnego i demarginalizacji mieszkaniowej, która ma być jego skutkiem, pomijam natomiast wątki ekonomiczne tej formy pomocy mieszkaniowej, ocenę i uwarunkowania jej dostępności, a także opis i ocenę systemu, w ramach którego ta pomoc jest świadczona. Zrezygnowałem także z szerszej prezentacji materiałów pochodzących z zagranicznej literatury

przedmiotu, w której prezentowana jest sytuacja poza Polską. Jak wcześniej wspomniałem, wątki te są uwzględnione w przedstawionej książce.

W niniejszym artykule kluczowe znaczenie mają pojęcia marginalizacji i demarginalizacji mieszkaniowej oraz ich pochodne. Marginalizacja mieszkaniowa to niezdolność do zaspokajania o własnych siłach potrzeb mieszkaniowych na co najmniej minimalnym poziomie norm kultury mieszkaniowej danego społeczeństwa<sup>2</sup>. Pojęcia te mają swoje odpowiedniki statyczne i dynamiczne, które wyrażają dwie ich pary: zmarginalizowanie — zdemarginalizowanie oraz marginalizowanie — demarginalizowanie. Pierwsza z nich określa dwa przeciwstawne stany, druga — proces zmian w kierunku jednego lub drugiego stanu.

### *Socjalna pomoc mieszkaniowa i jej cele*

Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) to różnego rodzaju świadczenia finansowane ze środków publicznych, których celem jest poprawienie poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich gospodarstw domowych. W systemowych realiach społecznej gospodarki rynkowej, która na mocy Konstytucji RP (art. 20) stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, SPM ogranicza się do ochrony minimalnych dopuszczalnych standardów poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Kierowana jest do gospodarstw domowych, które spełniają kryteria wysokości dochodów, a w przypadku udostępnienia najmu na warunkach socjalnych, także kryteriów niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i ich pilności.

Nie każda forma finansowanej ze środków publicznych pomocy mieszkaniowej dla obywateli ma charakter socjalny w przyjętym tu rozumieniu. Inaczej niż w przypadku SPM, niesocjalna pomoc mieszkaniowa (NPM) jest kierowana do gospodarstw domowych o stabilnych, względnie wysokich dochodach. Przykładem NPM mogą być ułatwienia w spłacie kredytów hipotecznych, w ramach programów rządowych „Rodzina na swoim” i (od 2013) „Mieszkanie dla młodych”. Dotyczą one osób posiadających zdolność kredytową, kupujących, a nie najmujących swoje pierwsze mieszkanie, i to, w przypadku drugiego z tych programów, na rynku pierwotnym. Brak zdolności kredytowej i własnych oszczędności, stanowiących wkład własny kredytobiorców, zamyka dostęp do tego rodzaju pomocy ludziom niezamożnym, zwłaszcza tym mającym niestabilne dochody. Podzielałam pogląd wyrażany m.in. przez Jana Kornilowicza, że wszelkie formy pomocy w uzyskiwaniu mieszkania poprzez system wspomagania spłaty kredytów mieszkaniowych są skuteczne tylko w stosunku do ludzi względnie zamożnych (Kornilowicz 2007, s. 56). Także działalność towarzystw budownictwa społecznego (TBS) nie była i nie jest ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie grup ludności. Można ją ogólnie określić jako interwencję państwa na rynku mieszkań na wynajem, której głównymi beneficjentami były stabilnie finansowo, średnio zamożne gospodarstwa domowe. Za inną formę NPM można uznać udostępnianie przez gminy lokali — wcześniej niemieszkalnych — do remontu lub adaptacji. Na przykład

---

<sup>2</sup> Szerzej o tym: Przymeński, Oliwa-Ciesielska (2014), s. 39–47, 142–143 i in.

w Poznaniu, progiem przystąpienia do procedury starania się o lokal do remontu lub adaptacji jest dochód nie niższy niż 300% minimalnego wynagrodzenia za pracę w jednoosobowym gospodarstwie domowym lub 150% na osobę w gospodarstwie 3- i więcej osobowym (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013, par. 13). Szerzej na temat niesocjalnych form pomocy mieszkaniowej wypowiada się Maciej Cesarski (2014, s. 213 i in.).

W świetle powyższego, można ogólnie stwierdzić, że niesocjalne formy pomocy mieszkaniowej polegają na wspieraniu zdolności obywateli do samodzielnego rozwiązywania swoich problemów mieszkaniowych, podczas gdy socjalne są kierowane do osób w danym czasie niezdolnych do zapewnienia sobie o własnych siłach możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na minimalnym społecznie akceptowanym poziomie. W zakres socjalnej pomocy mieszkaniowej w przyjętym tu rozumieniu wchodzi tylko te świadczenia, które są kierowane do uprawnionych użytkowników mieszkań lub które polegają na ich udostępnieniu w formie najmu socjalnego. SPM nie obejmuje natomiast pomocy udzielanej w ramach i na mocy prawa dotyczącego osób bezdomnych, w infrastrukturze udostępniającej im schronienie i innych form wsparcia, w tym różnego rodzaju mieszkań treningowych. Istnieje bowiem różnica pomiędzy samodzielnym, uprawnionym użytkowaniem mieszkania, nawet o niskim standardzie, a korzystaniem z tymczasowego schronienia w placówkach dla bezdomnych. Polega ona przede wszystkim na możliwości/niemożliwości prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego i możliwości wykluczenia z obowiązkowej koegzystencji osób postronnych. Trzeba zaznaczyć, że między bezdomnością a niebezdomnością mogą istnieć stany pośrednie, określane nieraz jako „w pół drogi”, które warto dostrzegać i zaklasyfikować, chociaż w praktyce udzielania pomocy bezdomnym w Polsce nie odgrywają one znacznej roli.

W Polsce ustawy obowiązek bezpośredniej realizacji zadań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej i odpowiedzialność za ich wykonywanie spoczywa na gminach. Podstawy prawne socjalnej pomocy mieszkaniowej znajdują się w Konstytucji RP (art. 75), przede wszystkim zaś — w ustawie o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.), ustawie o dodatkach mieszkaniowych (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.) i w przepisach prawa lokalnego, określających procedury i zasady najmu mieszkań na warunkach socjalnych oraz obniżania czynszu za ich najem. Z tymi aktami prawnymi, a także praktyką ich realizacji, zająć się praktyka wynikająca ze stosowania ustawy o pomocy społecznej, zwłaszcza w częściach dotyczących pomocy dla bezdomnych, a także zasiłków celowych (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.).

## *Dwie formy socjalnego najmu mieszkań w Polsce*

### *Instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej — uwagi ogólne*

Instrumentami socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce są: dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszów w mieszkaniach komunalnych, a także dwie formy najmu socjalnego: lokali socjalnych i lokali mieszkalnych, które są przedmiotem tego artykułu. Wszystkie one są szerzej przedstawione w innej publikacji (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014).



W niektórych przypadkach i w ograniczonym stopniu, za instrumenty SPM można uznać także pomieszczenia tymczasowe, zasiłki celowe z tytułu pomocy społecznej, mieszkania chronione i niektóre rodzaje pomocy paramieszkaniowej, polegające na przykład na udostępnieniu mieszkalnych kontenerów socjalnych. Pomieszczenia tymczasowe, na mocy ustawy o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 2.5), to lokale na krótki okres wynajmowane przez gminy osobom niemającym w danym czasie innych możliwości zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych. Świadczenie to nie służy jednak udzielaniu stabilnej, długookresowej pomocy mieszkaniowej. Jego najczęściej występującą funkcją jest obecnie ułatwianie przeprowadzania eksmisji. Zasiłki pieniężne i mieszkania chronione są natomiast formami pomocy społecznej udzielanymi na mocy ustawy o pomocy społecznej (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.). Jednorazowe zasiłki celowe mogą być przeznaczane także na zakup opału lub na drobne remonty i naprawy w mieszkaniu (art. 39), chociaż na ogół służą innym celom. Mieszkanie chronione natomiast (art. 53) jest formą pomocy mającą na celu przygotowanie osób, które tam przebywają pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Nie jest ono zatem pomocą mieszkaniową *sensu stricto*, lecz pomocą dającą namiastkę samodzielności lub do niej przygotowującą. Kolejna warunkowa („częściowa”) forma socjalnej pomocy mieszkaniowej, a w zasadzie tylko paramieszkaniowej, to oddanie przez gminy w najem mieszkalnych pawilonów socjalnych, zwanych potocznie kontenerami. Nie bez powodu zostały one przez GUS zakwalifikowane jako pomieszczenia półtrwałe, niebędące mieszkaniami (GUS 2013, s. 19). Należy zaznaczyć, że mieszkania chronione, podobnie jak kontenery mieszkalne i lokale w pensjonatach socjalnych, są rzadko występującymi formami pomocy i nie odgrywają istotnej roli w praktyce.

Z punktu widzenia wykonywania przez gminy zadań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej rozróżnić należy trzy rodzaje najmu lokali komunalnych. Dwa z nich, tj. najem lokali mieszkalnych i socjalnych, mają charakter najmu socjalnego i zostaną dalej przedstawione jako instrumenty SPM. Trzeci, wyłączony z dalszego wywodu, polega na najmie mieszkań komunalnych lokatorom niesocjalnym, którzy nabyli prawo do mieszkania w zasobach komunalnych na mocy starych przydziałów (sprzed 1990 r.) lub na mocy późniejszych umów najmu, w tym na zasadach komercyjnych. Czysze w tych mieszkaniach, regulowane przez samorządy gminne, oprócz pełnych kosztów eksploatacji powinny także obejmować zysk dla gmin, dostosowany do możliwości lokatorów oraz standardu użytkowanych lokali. Wspomniane, użytkowane na podstawie wcześniejszych przydziałów mieszkania, jeśli nie można ich odzyskać do pełnienia funkcji socjalnych i nie generują zysku dla gmin, służnie są przez gminy wyprzedawane. Spadek liczby tego rodzaju mieszkań komunalnych na skutek ich wyprzedaży nie świadczy o tym, że gminy ograniczają prowadzoną przez siebie socjalną pomoc mieszkaniową, nawet jeśli uwzględnimy, że zamieszkują w nich na ogół ubodzy lokatorzy. Wspomniany najem komercyjny występuje na przykład w Poznaniu, gdzie część znajdujących się w zasobie mieszkaniowym miasta lokali mieszkalnych powyżej 80 m<sup>2</sup>, zwłaszcza w wyremontowanych kamienicach, jest wynajmowana na zasadach rynkowych w drodze pisemnego przetargu ofertowego.

### *Socjalny najem komunalnych lokali mieszkalnych*

Pierwsza z form najmu socjalnego w Polsce, najem lokali mieszkalnych, jest adresowana do ubogich gospodarstw domowych, niemogących o własnych siłach zapewnić sobie możliwości zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych, lecz zdolnych do regularnego opłacania czynszu pokrywającego bieżące koszty eksploatacji udostępnionych im mieszkań. Beneficjenci tej formy pomocy, ze względu na niewielki w stosunku do potrzeb zasób mieszkań i środków znajdujących się w dyspozycji gmin, muszą „wygrać” procedurę aplikacyjną, przeprowadzaną na zasadach konkursowych, w ramach której ocenia się poziom niezaspokojenia potrzeb i ich pilności. W ramach tej formy pomocy lokale mieszkalne są najmowane na warunkach lepszych od rynkowych, na co składa się niski czynsz regulowany przez samorządy gmin, stabilne warunki najmu zawieranego na czas nieoznaczony i, w uzasadnionych przypadkach, możliwość obniżenia czynszu. Ten rodzaj najmu nie wyklucza możliwości jego wypowiedzenia, zgodnie z przepisami prawa o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.). Polityka czynszowa gmin udzielających tego rodzaju pomocy mieszkaniowej może zmierzać do sytuacji, w której czynsze pobierane za lokale mieszkalne udostępniane w ramach SPM pokrywają tylko koszty ich bieżącej eksploatacji. W ramach tej formy pomocy mieszkaniowej gminy oddają w najem na ogół mieszkania z własnego/komunalnego zasobu mieszkaniowego, ale mogą je także najmować na rynku i następnie podnajmować, pobierając czynsz niższy niż ten, który same opłacają ich właścicielom.

Opisywana w bieżącym punkcie forma socjalnej pomocy mieszkaniowej jest powszechnie znana, nie ma jednak powszechnie obowiązującej nazwy. Ponieważ jej nazwanie jest niezbędne dla uniknięcia wieloznaczności w określaniu instrumentów SPM, stosuję w tym celu pojęcie (socjalnego) najmu lokalu mieszkalnego, podobnie jak czyni się to, między innymi, w Poznaniu i Toruniu. Należy tu podkreślić, że najem przez gminy lokalu mieszkalnego i najem przez gminy lokalu socjalnego to dwa różne instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej. Różnica między nimi tkwi zawsze w warunkach najmu tychże lokali oraz często w ich standardach użytkowych.

Sprowadzając powyższe informacje na temat socjalnego najmu lokali mieszkalnych do poziomu praktyki administracyjnej, posłużę się przykładem Poznania. Na podstawie uchwały Rady Miasta Poznania z 2013 r. w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu miasta (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013), dostęp do procedury ubiegania się o socjalny najem lokalu mieszkalnego jest otwarty dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy niż 225% najniższej emerytury<sup>3</sup> w gospodarstwie jednoosobowym i 175% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Warunkiem przystąpienia do tejże procedury jest niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w rozumieniu precyzowanym w uchwałach samorządów gmin. W Poznaniu przyjmuje się, że niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają jednoosobowe gospodarstwa domowe, jeśli na nie przypada nie więcej niż

---

<sup>3</sup> W roku 2013 najniższa emerytura wynosiła 831,15 zł.

10 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi, a dla gospodarstwa wieloosobowego nie więcej niż 5 m<sup>2</sup> pokoi. Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają ponadto pełnoletni wychowankowie opuszczający rodziny zastępcze lub innego typu placówki opiekuńczo-wychowawcze, a także zamieszkujący w mieszkaniach chronionych, tymczasowych pomieszczeniach lub ośrodkach dla bezdomnych. Pierwszeństwo w dostępie do komunalnych lokali, zarówno mieszkalnych, jak i socjalnych, mają osoby niepełnosprawne, o złym stanie zdrowia, po 70. roku życia, rodziny wielodzietne, oraz te, których zajmowane obecnie mieszkanie nie spełnia warunków określonych w prawie budowlanym (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013). Kwestionariusze wniosku o udzielenie pomocy mieszkaniowej, poza zdefiniowanymi w uchwałach rad gminy składnikami „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”, mogą przewidywać szerszą informację o sytuacji życiowej aplikantów. W Poznaniu, w zależności od przypadku, bierze się pod uwagę, między innymi, dokumenty potwierdzające zły stan zdrowia lub niepełnosprawność, opinię ośrodka pomocy społecznej o sytuacji społecznej i historii udzielanej pomocy, wyrok orzekający o eksmisji lub wypowiedzenie umowy najmu, orzeczenie sądu o separacji lub rozwodzie, opinię ośrodka opiekuńczo-wychowawczego lub ośrodka dla bezdomnych, o ile sytuacja osoby ubiegającej się o pomoc wiązała się z wyżej wymienionymi instytucjami.

### *Najem lokali socjalnych*

Drugą formą socjalnego najmu mieszkań w Polsce jest najem lokali socjalnych, niezbędny a zarazem najdroższy dla gmin instrument SPM. Jego funkcją jest zapobieganie marginalizacji mieszkaniowej różnych kategorii gospodarstw domowych o najniższych dochodach i najtrudniejszej sytuacji życiowej. Beneficjenci tej formy socjalnej pomocy mieszkaniowej nie mają zdolności do samodzielnego rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych ani do opłacania pełnego czynszu regulowanego w komunalnych lokalach mieszkalnych. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, umowa najmu lokalu socjalnego jest zawierana, w odróżnieniu od najmu komunalnego lokalu mieszkalnego, na czas oznaczony, przy czym można ją przedłużyć na dalszy okres, jeśli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej jej zawarcie. W tego rodzaju najmie nie jest wymagana kaucja zabezpieczająca interesy wynajmującego. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 23). W rozumieniu ustawy, lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym może to być lokal o obniżonym standardzie. Ustawowa definicja lokalu socjalnego (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 2) nie rozstrzyga, że lokal socjalny jest samodzielnym mieszkaniem. Ustawa nie przesądza też, jak dalece standard mieszkania socjalnego może być „obniżony”, ani tego, czy w ogóle musi on być obniżony. Przyjęcie niekorzystnej dla lokatorów socjalnych wykładni ich uprawnień oznacza, że gminy mają prawo udostępniać lokale socjalne jako wydzielone części jednego mieszkania wspólnie użytkowanego

z innymi lokatorami. Ponadto, żadna ustawa ani rozporządzenie ministra nie precyzuje zasad dostępu lokalu socjalnego do takich pomieszczeń, jak ubikacja, łazienka i kuchnia/moduł kuchenny. Mogą one zatem znajdować się poza nim. Dolne granice standardu lokali socjalnych opisane są na ogół w uchwałach samorządów gminnych i w znacznym stopniu wynikają z praktyki. Jest ona przedmiotem kontroli społecznej, co redukuje granice dowolności/arbitralności praktyk stosowanych przez gminy w tym zakresie. Warto zauważyć, że zróżnicowany standard lokali socjalnych (i komunalnych w ogóle) może być instrumentem zarządzania komunalną gospodarką mieszkaniową, w tym sankcji za aspołeczne zachowania lokatorów, którzy nie mogą być eksmitowani „na bruk”.

Nie tylko dolna, ale i górna granica standardu lokalu socjalnego nie jest sprecyzowana, chociaż z pewnością nie może ona pozostawać w sprzeczności z ogólnymi zasadami udzielania (wszelkiego rodzaju) pomocy społecznej. Na ogół najwyższy standard lokali socjalnych odpowiada zwykłemu standardom komunalnych lokali mieszkalnych, w tym nowo wybudowanych. Część środowiska praktyków od dawna postuluje, aby gminy nie wydzielały ze swojego zasobu odrębnej puli lokali socjalnych, ponieważ „socjalni” powinni być tylko lokatorzy. Zakaz stosowania praktyki dzielenia lokali na mieszkalne i socjalne był już przedmiotem prac administracji rządowej. Dotąd nie znalazło to odzwierciedlenia w regulacjach prawnych, jednak już dziś zarówno stosowanie tej praktyki, jak i jej niestosowanie są zgodne z prawem. Duże znaczenie dla poprawy i ujednoczenia standardów nowo tworzonych lokali socjalnych miała ustawa z 2006 r. o finansowym wsparciu ich budowy z budżetu państwa (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. i rozporządzenia wykonawcze do niej). Czyni ona niemożliwym uzyskanie dotacji z budżetu państwa na budowę wszelkiego rodzaju mieszkań komunalnych poniżej względnie dobrego, „współczesnego” standardu. Należy podkreślić, że nie zabrania ona ani nie ogranicza użytkowania substandardowych lokali socjalnych w starych zasobach, w tym w nieremontowanych ruderach, gdzie na przykład są wspólne ubikacje, łazienki na korytarzu lub w ogóle nie ma łazienek.

Nieuregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu elementy socjalnej polityki mieszkaniowej znajdują się w zakresie kompetencji i odpowiedzialności gmin, do których należy bieżące prowadzenie tej polityki. Przybliżając jeden z możliwych jej realizowanych wariantów, posłużę się przykładem Poznania, gdzie, na podstawie uchwały Rady Miasta z 2013 r. (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013) w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu miasta, przyjęto zasadę, że dostęp do procedury ubiegania się o mieszkanie socjalne jest otwarty dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 3). Jest to dochód w wysokości 175% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Ten próg dochodowy jest wyraźnie niższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o najem komunalnego lokalu mieszkalnego. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta z 2009 r., lokale socjalne w Poznaniu są wydzielone z mieszkaniowego zasobu gminy i spełniają wymogi lokalu przeznaczonego na stały pobyt ludzi, określone przepisami prawa budowlanego oraz dotyczącego warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jak można było oczekiwać, określone w załącznikach

do uchwały Rady Miasta (Uchwała nr L/670/V/2009) opisy najniższych dopuszczalnych i docelowych standardów lokali mieszkalnych i socjalnych potwierdzają znaczne różnice między nimi. Tak więc, w odróżnieniu od lokali mieszkalnych, w lokalach socjalnych do roku 2013 mogło nie być indywidualnego olicznikowania zimnej i ciepłej wody, mogło w ogóle nie być łazienki, ustęp zbiorowy lub indywidualny uwzględniający liczbę mieszkańców mógł być udostępniony w promieniu 30 m, licząc od drzwi wejściowych. W tej samej odległości mógł się znajdować dostęp do wody nadającej się do celów domowych. Zgodnie ze wspomnianą wyżej uchwałą, w lokalach mieszkalnych musiała się znajdować własna kuchnia lub wnęka kuchenna z odpowiednim wyposażeniem, natomiast w lokalach socjalnych o najniższym dopuszczalnym standardzie dopuszczalna była instalacja tylko „urządzenia do podgrzewania posiłków”. Ustanowienie tak niskich minimalnych standardów użytkowych nie oznacza, że są one w praktyce egzekwowane. Ich funkcją jest, między innymi, stworzenie możliwości zastosowania sankcji przeciw osobom (i ich gospodarstwom domowym), które notorycznie naruszają normy życia społecznego, w tym jako lokatorzy mieszkań socjalnych.

### *Socjalny najem mieszkań — uwarunkowania realizacji zadań*

#### *Beneficjenci*

Świadomość, kim są beneficjenci socjalnego najmu mieszkań, jest potrzebna podmiotom prowadzącym politykę socjalnej pomocy mieszkaniowej i całemu społeczeństwu, ponieważ opinia społeczna jest instancją w procesach decyzyjnych dotyczących jej spraw, a także kontroli jej skuteczności i kształtowania postaw wobec osób z niej korzystających. Kategoria społeczna, którą tworzą beneficjenci, jest zróżnicowana. Ich cechą wspólną jest niedostatek środków utrzymania, lecz ich sytuacje życiowe i przyczyny niedostatku są różne. Różne warianty ich sytuacji mieszkaniowej, według stanu sprzed udzielenia im pomocy, dobrze oddaje typologia ETHOS, w której rozróżnia się szczegółowe kategorie i podkategorie osób znajdujących się w sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego (European Federation of National Associations Working with the Homeless [FEANTS], 2011). Badania GUS na temat struktury i zasięgu ubóstwa w Polsce prowadzą do wniosku, że do najważniejszych, bezpośrednich przyczyn popadania w ubóstwo należą: bezrobocie, wielodzietność, samotne macierzyństwo lub ojcostwo, niskie zarobki, brak wykształcenia, niepełnosprawność lub opieka nad niepełnosprawnym (GUS 2012, a i b). Na podstawie analizy wyników tych badań można stwierdzić brak podstaw do uogólniającej negatywnej oceny moralnej osób znajdujących się w takiej sytuacji, jako dobrowolnie pozostających w patologicznych formach życia. Niemniej, jak na to wskazują prowadzone w Polsce i za granicą badania beneficjentów socjalnego najmu mieszkań, zwłaszcza skupisk społeczno-przestrzennych przez nich tworzonych, trudna sytuacja życiowa niektórych z nich wynika z nieakceptowanych społecznie sposobów ich życia, a więc oni sami są jej winni. Stwierdzenie ich winy nie wyjaśnia jednak wcześniejszych przyczyn popadnięcia w stan ubóstwa i zdania na publiczną pomoc mieszkaniową. Z przeprowadzonych przez autora

tego artykułu badań problemu bezdomności wynika, że genezy kształtowania się osobowości osób z deficytami społecznego funkcjonowania, przejawiającymi się w niezaradności i przyjmowaniu postaw aspołecznych, trzeba na ogół szukać w splotcie niezależnych od nich oddziaływań ich środowiska społecznego, zwłaszcza we wczesnym okresie socjalizacji (Przyemeński 2001). Lokatorzy z tego rodzaju deficytami osobowości mogą być uciążliwi dla sąsiadów i zarządzających socjalną pomocą mieszkaniową. Oznacza to, że w przypadku budynków i osiedli socjalnych, zwykłe funkcje zarządzania tymi nieruchomościami muszą być rozszerzone o nadzór nad społecznościami ich lokatorów i prowadzenie z niektórymi z nich pracy socjalnej.

Według Zuzanny Rataj istnieją empiryczne podstawy, aby wśród lokatorów mieszkań socjalnych rozróżnić dwa skrajne typy: osoby ciągle niezadowolone z sytuacji mieszkaniowej po udostępnieniu im lokali socjalnych, czekające biernie na poprawę ich stanu, i kategorię lokatorów aktywnych, zadowolonych z udzielonej pomocy (Rataj 2011, s. 71). Problemy — zarówno administratorom, jak i sąsiedztwu — stwarzają osoby zaliczone do pierwszej z tych kategorii, niedbające o zajmowane przez siebie mieszkania, niedokonujące w nich z własnej inicjatywy drobnych, niezbędnych napraw i remontów, nieutrzymujące w nich porządku, w skrajnych przypadkach demolujące je i nieplacące czynszów<sup>4</sup>. Trzeba zaznaczyć, że większa częstotliwość tego rodzaju zachowań w budynkach komunalnych wykorzystywanych do celów SPM, w porównaniu z ich otoczeniem społeczno-przestrzennym, wpływa na kształtowanie się w tym otoczeniu, a także w szerszych kręgach społeczeństwa, negatywnego stereotypu lokatorów socjalnych i środowiska ich zamieszkania. Pomimo że — podobnie jak wszelkie nieuprawnione uogólnienia i uproszczenia — jest on nieprawdziwy, wpływa negatywnie na realizację zadania demarginalizowania mieszkaniowego i społecznego osób korzystających z SPM (szerzej na ten temat: Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014; Rataj 2011). Natężenie zjawiska nieprzestrzegania norm utrzymywania mieszkań w czystości i porządku mogliśmy w ramach wykonanych badań ocenić bezpośrednio na podstawie protokołów z obserwacji, dołączonych do kwestionariuszy 30 wywiadów przeprowadzonych w lokalach socjalnych. Wnioski są następujące: na 30 przebadanych mieszkań, tylko w 3 stwierdzono wykraczający poza normę nieporządek i zaniedbanie, przy czym jedynie w 1–2 przypadkach (trudność w interpretacji) nieład ten w sposób degradujący działał na otoczenie i sąsiedztwo (smród wydobywający się z mieszkań, obawa przed zagrożeniem sanitarno-epidemiologicznym). Osoby mieszkające w tych lokalach najwyraźniej nie odczuwały dyskomfortu ani wstydu, pokazując je ankieterom, co świadczy o tym, że niedbanie o porządek było dla nich normą behawioralną. W większości mieszkań socjalnych ankieterzy i ankieterki stwierdzali jednak czystość, porządek, troskę o estetykę zamieszkiwanego lokalu. Osoby je zamieszkujące odczuwały dyskomfort z powodu nieporządku i wandalizmu panującego w ich otoczeniu (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014).

Cenne informacje na temat cech społeczno-demograficznych lokatorów socjalnych dają także badania przeprowadzone w 2011 r. przez Z. Rataj w Poznaniu na próbie

---

<sup>4</sup> Szerzej na temat patologii sąsiedztwa w osiedlach socjalnych: Przyemeński, Oliwa-Ciesielska (2014); Rataj (2011), s. 42–44.



51 lokatorów. W podziale na formy życia rodzinnego najliczniej w badanej próbie reprezentowane były małżeństwa z dziećmi (29%), osoby samotnie wychowujące dzieci (27%), osoby samotne (22%), małżeństwa zamieszkujące bez dzieci (6%). Pozostałe kategorie były mniej liczne: pary żyjące w konkubinacie, zamieszkujące wraz z dziećmi (4%), pary żyjące w konkubinacie (2%), osoby samotnie wychowujące dziecko, zamieszkujące wraz ze swoimi rodzicami (4%), małżeństwa zamieszkujące wraz z rodzicami i swoimi dziećmi (4%), małżeństwa współzamieszkujące z rodzicami, bez dzieci (2%). Część osób samotnych z przebadanej przez Z. Rataj próby mieszkańców lokali socjalnych stanowiły osoby starsze, chore lub niepełnosprawne, które ze względu na swój wiek czy chorobę znalazły się w trudnej sytuacji materialnej (Rataj 2012, s. 50). Trzeba zauważyć, że wśród badanych stosunkowo dużo było osób dorosłych zamieszkujących ze swoimi rodzicami. W całej próbie wykształcenie podstawowe, zawodowe i niższe niż podstawowe miało 66% osób, średnie 29%, a wyższym legitymowało się 4% (2 osoby) (Rataj 2011, s. 47, 54).

### *Standardy mieszkań najmowanych w ramach najmu socjalnego*

Refleksja na temat właściwych standardów socjalnej pomocy mieszkaniowej musi obejmować zarówno standardy minimalne, jak i maksymalne. Standardy maksymalne mieszkań udostępnianych w ramach najmu socjalnego nie są precyzowane w aktach prawa państwowego ani lokalnego. Z zasad ustrojowych społecznej gospodarki rynkowej, która jest ustrojem gospodarczym Polski (Konstytucja RP, art. 20), można jednak wydedukować, że standardy mieszkań oferowanych w ramach pomocy powinny być niższe od tych, które mogą sobie zapewnić niezamożne gospodarstwa domowe mające jednak na tyle wysoki dochód, że tego rodzaju pomoc im nie przysługuje. Wyegzekwowanie tej zasady jest trudne i nieraz wymaga kompromisów, o czym świadczą nietrudne do zaobserwowania w Polsce sytuacje, gdy osoby, którym pomoc nie przysługuje, mieszkają w warunkach gorszych od tych osób, którym z tytułu ich marginalizacji mieszkaniowej i ubóstwa udostępniono możliwość najmu socjalnego w nowo wybudowanych budynkach komunalnych.

Standardy minimalne mieszkań komunalnych, zwłaszcza socjalnych, oddawanych w najem socjalny, w odróżnieniu od maksymalnych, są natomiast z różnych powodów precyzowane. Co znamienne, charakterystyki te pomijają szersze środowisko, w których te mieszkania są położone. W sensie jakościowym, aby mieszkania oddawane w najem socjalny mogły pełnić swoje demarginalizujące funkcje, powinny zapewniać: samodzielne użytkowanie i prowadzenie gospodarstwa domowego, bezpieczeństwo wewnątrz i na zewnątrz mieszkania, wyposażenie w podstawowe instalacje, metraż i wyposażenie dające dorosłym i dzieciom możliwość zaspokajania ich niezbędnych potrzeb oraz oddalania obcych, gromadzenia majątku, dbania o higienę i czystość. Do wspomnianej normy należą także niedyskryminujące i umożliwiające normalne funkcjonowanie warunki zewnętrzne, w tym bezpieczeństwo w środowisku zamieszkania, dostęp do niezbędnych obiektów infrastruktury, w tym handlowej, komunikacyjnej, usługowej i rekreacyjnej.

Standardy lokali socjalnych, jak wspomniano, są precyzowane w prawie stanowionym przez centralne instytucje władzy i prawo lokalne. W prawie państwowym najistotniejsze

są tu dwie ustawy: ustawa o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.) i ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r.) z przepisami wykonawczymi do niej zawartymi w rozporządzeniu ministra infrastruktury (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r.). Pierwsza z ustaw stwarza możliwość elastycznego, stosownego do potrzeb i możliwości gmin określania standardu tych lokali, co zostało już wcześniej zreferowane. Druga z wymienionych ustaw, wraz z rozporządzeniem wykonawczym, dotyczy wszystkich komunalnych lokali mieszkalnych, w tym przeznaczonych na lokale socjalne, które są tworzone<sup>5</sup> przy pomocy rządowego programu dofinansowywania z budżetu państwa. Określają one warunki, których spełnienie przez gminy jest niezbędne, aby to dofinansowanie otrzymać. Wszystkie nowo tworzone w ramach tego programu mieszkania komunalne muszą być wyposażone w wannę lub kabinę natryskową w łazience, umywalkę w łazience, miskę ustępową w łazience lub wydzielonym ustępie, czteropalnikową kuchenkę gazową lub elektryczną i zlewozmywak — w miejscu, które nie zostało określone, a więc w kuchni lub w aneksie kuchennym (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r., par. 9). Jest to standard wyższy od obowiązującego przed wejściem w życie wymienionych przepisów, kiedy możliwe było wsparcie finansowe państwa przy tworzeniu lokali, w których wspomniane instalacje znajdowały się w pomieszczeniach do wspólnego użytkowania więcej niż jednego gospodarstwa domowego. Przepisy obecnie obowiązujące zakazują tworzenia substandardowych mieszkań na wynajem socjalny za pieniądze z budżetu państwa.

Przechodząc do opisu stosowania instrumentu najmu socjalnego na poziomie lokalnym, posłużymy się przykładem Poznania. Między standardami lokali socjalnych budowanych w tym mieście w ostatnich latach, z wykorzystaniem dofinansowania z budżetu państwa, a standardami lokali ciągle użytkowanych w starych zasobach zachodzi znaczna różnica na niekorzyść tych drugich. W uchwale z 2009 r., dotyczącej gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta (Uchwała nr L/670/V/2009), Rada Miasta Poznania zadeklarowała zamiar likwidacji mieszkań i budynków substandardowych. Realizując ten zamiar, miasto stopniowo burzy stare zasoby znajdujące się w najgorszym stanie, na ogół baraki, i nie buduje już mieszkań substandardowych<sup>6</sup>. Nie odstępuje jednak od wykorzystywania lokali socjalnych w starych zasobach. Baza mieszkań z tego zasobu, oddawanych w najem jako lokale socjalne, w dalszym ciągu powstaje na podstawie specjalnie przygotowanego wykazu mieszkań komunalnych o najniższym (obniżonym) standardzie.

Z. Rataj, badająca w 2011 r. mieszkalnictwo socjalne w Poznaniu, potwierdziła, że nowo wybudowane lokale socjalne posiadają na ogół wyższy standard użytkowy niż te, które znajdują się w starych zasobach, chociaż te drugie często odznaczają się większą

---

<sup>5</sup> Przez budowę, rozbudowę, nadbudowę, remont, przebudowę, zmianę sposobu użytkowania, kupno, kupno połączone z remontem (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r., art. 3).

<sup>6</sup> Wyjątkiem były tzw. mieszkaniowe pawilony socjalne, zwane kontenerami, ale celem ich instalacji było przede wszystkim tworzenie instrumentu sankcji wobec lokatorów społecznych. Szerzej na ten temat w dalszej części pracy.



powierzchnią niż nowe. Regułą w przypadku mieszkań nowych jest to, że są one przystosowane do zamieszkiwania osób niepełnosprawnych, co oznacza między innymi, że są (jak te na ul. Nadolnik i Fabrycznej) wyposażone w szerokie drzwi i w niskie kabiny prysznicowe w łazienkach (Rataj 2011, s. 39, 42). Mieszkania w starych zasobach nie są natomiast przystosowane do zamieszkiwania przez osoby chore i niepełnosprawne, chociaż osoby takie w niektórych z nich zamieszkują. Nowo wybudowane mieszkania socjalne składają się zazwyczaj z jednego pokoju z aneksem kuchennym lub dwóch pokoi, w tym jednego z aneksem (Rataj 2011, s. 50, 51). Wszystkie są wyposażone w łazienkę i ubikację w mieszkaniu. Odpowiadają one wyżej określonym warunkom postawionym przez ministra infrastruktury. W całej przebadanej przez Z. Rataj próbie 51 lokali socjalnych, zarówno z nowego, jak i starego zasobu, 64,7% stanowiły mieszkania o powierzchni do 45 m<sup>2</sup>, 78,4% lokali było jedno- lub dwuizbowych. Tylko 4 mieszkania, przeznaczone dla rodzin wieloosobowych, miały metraż powyżej 60 m<sup>2</sup>. Za izbę Z. Rataj uznawała zarówno pokój, jak i kuchnię, przy czym pokój z aneksem traktowała jako jedną izbę. W badanej przez tę autorkę próbie, większość lokali jednoizbowych była wyposażona w aneks kuchenny, chociaż znalazły się w niej także 2 lokale socjalne (na ul. Święty Marcin) składające się tylko z 1 pokoju, o metrażach 16 i 17 m<sup>2</sup>, z kuchnią, ubikacją i łazienką na korytarzu (poza mieszkaniem), w starej, niezadbanej, od dawna nieremontowanej kamienicy. Zamieszkiwały w nich dwie samotne kobiety w złym stanie zdrowia. W starych zasobach (na ul. Wawrzyniaka) znajdowały się także mieszkania bez łazienki i bez dostępu do łazienki na zewnątrz (Rataj 2011, s. 42–49; Przymeński, Oliwa-Ciesielska, s. 142–147). To, że mieszkania socjalne mają niewielką powierzchnię, po części odpowiada zapotrzebowaniu, ponieważ prawie połowa (43%) gospodarstw domowych, które zajmują lokale socjalne, składa się z 1–2 osób. Nie oznacza to, że w badanej próbie nie występował problem ciasnoty. Część mieszkań jednopokojowych zamieszkiwały 4 osoby, a mieszkań dwupokojowych — 5 i więcej osób (Rataj 2011, s. 54). Oceniając standard badanej próby mieszkań socjalnych, cytowana autorka zwróciła uwagę, że w większości tych lokali nie było osobnego pokoju dla dzieci, co, jej zdaniem, sprawia, że także ich rodzice nie mają prywatnej przestrzeni dla siebie. W części gospodarstw domowych, w których dzieci miały odrębny pokój, był on zajmowany przez więcej niż dwójkę dzieci (Rataj 2011, s. 51). W 10 stwierdzonych przypadkach, dzieci dzieliły jedno łóżko (miejsce do spania) z rodzicami lub rodzeństwem tej samej płci. Nie stwierdzono przypadku dzielenia jednego łóżka z rodzeństwem odmiennej płci (Rataj 2011, s. 58).

Także z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że niski standard użytkowy niektórych lokali socjalnych znajdujących w starych, nieremontowanych budynkach (brak instalacji sanitarnych w mieszkaniach, zawilgocenie, zagrzybienie ścian, odrapane, pokryte prymitywnymi graffiti ściany korytarzy, smród stęchlizny, szczury w piwnicach przechodzące do mieszkań, zalewanie piwnic itp.) stwarza zagrożenie dla realizacji celu najmu socjalnego, jakim jest demarginalizowanie mieszkaniowe (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 19 i in.).

*Środowisko społeczno-przestrzenne*

Wpływ na procesy demarginalizowania mieszkaniowego i społecznego poprzez zastosowanie instrumentu najmu socjalnego, zwłaszcza w przypadku budynków lub osiedli z mieszkaniami socjalnymi, wywiera otoczenie społeczno-przestrzenne: bliższe i dalsze sąsiedztwo społeczne i środowisko zamieszkiwania w rozumieniu urbanistycznym. Wpływ obu tych zespołów uwarunkowań na poziom satysfakcji z zamieszkiwania w lokalach socjalnych, a także ich wzajemny związek — w świetle badań krajowych i zagranicznych — nie budzi wątpliwości. Szerszemu przedstawieniu tych uwarunkowań, na podstawie przeprowadzonych badań, poświęcone są obszerne części książki mojego współautorstwa (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014).

Opinie na temat zamieszkiwania w sąsiedztwie innych lokatorów socjalnych są na ogół ambiwalentne i mocno zindywidualizowane. Z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że — w zależności od kontekstu pytania — możliwe jest deklarowanie zarówno zadowolenia z faktu zamieszkiwania w homogenicznych sąsiedztwach gospodarstw domowych z marginesu socjalnego, jak i niechęci do tego faktu. Te same osoby mogą sygnalizować i złe, i dobre strony tego rodzaju sąsiedztwa. Według tej autorki, poczucie podobieństwa do innych może przyczyniać się do satysfakcji z miejsca zamieszkania, ponieważ gwarantuje ono brak konieczności konfrontowania się z ludźmi lepiej sytuowanymi, co z kolei wyklucza poczucie bycia gorszym od sąsiadów charakteryzujących się wyższym statusem społecznym (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 10–11 i in.). Osoby bezdomne, a także lokatorzy mieszkań socjalnych, odpowiadając na pytanie dotyczące ich preferencji co do sąsiedztwa, w większości wybierają ludzi przeciętnych i ubogich, jednakże o pozytywnych cechach charakteru, o skłonnościach do niesienia pomocy i do wzajemnego zrozumienia. Podstawą tych wyborów, zdaniem M. Oliwy-Ciesielskiej, jest oczekiwana solidarność w biedzie (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 23–24). Jednocześnie, gdy te oceny są umieszczone w kontekście realiów ich życia sąsiedzkiego, stają się w pewnych elementach krytyczne. Z badań zarówno Z. Rataj, jak i M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że mieszkańcy lokali socjalnych, pytani o negatywne strony zamieszkiwania w lokalach socjalnych, wskazują często na sąsiedztwo niektórych współlokatorów, którzy na różne sposoby, nieraz w sposób drastyczny, naruszają preferowany przez nich ład relacji sąsiedzkich (Rataj 2011; Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014). Wątki patologii funkcjonowania całych społeczności tworzonych przez mieszkańców niektórych osiedli socjalnych w Polsce, w tym powstawania porządku nieformalnego, umożliwiającego kształtowanie się w nich przestępczego władztwa, przedstawili — opierając się na doświadczeniach policji — Z. Kukuła i B. Dudziak (2013). Jak można się spodziewać, patologie te, stanowiące mniej lub bardziej wyraźne przejawy gettoizacji niektórych środowisk lokatorów socjalnych, zasadniczo uniemożliwiają demarginalizację mieszkaniową i społeczną tych ich uczestników, którzy do niej aspirują.

Z wywiadów przeprowadzonych z lokatorami socjalnymi i osobami z niesocjalnego otoczenia społecznego ich skupisk wynika, że zarówno jedni, jak i drudzy są przekonani, iż w skupiskach tych częściej niż w otoczeniu niesocjalnym dochodzi do łamania norm życia społecznego, w tym sąsiedzkiego (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014; Rataj 2011).

Jest to podstawą do, w pewnym stopniu uznanej za prawomocną przez samych lokatorów socjalnych, stygmatyzacji ich środowiska społecznego, która obniża ich poczucie satysfakcji z zamieszkiwania w tych skupiskach. Oprócz przypisywania niektórym lokatorom socjalnym aspołecznego trybu życia, przyczyną tej stygmatyzacji jest także samo ich ubóstwo i konieczność korzystania z pomocy socjalnej, uwypuklane przez ich zamieszkiwanie w odrębnych budynkach lub nawet osiedlach. Chociaż niektóre z nich pod względem architektonicznym prezentują się lepiej od ich otoczenia „niesocjalnego”, jednak znaczne zagęszczenie znajdujących się w nich małych mieszkań, ich podobieństwo i relatywnie niski standard, a także świadomość zasiedlenia przez margines socjalny, a nie raz także społeczny, obniża walory zamieszkiwania w nich. Trzeba jednak zaznaczyć, że z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, iż sąsiedzi z otoczenia społecznego osiedli socjalnych w większości odróżniają biedę, w tym niezawinioną, od celowego postępowania, które można by określić mianem patologii, i — pomijając skrajne wypowiedzi — ich negatywne oceny środowiska mieszkańców budynków socjalnych są w większości stonowane i rozmyte, a w niektórych wypadkach w ogóle nie występują (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 27–28 i in.). Negatywne oceny najwyraźniej są zogniskowane na społecznych zachowaniach konkretnych ludzi. Niemniej, fakt odróżniania tego środowiska od otoczenia, zarówno przez jego uczestników, jak i „niesocjalnych” sąsiadów, a także dystans wobec niego, zabarwiony mniej lub bardziej negatywnymi ocenami, jest faktem. Z badań empirycznych przeprowadzonych przez M. Oliwę-Ciesielską płynie między innymi bardzo ważny wniosek, że w przeciwieństwie do niesocjalnych mieszkańców z sąsiedztwa lokatorów socjalnych, którzy w zdecydowanej większości preferują zamieszkiwanie na obrzeżach miasta lub na wsi, lokatorzy mieszkań socjalnych wolą zamieszkiwać w centrum miasta, ponieważ obawiają się grożącej im na peryferiach izolacji społecznej, pogłębiającej ich marginalizację i uciążliwości życia. Sytuowanie mieszkań socjalnych na uboczu uznało za nieodpowiednie rozwiązanie aż 26 na 30 badanych lokatorów mieszkań socjalnych (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 19–20 i in.).

Wyrażone w literaturze przedmiotu doświadczenia wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, w których od dawna udziela się pomocy mieszkaniowej w formie socjalnego najmu, wskazują zarówno na obiecujące jej rozwiązania, jak i na błędy, które popełniono w toku tworzenia osiedli dla ludności o niskim i bardzo niskim statusie materialnym (*very low income*), w znacznym stopniu niwelujące demarginalizujący w założeniu efekt tych inwestycji (Wilen, Stasel 2006; Smith 2006; Bennet, Smith i Wright 2006; Di Biagi 2008; Ball 2012). Do błędów tych, o których szerzej piszę w innej pracy (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 168–185 i in.), można zaliczyć: zbyt dużą skalę osiedli, w tym budowę wieżowców z mieszkaniem socjalnymi, niekończenie przyjętych planów, brak właściwych relacji właścicieli budynków komunalnych z ich mieszkańcami, złudne nadzieje na integrację społeczną środowisk zamieszkałych w skupiskach lokali socjalnych, doprowadzenie do ich gettoizacji, podejmowanie ryzykownych działań mających uaktywnić społecznie mieszkańców, w tym tworzenie osiedli dla lokatorów o zróżnicowanych dochodach (ang. *income-mix*) itp. Wiedza o tych błędach powinna być wykorzystana w polskiej polityce socjalnej pomocy mieszkaniowej, zarówno w teorii, jak i w praktyce.

Według M. Oliwy-Ciesielskiej, wydzielenie z otoczenia społecznego, a nawet ghettoizacja jednostek i grup marginalnych są możliwe także w warunkach ich współegzystowania w tej samej przestrzeni z lepiej sytuowanymi grupami (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 12–13). Efekt zmarginalizowania społecznego nie jest więc przypisany do skupisk społeczno-przestrzennych ludzi zmarginalizowanych, może też wystąpić w warunkach ich rozproszenia. Kontekst teoretyczny sposobu funkcjonowania ubogich gospodarstw domowych i skupisk ubogiej ludności w sytuacji marginalizacji jest przedstawiony w książce M. Oliwy-Ciesielskiej na temat kultury ubóstwa (2013).

### ***Wnioski i rekomendacje***

Osiągnięcie postępu w demarginalizowaniu mieszkaniowym ubogich i bardzo ubogich gospodarstw domowych poprzez zastosowanie instrumentu socjalnego najmu mieszkań wymaga udostępniania mieszkań o odpowiednim standardzie użytkowym w bezpiecznym i niedegradującym społecznie środowisku społeczno-przestrzennym. Wspomniany standard powinien zapewniać zaspokojenie potrzeb na poziomie niezbędnego minimum, nie może więc drastycznie spadać poniżej tego minimum, do poziomu nędzy mieszkaniowej, co się obecnie zdarza. Najem lokali substandardowych gospodarstwom domowym korzystającym z socjalnej pomocy mieszkaniowej, zwłaszcza tym dotkniętym ubóstwem nie ze swojej winy, wprawdzie zapewnia im dach nad głową, którego nie mogłyby one zapewnić sobie o własnych siłach, lecz nie prowadzi do osiągnięcia celu, jakim jest ich demarginalizowanie mieszkaniowe. Z powyższego wynika, że ważnym celem polityki społecznej jest obecnie stopniowa eliminacja lokali substandardowych z puli mieszkań gminnych oddawanych w najem socjalny, zwłaszcza rodzinom, które nie ponoszą winy za swoją trudną sytuację mieszkaniową.

Jak wspomniano, przeszkody w demarginalizowaniu mieszkaniowym ubogich i bardzo ubogich gospodarstw domowych mogą znajdować się także w środowisku społeczno-przestrzennym na zewnątrz lokalu oddanego w najem socjalny. Planowanie pomocy mieszkaniowej i zarządzanie nią powinno uwzględniać te zewnętrzne uwarunkowania. Zadaniem najważniejszym wydaje się tu zapobieganie ghettoizacji środowisk społeczno-przestrzennych zamieszkałych przez lokatorów socjalnych. Ghettoizacja to pewnego rodzaju proces, obejmujący różne stadia — od niemożności przeciwdziałania zachowaniom naruszającym normy współżycia społecznego, po wymuszanie podporządkowania się większości lokatorów mniejszości, która te normy narusza. Ghettoizacji nie są w stanie przeciwstawić się o własnych siłach anonimowi dla siebie lokatorzy, stojący w sytuacji zagrożenia ze strony silniejszej i zdeterminowanej mniejszości. Z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że lokatorzy poznańskich budynków z mieszkaniami socjalnymi wskazywali na duży stopień swej bezradności w obliczu problemów sąsiedzkich, takich jak dewastacje, chuligaństwo, przemoc, występujących w skupiskach lokali socjalnych (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 193 i in.). Przeciwdziałanie ghettoizacji wymaga, między innymi, niedopuszczania do izolacji budynków i osiedli komunalnych z lokalami socjalnymi, i to zarówno w rozumieniu społecznym, jak i przestrzennym. Niezbędne jest także kompetentne zarządzanie

tymi budynkami lub osiedlami, wykraczające poza zwykłe funkcje administrowania nimi. Z konieczności musi ono obejmować także szersze funkcje kontroli sposobu funkcjonowania zamieszkujących w nich środowisk społecznych, bez czego nie jest możliwa ochrona większości lokatorów socjalnych przed negatywnymi skutkami aspołecznych zachowań niektórych z ich współmieszkańców. Zarządzający powinni ponadto wspierać integrację lokatorów, zwłaszcza poprzez dopuszczanie ich do współzarządzania budynkami, które zamieszkują. Nieskuteczne jest natomiast narzucanie lokatorom integrowania się przez różnego rodzaju nieakceptowane przez nich rozwiązania, w tym architektoniczne, ograniczające ich prywatność i możliwość dokonywania własnych wyborów (szerzej o tym: Rataj 2013). Nie ulega jednak wątpliwości, że do skutecznego zarządzania budynkami i osiedlami socjalnymi niezbędne są niebudzące kontrowersji instrumenty sankcji przeciw lokatorom łamiącym normy najmu i współżycia sąsiedzkiego, o znanych i prostych procedurach stosowania. Obecnie wszystkie tego rodzaju środki — niemające jednoznacznych podstaw prawnych — są stosowane niepewnie, w obawie przed reakcją opinii społecznej, szczególnie wrażliwej na sytuacje, gdy opresje spotykają ludzi ubogich (szerzej na ten temat: Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 185–188).

Podsumowując ten wątek rozważań, można stwierdzić, że utrzymywanie we właściwym stanie środowisk społecznych tworzonych przez lokatorów socjalnych wymaga realizacji dodatkowych zadań, wykraczających poza zapewnienie niezakłóconej eksploatacji mieszkań, co wymaga współpracy także z zewnętrznymi służbami społecznymi. Mam tu na myśli przede wszystkim szeroko rozumianą pracę socjalną — zaplanowaną zarówno dla konkretnych osób i gospodarstw domowych, jak i całego środowiska, co należy do obowiązków ośrodków pomocy społecznej.

Do najważniejszych przeszkód w realizacji publicznego zadania demarginalizacji mieszkaniowej ubogich gospodarstw domowych w skali ogólnopolskiej należy zbyt mała ilość mieszkań i środków finansowych, które mogą być na ten cel przeznaczone. Jednak, jak zapowiedziałem we wstępie do tego artykułu, wątek zaspokojenia potrzeb, warunkowane m.in. podażą mieszkań socjalnych, nie jest tu rozwijany.

Świadczenie socjalnej pomocy mieszkaniowej w formie socjalnego najmu mieszkań ma w Polsce charakter uznaniowy, co oznacza, że zgodne z prawem jest odmówienie tej pomocy gospodarstwom domowym, mimo iż spełniają one kryteria uprawniające do jej otrzymania. Rozwój cywilizacyjny społeczeństwa polskiego, jeśli ma on być zrównoważony, czyni możliwym i koniecznym stopniowe rozszerzanie obligatoryjnego charakteru tego rodzaju świadczeń, które, tak czy inaczej, współtworzą system zabezpieczenia społecznego w Polsce. Zdaniem Z. Rataj pierwszą kategorią zasługującą na gwarancję udzielenia pomocy mieszkaniowej są ubogie rodziny wielodzietne.

**Bibliografia**

- Ball, J. (2012). *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*. London and New York: Routledge.
- Bennett, L., Smith, J.L., Wright, P.A. (red.). (2006). *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Bennett, L., Smith, J.L., Wright, P.A. (2006). Introduction. W: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (red.) *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Cesarski, M. (2014). Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa — losy, rozwiązania i treść. *Studia i Prace KES*, nr 1. Warszawa: Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 115–134.
- Di Biagi, P. (2008). *The Public City. Social housing and urban redevelopment in Turin*. Turin — London — Venice — New York: Umberto Allemandi & C.
- European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL (FEANTSA). (2011). *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*. Pobrano z: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en> [dostęp: 04.07.2013].
- GUS (2012a). *Różne oblicza polskiej biedy*. Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ\\_Rozne\\_oblicza\\_polskiej\\_biedy.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_Rozne_oblicza_polskiej_biedy.pdf) [dostęp: 22.07.2013].
- GUS (2012b). *Ubóstwo w Polsce w 2011 r.* Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ\\_ubostwo\\_w\\_polsce\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2011.pdf) [dostęp: 22.07.2013].
- GUS (2012c). *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.* Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PBS\\_gosp\\_mieszkan\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PBS_gosp_mieszkan_2011.pdf) [dostęp: 22.07.2013].
- GUS (2013). *Mieszkania, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa: GUS.
- Korniłowicz, J. (2007). Zmiany sytuacji mieszkaniowej i warunków mieszkaniowych. W: H. Zaniewska (kier. tematu) *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kukuła, Z., Dudziak, B. (2013). Przejawy patologii i przestępczości wśród mieszkańców lokali socjalnych. *Praca Socjalna*, nr 4, s. 122–137.
- Oliwa-Ciesielska, M. (2013). *W poszukiwaniu kultury ubóstwa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Przyemeński, A. (2001). *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Przyemeński, A., Oliwa-Ciesielska, M. (2014). *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Rataj, Z. (2011). *Wpływ sytuacji mieszkaniowej na jakość życia w mieszkaniach socjalnych na terenie miasta Poznania*, praca magisterska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu [maszynopis niepublikowany].



- Rataj, Z. (2013). Osiedle socjalne Darzybór w Poznaniu — założenia a realizacja. *Praca Socjalna*, nr 6, s. 81–95.
- Smith, J.L. (2006). Mixed-Income Communities: Designing Out Poverty or Pushing Out the Poor?. W: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (red.) *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Wilén, W.P., Stassel, W.L. (2006). Gautreaux and Chicago's Public Housing Crisis: The Conflict Between Achieving Integration and Providing Decent Housing for Very Low-Income African Americans. W: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (red.) *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. Nr 71, poz. 734, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz. U. Nr 251, poz. 184.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, Dz. U. Nr 120, poz. 1001.
- Uchwała nr L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009–2013. Pobrano z: <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-l-670-v-2009-z-dnia-2009-03-03,27390/> [dostęp: 23.07.2013].
- Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania. Pobrano z: <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-xlvii-728-vi-2013-z-dnia-2013-03-26,46431/> [dostęp: 18.07.2013].

### **Summary**

The objective of this article is the presentation of renting of council flats, as an instrument of housing de-marginalization of low and very low income households in present-day Poland. In the paper are described two forms of social renting of council flats, their standards, ways of their providing, functioning of social tenants neighbourhoods, danger of their ghettoization and ways to counteracting such a phenomenon. The most important obstacle in performance of the public task of low-income households housing de-margi-

nalization is shortage in financial and social flats resources. Social development in Poland demands a gradual extension of a guarantee of an access to council flats for consecutive categories of low income households, especially for families with many children.

**Key words:** social housing assistance, instruments of social housing assistance, social renting of council flats, de-marginalization, poverty, standards of social flats, ghettoization

*Cytowanie*

Andrzej Przymeński (2016), *Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 13–32. Dostępny w Internecie na [www.problemy polityki społecznej.pl](http://www.problemy polityki społecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



**Ewa Gałęcka-Burdziak**

Katedra Ekonomii I  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie<sup>1</sup>

## *Ile w Polsce kosztuje bezdomność?<sup>2</sup>*

### *Streszczenie*

W artykule podejmuję próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów alternatywnych, w odniesieniu do kwestii społecznej bezdomności. W literaturze podkreśla się, iż dane statystyczne dotyczące bezdomności są niekompletne, brak jest szczegółowego wskazania przeznaczenia środków finansowych na pomoc osobom bezdomnym. Bezdomność nie ma charakteru masowego, odzwierciedla jednak trudną sytuację jednostki, stanowiąc negację podstawowych zasad egzystencji. Analiza dotyczy okresu jednego roku i jest przeprowadzona na podstawie danych SAC oraz sprawozdania MPiPS-03 za 2011 r. Wyniki ilościowe są w znacznym stopniu niedoszacowane, co podkreśla konieczność zachowania ostrożności w formułowaniu wniosków jakościowych. Wynika to ze skupienia uwagi na działaniach podejmowanych przez gminę, jako jednostkę głównie odpowiedzialną za rozwiązywanie problemu bezdomności, a także z braku odpowiednich danych odnoszących się

---

<sup>1</sup> SGH, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adres internetowy autorki: eburdz@sgh.waw.pl

<sup>2</sup> Artykuł przygotowany na podstawie raportu dotyczącego kwestii społecznej bezdomności, opracowanego w związku z realizacją projektu innowacyjnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet VII: Promocja integracji społecznej, Działanie 7.2: Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.2.1: Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), pt. „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających”.

Poglądy zawarte w tym opracowaniu wyrażają wyłącznie stanowisko autorki.

do innych systemów funkcjonujących w gospodarce, np. opieki zdrowotnej. Obliczona kwota wskazuje na wysokie koszty udzielania pomocy w przypadku zaniechania działań aktywizująco-wspierających. Porównanie wyniku z szacowanym kosztem działań zapobiegawczych mogłoby dać odpowiedź na pytanie o ich rentowność w sensie ekonomicznym. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najczęściej moment pojawienia się zagrożenia bezdomnością to najlepszy czas na udzielenie pomocy. Wskazuje to na istotne znaczenie prowadzenia polityki prewencyjnej.

**Słowa kluczowe:** bezdomność, koszty zaniechania, działania aktywizująco-wspierające, polityka prewencyjna

## *Wprowadzenie*

Bezdomność należy do istotnych problemów polityki społecznej w Polsce, zaniedbanych przez państwo (Przymeński 2001). Nie jest zjawiskiem masowym, ale z perspektywy jednostki stanowi jedną z najtrudniejszych sytuacji życiowych. Ma także wpływ na najbliższe otoczenie osoby bezdomnej. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2011 r. populacja osób bezdomnych, obejmująca ponad 25 tys. osób, starzeje się. Dość istotną frakcją stanowią jednak osoby młode, w wieku 0–19 lat, co z kolei odzwierciedla problem bezdomnych rodzin. Statystyki potwierdzają niepomijalną statystycznie skalę zjawiska (Busch-Geertsema, Fitzpatrick 2008; Przymeński 2001). Niemniej, brakuje szczegółowych danych, na co przeznaczane są środki finansowe, które w założeniu mają stanowić pomoc osobom bezdomnym, oraz jaka jest efektywność podejmowanych działań pomocowych (Wiącek 2011).

W artykule podejmuję próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających, uwzględniając przy tym przykładowe koszty alternatywne, w odniesieniu do bezdomności. Analizie są poddane koszty „(...) nierozwiązanych problemów społecznych. Są to tzw. koszty zaniechania, czyli wydatki jakie musi ponieść dana społeczność w związku z tym, że określone problemy nie zostały rozwiązane, czy też problemy te nie zostały odpowiednio wcześniej rozpoznane” (Hryniewicka 2011). Obliczeń dokonuję na podstawie danych SAC i danych ze sprawozdania MPiPS-03 dla województwa mazowieckiego za okres jednego roku.

Ze względu na dostępność danych przyjmuję szereg założeń upraszczających, a obliczenia mają ukazać skalę i rodzaj kosztów, które napotka gmina w momencie, gdy bezdomność już wystąpi. Przegląd badań empirycznych prowadzi do wniosku, że najbardziej odpowiedni moment na udzielenie pomocy to sytuacja wystąpienia ryzyka bezdomności. Udzielona wówczas pomoc nierzadko wiąże się z generowaniem najniższych kosztów (Busch-Geertsema i in. 2010). Niestety, przykładowe badania<sup>3</sup> na terenie województwa

---

<sup>3</sup> Por. raport końcowy diagnozy lokalnej z terenu warszawskiej dzielnicy Wola w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu nr 4 w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”.

mazowieckiego wskazują, że zdecydowana większość osób bezdomnych w przypadku zaistnienia ryzyka bezdomności (np. zadłużenie, eksmisja) nie szukała pomocy (Mandes i in. 2012).

Pozostała część artykułu jest uporządkowana następująco: w punkcie drugim przedstawiam pokrótce definicję bezdomności oraz unormowania prawne realizacji działań pomocowych dla osób bezdomnych w Polsce. Następnie dokonuję przeglądu wybranych opracowań, w których podjęto próbę oszacowania kosztów związanych z badaną problematyką. W części czwartej przedstawiam algorytm liczenia kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających z uwzględnieniem kosztów alternatywnych<sup>4</sup> oraz wyniki obliczeń. W kolejnej części wskazuję ograniczenia analizy oraz kierunki dalszych badań. Całość opracowania kończy podsumowanie wraz z wnioskami z przeprowadzonej analizy.

### ***Definicja bezdomności i formy pomocy dla osób bezdomnych***

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.) w art. 6 pkt 8 definiuje osobę bezdomną. Za warunek konieczny uznania danej osoby za bezdomną uznaje się niezamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym, z powodu jego braku lub braku możliwości zamieszkania w nim.

W literaturze<sup>5</sup> przedmiotu punktem odniesienia jest Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, na podstawie której sformułowano polską typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (*Raport z fazy diagnozy 2011*, za: FEANTSA). Zawiera one cztery główne kategorie: (i) bezdachowość, (ii) bezmieszkańczość, (iii) niezabezpieczone mieszkanie oraz (iv) nieodpowiednie/nieadekwatne zakwaterowanie. Kategorie te odnoszą się do bezdomności *sensu stricto* oraz do problematyki wykluczenia mieszkaniowego, które może być rozumiane jako bezdomność *sensu largo* (jako zagrożenie wystąpieniem bezdomności). W statystykach wyróżnia się liczbę bezdomnych na dany moment, strumień odnoszący się zarówno do zaistnienia, jak i opuszczenia bezdomności w przeciągu jakiegoś czasu oraz powszechność bezdomności (ang. *prevalence of homelessness*) rozumianą jako liczba osób, które doświadczyły bezdomności w danym okresie (Busch-Geertsema i in. 2010).

---

<sup>4</sup> Jest to zmodyfikowana wersja algorytmu będącego efektem projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki — Priorytet VII: Promocja integracji społecznej, Działanie 7.2: Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.2.1: Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

<sup>5</sup> Przeglądu definicji omawianej kwestii społecznej w wybranych państwach dokonują Edgar i in. (2007). Określenie ram istnienia bezdomności następuje w odniesieniu do czasu jego trwania (Culhane 2008).

Unormowania prawne<sup>6</sup> udzielania pomocy osobom bezdomnym zostały określone w art. 17 oraz art. 49 ustawy o pomocy społecznej<sup>7</sup>. Zadania obligatoryjne<sup>8</sup> odnoszą się do podstawowych kategorii ludzkiej egzystencji — schronienia (zapewnienie noclegu w miejscach do tego przeznaczonych), posiłku (co najmniej jednego gorącego posiłku dziennie) i ubrania (odpowiedniego do pory roku oraz świadczeniobiorcy) (Sierpowska 2009). Wyróżnia się obowiązek wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne oraz pokrycie kosztów sprawienia pogrzebu.

Działania aktywizująco-wspierające mające na celu kompleksową pomoc osobom bezdomnym oraz wyjście z bezdomności zostały zdefiniowane w art. 49 ustawy o pomocy społecznej. Artykuł określa przedmiot, ramy i zasady funkcjonowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności (IPWzB). Program taki, kierowany do konkretnej osoby, polega — zgodnie z pkt 1 — na wspieraniu jej w „rozwiązywaniu problemów życiowych, w tym rodzinnych, mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia”, a także ma umożliwić zmianę stylu życia oraz usamodzielnienie się osoby dotkniętej bezdomnością. Sukces jego realizacji jest uzależniony przede wszystkim od spełnienia zobowiązań podjętych przez osobę bezdomną. Ustawodawca nie sprecyzował form pomocy. Określono, że program „może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej realizujący program”. IPWzB wiąże się z obowiązkiem opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne za osobę nim objętą na zasadach określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (zob. Sierpowska 2009).

### *Jak można liczyć koszty związane z występowaniem bezdomności? Przykłady badań*

Do głównych determinant wystąpienia bezdomności należy zaliczyć znaczne ubóstwo, brak finansowej dostępności lokali mieszkalnych, brak kompleksowego wsparcia instytucjonalnego, na przykład po opuszczeniu szpitala lub zakładu penitencjarnego, czy czynniki społeczne (Palermo i in. 2006). Przegląd badań wskazuje, że dwie główne przyczyny bezpośrednio implikujące ryzyko wystąpienia bezdomności to eksmisja oraz zanik efektywnych więzi rodzinnych (Busch-Geertsema i in. 2010).

---

<sup>6</sup> Por. także Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności oraz Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, <http://www.standardypomocy.pl>.

<sup>7</sup> W art. 101 określono właściwość miejscową udzielanej pomocy. W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały, choć w przypadkach szczególnie uzasadnionych właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. Wówczas, zgodnie z ust. 7, gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania lub na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest zobowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenie w miejscu pobytu.

<sup>8</sup> W ust. 2 art. 17 przedstawiono zadania własne nieobowiązkowe gminy (zob. Sierpowska 2009). Te, które dotyczą poradnictwa oraz pomocy na rynku pracy, noszą znamiona działań aktywizująco-wspierających.

W literaturze przedmiotu można znaleźć szereg badań obrazujących skutki i koszty związane z występowaniem bezdomności. Analizy prowadzone są na poziomie mikro- i makroekonomicznym. W szerszym ujęciu można stwierdzić, że z występowaniem konsekwencji zaniechania pewnych działań aktywizująco-wspierających (mających na celu rozwiązywanie problemów, np. bezdomności) wiążą się określone koszty dla poszczególnych instytucji i agend rządowych zobowiązanych do udzielania pomocy. Michael Berry wraz z kilkoma innymi badaczami dokonał przeglądu literatury<sup>9</sup> z zakresu analiz *cost-effectiveness* i *cost benefit* dotyczących podejmowania działań mających na celu walkę z bezdomnością. Z przeglądu tego wynikają następujące wnioski (Berry i in. 2003):

- Zapewnienie lokalu mieszkalnego dla bezdomnych generuje oszczędności w wielu obszarach usług dostarczanych klientom pomocy społecznej.
- Zapewnienie lokalu mieszkalnego osobom bezdomnym znacznie zwiększa prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia oraz wzrostu dochodu. Implikuje to korzyści dla jednostki, ale również państwa poprzez oszczędności w wydatkach związanych z wypłacaniem określonych zasiłków. Ponadto, występują dodatnie efekty zewnętrzne, na przykład w zakresie edukacji dzieci osób uprzednio bezrobotnych lub bezdomnych.
- Osoby bezdomne potrzebujące znacznego wsparcia w postaci usług zdrowotnych generują większe koszty w porównaniu z osobami, które nie są bezdomne, a potrzebują analogicznego wsparcia.
- W niektórych przypadkach uzyskanie statusu lokatora może stanowić podstawę do ubiegania się o inne rodzaje pomocy społecznej — uprzednio niedostępnej.

Badania przeprowadzone w Kanadzie wskazują na silne powiązanie bezdomności z innymi kwestiami, przykładowo: opieką zdrowotną, usługami pomocy społecznej czy systemem penitencjarnym (Eberle i in. 2001). Tworzy to skomplikowaną siatkę współzależności różnych problemów, a tym samym implikuje konieczność kompleksowych rozwiązań mających na celu udzielenie pomocy danej osobie. Znaczenie współzależności występowania bezdomności oraz systemu penitencjarnego podkreślają Sylvia Novac i in. (2006). Autorzy wskazują, że istniejące sprzężenie zwrotne tworzy błędne koło podlegania na przemian poszczególnym instytucjom, a tym samym wywołuje coraz większą trudność w usamodzielnieniu się. Znaczenie stałego wsparcia mieszkaniowego dla osób zarażonych HIV w celu redukcji ogólnych kosztów pomocy oraz zmniejszenia zachorowań wśród innych osób podkreślają David Holtgrave i in. (2007). Sarah Pinkney i Scott Ewing (1997) szacują długoterminowy koszt ekonomiczny braku wsparcia 25 tys. uczniów, którzy doświadczają bezdomności w Australii. Badanie wskazuje na ogromne koszty w ujęciu rocznym związane z brakami w wykształceniu, problemami zdrowotnymi, stycznością z systemem penitencjarnym. Autorzy podkreślają także, że koszty związane z zapobieganiem wystąpieniu bezdomności są znacznie niższe niż te związane z udzielaną później pomocą.

---

<sup>9</sup> Przeglądu analiz *cost-effectiveness* programów walki z bezdomnością dokonali również Paul Flatau i in. (2008); natomiast zestawienie efektywności i analiz *cost-effectiveness* programów prewencyjnych w zakresie zapobiegania bezdomności znajduje się w: Flatau i in. (2006). Christopher Jencks (1994) przedstawia zestaw działań, jakie można podejmować w ramach pomocy udzielanej osobom bezdomnym.

Didier Fouarge (2003) dokonuje przeglądu podejść stosowanych w ramach polityki społecznej pod kątem możliwości generowania kosztów zaniechania w przypadku prowadzenia polityki niespołecznej (ang. *non-social policy*). Autor podkreśla rolę polityki społecznej w rozwoju dobrobytu społeczeństwa, jak również jakości oraz produktywności siły roboczej. Polityka społeczna rzadko jest postrzegana jako kluczowe narzędzie. Koszty związane z jej prowadzeniem są ponoszone w krótkim okresie, z kolei pozytywne skutki można zaobserwować dopiero w długim okresie.

Jak wynika z przeglądu literatury, działania aktywizująco-wspierające są niezwykle istotne. Analizy jakościowe wskazują na ryzyko wystąpienia szerokiego spektrum skutków negatywnych związanych z innymi problemami, w przypadku braku odpowiednio skonstruowanych i efektywnie zrealizowanych programów pomocy. Należy poważnie liczyć się z faktem, że pomoc udzielana w późniejszym okresie będzie generować znacznie większe koszty. Skuteczna pomoc może się przyczynić zarówno do znacznej redukcji kosztów alternatywnych, jak i do wzrostu ogólnego poziomu dobrobytu. Odpowiednio wcześniej zrealizowane programy pomocy pozwalają efektywniej (nierazko na poziomie znacznie niższych kosztów) i skuteczniej realizować założone cele, pomagając ludziom wyjść z bezdomności czy też nie dopuszczając do jej wystąpienia. Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie polityki prewencyjnej ma niezwykle istotne znaczenie.

Volker Busch-Geertsema i in. (2010) wskazują, że najbardziej adekwatnym, związanym z najniższym poziomem kosztów, momentem udzielenia pomocy jest zagrożenie wystąpieniem bezdomności. CESI (2007) formułuje ogólny model wychodzenia z bezdomności (rys. 1), który obrazuje wieloetapowość oraz złożoność rozwiązania problemu w przypadku zaniechania odpowiedniej polityki prewencyjnej.

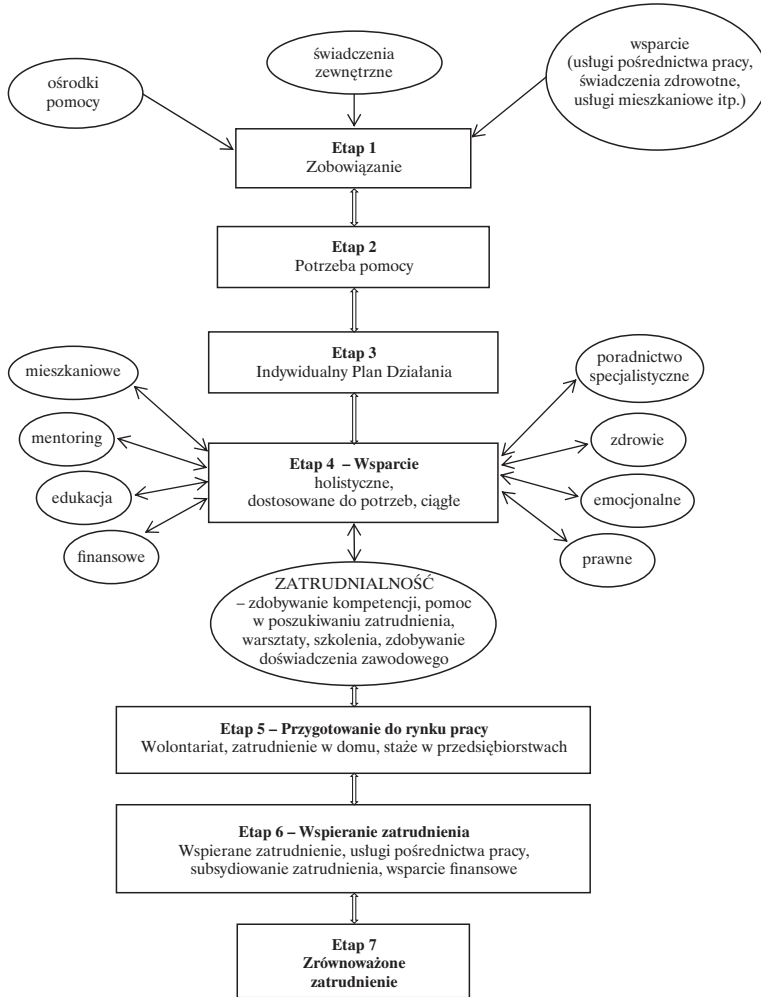
### *Algorytm liczenia kosztów zaniechania*

Na podstawie przeprowadzonych rozważań podejmuję próbę stworzenia algorytmu<sup>10</sup> obliczeniowego kosztów zaniechania w stosunku do kwestii społecznej bezdomności. Algorytm jest stworzony z perspektywy jednostki uzyskującej pomoc instytucjonalną z tytułu bezdomności. Analiza dotyczy perspektywy jednego roku.

Algorytm jest podzielony na dwa główne etapy w związku z zapewnieniem usług i świadczeń obligatoryjnych i fakultatywnych. Punktem wyjścia analizy jest wystąpienie bezdomności, co stanowi uzasadnienie udzielenia / zapewnienia określonego rodzaju pomocy. Zadania fakultatywne<sup>11</sup> mają charakter pomocy i działań aktywizująco-wspiera-

<sup>10</sup> Jest to zmodyfikowana wersja algorytmu będącego efektem realizacji projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” (por. przypis 2).

<sup>11</sup> Działania realizowane w ramach zadań fakultatywnych mogą być zgrupowane w IPWzB. Zadania fakultatywne obrazują również współzależność i powiązanie omawianej kwestii społecznej z innymi kwestiami (np. leczenie uzależnień, poradnictwo zawodowe, leczenie długotrwałej lub ciężkiej choroby), jeśli występuje taka konieczność.

**Rysunek 1. Stopnie pomocy osobom bezdomnym prowadzące do uzyskania trwałego zatrudnienia**

Źródło: CESI 2007, s. 14.

jących, co powinno implikować zwiększenie prawdopodobieństwa rozwiązania problemu bezdomności, a tym samym spadek obciążenia kosztowego w kolejnych okresach<sup>12</sup>. Całkowita wartość szacunków jest sumą kosztów zapewnienia usług od strony instytucjonalnej działań obowiązkowych i fakultatywnych. Dalsza analiza determinowana jest następstwem zdarzeń — usamodzielnienie się (zaprzestanie występowania przesłanek do udzielania

<sup>12</sup> Można założyć, że wraz z upływem czasu bezdomność przyczyni się do wystąpienia innych ryzyk społecznych, a zakres niezbędnej pomocy aktywizująco-wspierającej mającej na celu wyjście z bezdomności będzie znacznie szerszy; będzie to implikowało wzrost kosztów.



pomocy z tytułu bezdomności w wyniku zrealizowania działań obowiązkowych i/lub fakultatywnych, lub z powodu czynników trzecich), zgon (który pociąga za sobą konieczność zrealizowania zadania obowiązkowego w postaci sprawienia pogrzebu) lub kontynuacja udzielania pomocy z tytułu bezdomności.

W tabeli 1 przedstawiam zestawienie szacowanych kosztów. Przyjmuję założenie, że osoba bezdomna korzysta ze schronienia oraz posiłku każdego dnia w ciągu roku oraz otrzymuje dwa komplety ubrań w ciągu roku. Dane ze sprawozdania MPiPS-03 wskazują, że w 2011 r. żadnej osobie bezdomnej na terenie województwa mazowieckiego nie przyznano zasiłku celowego na pokrycie kosztów leczenia. Niemniej przyjmuję założenie o dwukrotnym przyznaniu takiego zasiłku w ciągu roku, jako odzwierciedlenie kosztów zasiłków celowych na świadczenia zdrowotne dla osób niemających dochodu. Gmina ma również obowiązek sprawienia pogrzebu osoby bezdomnej; poniesienie tego kosztu implikuje brak konieczności ponoszenia innych kosztów, stąd pozycja ta jest przedstawiona jako składnik sumy. W ramach działań fakultatywnych przy realizacji IPWzB warunkiem koniecznym jest objęcie danej osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym<sup>13</sup>.

Ostatnia pozycja, jaką wyróżniam, to koszty alternatywne. Przyjmuję założenie, że niewytworzony produkt stanowi aproksymantę poziomu kosztów alternatywnych. Dolną granicę poziomu tych kosztów stanowi wynagrodzenie minimalne (w 2013 r. wynosiło ono 1600 zł). Zsumowanie poszczególnych pozycji daje szacunkowy koszt zaniechania pomocy osobom bezdomnym.

Obliczona kwota jest w znacznym stopniu niedoszacowana. Można jej również zarzucić pewną dozę uznaniowości. Wnioski jakościowe powinny być zatem formułowane z zachowaniem ostrożności. Na niepełność przeprowadzonej analizy składają się następujące przyczyny.

Po pierwsze, problemy społeczne nie występują w odosobnieniu. Bezdomność najczęściej stanowi konsekwencję szeregu innych problemów, które *de facto* ulegają pogłębieniu w przypadku wystąpienia bezdomności. Uwagę skupiam na samej bezdomności, jednak należy pamiętać o wszystkich potencjalnych kwestiach współtowarzyszących. W przypadku kompilacji wielu różnych typów problemów szacowane koszty przyjmą znacznie większą wartość, a rozwiązanie problemu bezdomności będzie bardziej czasochłonne.

Po drugie, ukazane wielkości odnoszą się w głównej mierze do kosztów ponoszonych przez gminę, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej ma określone zadania względem osób bezdomnych. Niemniej, działania fakultatywne czy działania podejmowane w celu rozwiązania innych problemów są ponoszone przez inne JST lub są finansowe z budżetu państwa. Warto też pamiętać o działaniach organizacji pozarządowych czy projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, które również mają pomóc klientom pomocy społecznej. Peter Kenway i Guy Palmer (2003) prezentują wyliczenia kosztów zaniechania pomocy dla osób bezdomnych w Wielkiej Brytanii dla sześciu różnych przypadków. Auto-

<sup>13</sup> Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności jest maksymalna kwota zasiłku stałego z pomocy społecznej (Sierpowska 2009). Od 1 października 2012 r. kwota zasiłku nie może być wyższa niż 529 zł miesięcznie.



rzy przyjmują różne stopnie ryzyka konieczności poniesienia określonego rodzaju kosztów w zależności od sytuacji życiowej jednostek. Wyróżniają siedem głównych grup kosztów:

- nieudany wynajem — zadłużenie z tytułu niepłacenia czynszu, koszty postępowań eksmisyjnych, koszty obsługi prawnej i administracji;
- zakwaterowanie tymczasowe;
- usługi wspierające;
- usługi zdrowotne;
- policja oraz system penitencjarny;
- ponowne zakwaterowanie;
- bezrobocie — utracony produkt.

**Tabela 1. Koszty pomocy udzielanej osobom bezdomnym (w tym koszty alternatywne)**

Rodzaj usługi / kosztu	Szacowany koszt jednego świadczenia (w zł)	Wysokość kosztu w skali roku (w zł)
Działania obligatoryjne gminy:		
Schronienie	15,91 <sup>a</sup>	5807,15
Ubranie	132,40 <sup>a</sup>	264,80
Posiłek	7,07 <sup>a</sup>	2580,55
Zasiłek celowy na pokrycie kosztów leczenia	104,08 <sup>a</sup>	208,16
Sprawienie pogrzebu	2623,38 <sup>a</sup>	
<b>Podsuma</b>		<b>8860,66 + 2623,38</b>
Działania fakultatywne:		
Składka na ubezpieczenie zdrowotne	47,61 <sup>b</sup>	571,32
<b>Podsuma</b>		<b>9431,98</b>
Koszty alternatywne:		
Niewytworzony produkt — koszt alternatywny braku zatrudnienia	1600 <sup>c</sup>	19 200
<b>Suma</b>		<b>28 631,98 + 2623,38</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<sup>a</sup> — sprawozdania MPIP-03 dla województwa mazowieckiego, dane za 2011 r., wartości średnie.

<sup>b</sup> — dane za 2012 r.,

<sup>c</sup> — dane za 2013 r.; przyjęte założenia: schronienie i posiłek — 1 raz dziennie, przez 365 dni w roku, 2 komplety ubrań w ciągu roku, 2 razy przyznany zasiłek celowy na pokrycie kosztów leczenia w ciągu roku, sprawienie pogrzebu — działanie jednorazowe, które może wystąpić, składka na ubezpieczenie zdrowotne opłacana przez cały rok, koszt alternatywny braku zatrudnienia — wysokość brutto miesięcznego wynagrodzenia liczona przez okres całego roku.

Nie wszystkie typy kosztów wskazane powyżej zostały odzwierciedlone w obliczeniach, gdyż uwagę skupiam na działaniach wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Koszty, jakie napotyka gmina, mogą być także zróżnicowane, choćby w zależności od posiadanych niskoczynszowych zasobów mieszkaniowych czy pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe.

Po trzecie, działania fakultatywne realizowane w ramach IPWzB polegają przykładowo na: udzielaniu pomocy prawnej, prowadzeniu poradnictwa terapeutycznego, psychologicznego, pośrednictwie pracy, reintegracji zawodowej, pomocy w wyrabianiu lub odtwarzaniu dokumentów osobistych, załatwieniu spraw rentowych i emerytalnych, poszukiwaniu stałych miejsc zamieszkania, umożliwieniu leczenia i pomocy w leczeniu uzależnień. Brak wyszczególnienia danej pozycji nie oznacza, że określone działania nie generują kosztów. Są one bądź trudno mierzalne, bądź są realizowane w ramach funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej (OPS). W analizie nie prezentuję również kosztów instytucjonalnych związanych z zapewnieniem gotowości do podejmowania określonego typu działań.

Po czwarte, w obliczeniach prezentuję koszty alternatywne jako niewytworzony produkt. Przyjmuję zatem założenie, że osoba bezdomna pracuje. Prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez osoby bezdomne może być trudne, a w niektórych przypadkach niemożliwe, na przykład ze względu na stan zdrowia. Dokładniejsza analiza winna uwzględnić strukturę populacji osób bezdomnych — choćby ze względu na wiek i płeć. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2011 r. średni wiek osoby bezdomnej w Polsce wyniósł 52,2 roku. W przypadku osób w wieku przedprodukcyjnym lub poprodukcyjnym będziemy mieć do czynienia z innymi kategoriami kosztów. Osoby bezdomne z mniejszymi problemami czy z krótszym okresem bezdomności mają relatywnie większy poziom zatrudnialności niż bezdomni długookresowo, co może mieć przełożenie na wysokość płacy progowej. Ponadto ta kategoria kosztów winna uwzględniać problemy rodzinne i wpływ na członków rodzin, bezradność wychowawczą, zanik więzi rodzinnych czy problemy z prawem.

Po piąte, istotną determinantą zakresu niezbędnej pomocy udzielanej w celu rozwiązania problemów osoby bezdomnej jest okres trwania bezdomności. Dane NSP wskazują na długi przeciętny czas trwania bezdomności. W fazie wstępnej — do 1 roku — znajdowało się zaledwie 12% bezdomnych. Im dłużej trwa bezdomność, tym bardziej postępuje alienacja społeczna jednostki. Takiej osobie trudniej jest się usamodzielnąć, trzeba jej więc udzielić pomocy w szerszym zakresie, a to generuje wyższy poziom kosztów.

Po szóste, przedstawione obliczenia odzwierciedlają model, który z konieczności przyjmuje wiele założeń upraszczających. Szacunki kosztów są wielkościami średnimi dla województwa mazowieckiego. Nasilenie problemu bezdomności jest zróżnicowane w poszczególnych gminach, a zatem pociąga za sobą różny poziom kosztów określonych działań pomocowych.

## Podsumowanie

Bezdomność należy do bardzo istotnych problemów społecznych stanowiących negację podstawowych zasad egzystencji człowieka. Należy pamiętać, że bezdomność nie występuje w oderwaniu od innych kwestii, a często stanowi konsekwencję jakichś problemów jednostki. Implikuje to konieczność jednostkowego podejścia, w zależności od potrzeb klientów pomocy społecznej.

W artykule podejmuję próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających wraz z kosztami alternatywnymi dla osoby bezdomnej w okresie jednego roku. Uzyskana kwota ukazuje poziom kosztów, jaki napotka gmina w przypadku wystąpienia bezdomności. Trzeba jednak zaznaczyć, że obliczenia nie uwzględniają szeregu kosztów, a dane pochodzą z różnych lat. Nie są wzięte pod uwagę zarówno kwestie współtowarzyszące, jak i możliwe skutki wystąpienia bezdomności. Wnioski jakościowe należy zatem formułować, mając na uwadze ograniczenia analizy. Uzyskana kwota wskazuje na obiektywnie wysokie koszty udzielanej pomocy. Porównanie wyniku z szacowanym kosztem działań prewencyjnych mogłoby dać odpowiedź, w sensie ekonomicznym, na pytanie o rentowność polityki prewencyjnej. Należy jednak pamiętać o czynniku ludzkim oraz o negatywnych efektach zewnętrznych i trudno mierzalnych, które nie znajdują odzwierciedlenia w rozważaniach ilościowych.

## Bibliografia

- Berry, M., Chamberlain, C., Dalton, T., Horn, M., Berman, G. (2003). *Counting the Cost of Homelessness: A Systematic Review of Cost Effectiveness and Cost Benefit Studies of Homelessness, prepared for Commonwealth National Homelessness Strategy*. Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI). Pobrano z: <http://www.ahuri.edu.au> [dostęp: 30.12.2012].
- Busch-Geertsema, V., Fitzpatrick, S. (2008). Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England. *The European Journal of Homelessness*, vol. 2, s. 69–95.
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O’Sullivan, E., Pleace, N. (2010). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Report prepared for the Consensus Conference, European Consensus Conference on Homelessness, Brussels, December 2010.
- CESI — Centre for Economic & Social Inclusion (2007). *European Research Study into Homelessness and Employment*. Pobrano z: [http://www.crisis.org.uk/data/files/TMD\\_London/european\\_research\\_homelessness\\_and\\_employment.pdf](http://www.crisis.org.uk/data/files/TMD_London/european_research_homelessness_and_employment.pdf) [dostęp: 20.12.2012].
- Culhane, D. (2008). The Costs of Homelessness: A Perspective from the United States. *The European Journal of Homelessness*, vol. 2, s. 97–114.
- Eberle, M., Kraus, D., Pomeroy, S., Hulchanski, D. (2001). *Homelessness — Causes & Effects. The Costs of Homelessness in British Columbia*, vol. 3. Pobrano z: <http://www.housing.gov.bc.ca/pub/Vol3.pdf> [dostęp: 20.12.2012].

- Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., Busch-Geertsema, V. (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level*. European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. Pobrano z: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf) [dostęp: 20.12.2012].
- FEANTSA — Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi. Pobrano z: <http://www.feantsa.org> [dostęp: 21.01.2013].
- Flatau, P., Martin, R., Zaretsky, K., Haigh, Y., Brady, M., Cooper, L., Edwards, D., Goulding, D. (2006). *The effectiveness and cost-effectiveness of homelessness prevention and assistance programs*, Australian Housing and Urban Research Institute, Western Australian Research Centre, AHURI Positioning Paper No. 92, September.
- Flatau, P., Zaretsky, K., Brady, M., Haigh, Y., Martin, R. (2008). *The cost-effectiveness of homelessness programs: a first assessment*, Australian Housing and Urban Research Institute, Western Australian Research Centre, AHURI Final Report Np. 119, June.
- Fouarge, D. (2003). *Costs of non-social policy: towards and economic framework of quality social policies — and the costs of not having them*. Report for the Employment and Social Affairs DG. Pobrano z: [http://www.ucc.ie/social\\_policy/EU-docs-socpol/Fouarge\\_costofnonsoc\\_final\\_en.pdf](http://www.ucc.ie/social_policy/EU-docs-socpol/Fouarge_costofnonsoc_final_en.pdf) [dostęp: 20.12.2012].
- Holtgrave, D., Briddell, K., Little, E., Bendixen, A., Hooper, M., Kidder, D., Wolitski, R., Harre, D., Royal, S., Aidala, A. (2007). *Cost and Threshold Analysis of Housing as an HIV Prevention Intervention*, AIDS Behav 11, s. 162–166.
- Hryniewicka, A. (red.). (2011). *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*. Warszawa: IRSS.
- <http://www.standardpomocy.pl> [dostęp: 20.12.2012].
- Jencks, Ch. (1994). *The Homeless*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kenway, P., Palmer, G. (2003). *How many, how much? Single homelessness and the question of numbers and cost*. London: Crisis.
- Mandes, S., Biskup, E., Zielińska, M., Lang, K. (2012). *Raport końcowy diagnozy lokalnej dla partnerstwa lokalnego z terenu warszawskiej dzielnicy Wola*. Zamawiający — Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi” w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”. Pobrano z: [http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2012/03/Wola\\_raport-koncowy.pdf](http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2012/03/Wola_raport-koncowy.pdf) [dostęp: 20.12.2012].
- Model „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. Standardy usług społecznych skierowanych do osób bezdomnych w sześciu obszarach: streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, partnerstwa lokalne, zdrowie, zatrudnienie i edukacja* (2012), opracowanie przygotowane w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi. Pobrano z: [http://standardpomocy.pl/aktualnosc-6-43-Model\\_Gminny\\_Standard\\_Wychodzenia\\_z\\_Bezdomnosci\\_.html](http://standardpomocy.pl/aktualnosc-6-43-Model_Gminny_Standard_Wychodzenia_z_Bezdomnosci_.html) [dostęp: 20.12.2012].

- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników, Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna* (2013). Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD\\_ludnosc\\_stan\\_str\\_dem\\_spo\\_NSP2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf) [dostęp: 1.07.2013].
- Novac, S., Hermer, J., Paradis, E., Kellen, A. (2006). *Justice and Injustice. Homelessness, Crime, Victimization, and the Criminal Justice System*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto with the John Howard Society of Toronto, Research Paper 207, November.
- Palermo, F., Dera, B., Clyne, D., Ternoway, H., Lewis, B., Harrison, R., Kostiuk, R., Nehiley, B., Koeller, R. (2006). *The Cost of Homelessness and the Value of Investment in Housing Support Services in Halifax Regional Municipality, Cities & Environment Unit*. Pobrano z: <http://www.halifax.ca> [dostęp: 20.12.2012].
- Pinkney, S., Ewing, S. (1997). *The economic costs and benefits of school-based early intervention*. Melbourne: Centre for Youth Affairs Research and Development in association with The Queen's Trust for Young Australians.
- Przymeński, A. (2001). *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Raport z fazy diagnozy* (2011), Projekt systemowy — 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”. Pobrano z: [http://www.bratalbert.org.pl/portal/images/PDF/Raport\\_z\\_fazy\\_diagnozy.pdf](http://www.bratalbert.org.pl/portal/images/PDF/Raport_z_fazy_diagnozy.pdf), [http://www.monar.org/content/zdjecia/Raport\\_z\\_fazy\\_diagnozy.pdf](http://www.monar.org/content/zdjecia/Raport_z_fazy_diagnozy.pdf) [dostęp: 20.12.2012].
- Sierpowska, I. (2009). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.
- Wiącek, A. (2011). Bezdomność — co wynika z danych. *Polityka Społeczna*, nr 9, s. 21–28.

### Summary

In the article I make an attempt to estimate the cost of homelessness in Poland in the local dimension. I refer primarily to the omission costs as well to the alternative costs. The literature stresses that the data are incomplete and do not provide sufficient information concerning the spending to help the homeless people. The homelessness is not a mass problem but it always reflects a huge problem of an individual, as the basis of the existence is impaired. The analysis refers to a 1 year period and it is based on SAC and MPiPS-03 data. Quantitative results are underestimated to a large degree what emphasises the need to remain cautious in making qualitative inference. The problem arises due to the lack of the relevant data and the fact that I focus on the actions that should

be performed on a local level. I omit e.g. the health care system. The calculated amount implies high omission costs. Comparing the results with the preventing actions' costs can help in analysing their economic profitability. The literature suggests that occurrence of the homelessness risk is the most appropriate moment to provide help. This emphasises the importance of the prevention policy.

**Key words:** homelessness, omission costs, activating actions, prevention

*Cytowanie*

Ewa Galecka-Burdziak (2016), *Ile w Polsce kosztuje bezdomność?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 33–46. Dostępny w Internecie na [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

**Sylwia Timoszuk**  
**Karolina Majdzińska**

Instytut Gospodarstwa Społecznego  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie<sup>1</sup>

***Wprowadzenie do kalkulacji kosztów  
zaniechania w pomocy społecznej  
— na przykładzie trudności w integracji uchodźców***

***Streszczenie***

W artykule przedstawiono metodę konstruowania narzędzia do kalkulacji kosztów zaniechania. W pierwszej części pracy omówiono koncepcję kosztów zaniechania, ze wskazaniem ich różnych typów. Następnie omówiono przesłanki podejmowania badań nad tym typem kosztów w obrębie pomocy społecznej. W kolejnej części artykułu omówiono etapy konstruowania narzędzia do kalkulacji kosztów zaniechania na przykładzie problemu społecznego: Trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Autorki proponują ścieżkę wykonania danego etapu, a także przedstawiają źródła wiedzy niezbędnej do jego przeprowadzenia. W tej części zaprezentowano przykłady pokazujące, jak w praktyce wygląda wykonanie danego kroku. Na koniec wskazano elementy przedstawianej koncepcji, które wymagają dopracowania oraz pogłębionych badań.

**Słowa kluczowe:** pomoc społeczna, polityka społeczna, koszty zaniechania, innowacje społeczne, uchodźcy

---

<sup>1</sup> SGH, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adresy internetowe autorek: sylwia.timoszuk@doktorant.sgh.waw.pl; k.majdzinska@gmail.com

## Wprowadzenie

Polityka społeczna i szczególnie pomoc społeczna są dziedzinami, w których rezygnuje się z niektórych działań. Ewentualnie, co jest o wiele częstsze, wybiera się rozwiązania tańsze. Jest to uzasadniane między innymi brakiem funduszy na pewne przedsięwzięcia w tych dziedzinach. Pojawiają się jednak coraz częściej głosy, że takie — na pozór mniej kosztowne — wybory okazują się znacznie droższe, jeżeli weźmie się pod uwagę ich skutki w perspektywie kolejnych lat. Ostatni kryzys gospodarczy i wcześniejszy kryzys *welfare state* miały wpływ na większą ekonomizację między innymi polityki i pomocy społecznej. Analizy kosztów i korzyści są aktualnie ważnym elementem prowadzenia polityki publicznej<sup>2</sup>, a co za tym idzie — również pomocy społecznej. W Polsce nie wypracowano dotąd modelu służącego do analizowania i szacowania kosztów wybranych działań z zakresu pomocy społecznej.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie schematu konstruowania narzędzia do kalkulacji kosztów zaniechania w dziedzinie pomocy społecznej<sup>3</sup>. Narzędzie to jest odpowiedzią na wzrastające zapotrzebowanie na analizę i szacunek kosztów oraz korzyści w pomocy społecznej. Proponowane rozwiązanie jest modelem teoretycznym, a koszty przedstawione w tekście są jedynie wartościami przykładowymi. W artykule zostały wskazane przesłanki podjęcia badań nad zagadnieniem kosztów zaniechania w odniesieniu do wybranego problemu społecznego, wobec którego są podejmowane działania w ramach pomocy społecznej. W kolejnej części artykułu przedstawiono schemat tworzenia kalkulatora kosztów zaniechania, który składa się z czterech etapów. Następnie opisano te etapy, które odnoszą się do procesu konstruowania kalkulatora kosztów zaniechania. Zostały one omówione na przykładzie pewnego problemu społecznego, a mianowicie trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (dalej: Uchodźcy)<sup>4</sup>. Jest to jeden z problemów wymienionych w katalogu powodów udzielania pomocy społecznej (art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>).

Artykuł powstał na podstawie badania prowadzonego w ramach projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie

<sup>2</sup> Por. m.in. Surdej, Kędziński 2013; Weimer, Vining 2009.

<sup>3</sup> Ponieważ nie jest to celem niniejszego artykułu, pomijamy w nim (również ze względu na jego obszerność) rozważania teoretyczne dotyczące polityki społecznej, pomocy społecznej czy poszczególnych problemów społecznych. Wiedza ta jednak jest konieczna do stosowania w praktyce uprzednio skonstruowanego narzędzia.

<sup>4</sup> Po zmianach w 2014 r. przesłanka ta — w skrócie określona w tytule jako trudności w integracji uchodźców — dotyczy nie tylko cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, ale również członków ich rodzin, którzy przybyli do Polski w celu połączenia z rodziną, i brzmi następująco: „trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej 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”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 163, z późn. zm.



polityki społecznej, w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” (dalej: projekt „Kalkulator Kosztów Zaniechania”). Był to projekt systemowy nr POKL.07.03.00-14-340/11 realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytetu VII — Promocja integracji społecznej<sup>6</sup>. Zespół badawczy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie — kierowany przez prof. Piotra Błędowskiego, dyrektora Instytutu Gospodarstwa Społecznego — był odpowiedzialny za stworzenie teoretycznych podstaw kalkulatora szacującego koszty zaniechania<sup>7</sup>.

### *Czym są koszty zaniechania*

W celu zdefiniowania kosztów zaniechania (dalej: KZ) należy najpierw wyjaśnić, co rozumiemy pod pojęciem „zaniechanie”. *Słownik języka polskiego* definiuje je jako „powstrzymanie się od działania, które na podstawie określonej normy prawnej powinno być nastąpić”. Definicja ta wskazuje na następujące elementy wyróżniające: (1) brak wystąpienia działania (zmiany rzeczywistości), które było oczekiwane; (2) oczekiwanie to ma źródło w normie prawnej, czyli regule postępowania wynikającej z przepisów prawa. W ramach polityki społecznej wyróżnia się obszary, w których pewne działania są przewidziane przepisami prawa, między innymi Konstytucji RP<sup>8</sup>, umów międzynarodowych<sup>9</sup> czy ustaw<sup>10</sup>. Brak realizacji dyspozycji norm prawnych z nich wynikających należy zatem określić mianem zaniechania. Przykładem może być brak działań dążących do zwalczania bezrobocia<sup>11</sup>, co można określić jako zaniechanie rozwiązania problemu społecznego — bezrobocia.

Posiłkując się przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącymi czynów niedozwolonych<sup>12</sup>, można stwierdzić, że skutki zaniechania będące z nim przyczynowo związane powodują odpowiedzialność odszkodowawczą<sup>13</sup>. Szkoda zaś pozwala na oszacowanie jej wartości i kosztów. Stąd w przypadku skutków zaniechania należy brać pod uwagę zarówno wartości rzeczywistych strat (łac. *damnum emergens*), jak i oczekiwanych korzyści (łac. *lucrum cessans*). Skutkiem zaniechania działań w zakresie rozwiązania problemu społecznego,

---

<sup>6</sup> Liderem projektu, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, było Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej. Partnerami są zaś Szkoła Główna Handlowa w Warszawie oraz Stowarzyszenie „Radomskie Centrum Przedsiębiorczości”. Artykuły omawiające dorobek zespołu SGH i odnoszące się wprost do projektu, opatrzone wspólnym tytułem *Kalkulator Społeczny — narzędzie Kalkulatora Kosztów Zaniechania w polityce społecznej*, można znaleźć w miesięczniku „Polityka Społeczna” 2014, nr 3 (numer tematyczny).

<sup>7</sup> Treści prezentowane w niniejszym artykule są w przeważającej części efektem samodzielnej pracy autorek, nieliczne idee są jednak wynikiem pracy zespołu SGH.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>9</sup> Np. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

<sup>10</sup> Np. ustawa o pomocy społecznej.

<sup>11</sup> W myśl art. 65 ust. 5 Konstytucji RP jest to cel polityki realizowanej przez władze publiczne.

<sup>12</sup> Art. 415–449, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380).

<sup>13</sup> Jest to konstrukcja myślowa mająca na celu wyjaśnienie pojęcia kosztów zaniechania.

jakim jest bezrobocie, będzie więc dalsze bezrobocie, które należy utożsamiać z wartością rzeczywistych strat. Natomiast oczekiwaną korzyścią rozwiązania problemu bezrobocia jest niewystąpienie innych konsekwencji istnienia tego problemu oraz niewystąpienie innych problemów społecznych (problemów dochodzących)<sup>14</sup>.

Określenie skutków danego zaniechania pozwala na oszacowanie jego wartości i kosztu. Za KZ można więc przyjąć sumę kosztów rzeczywistych strat i oczekiwanych korzyści (czyli oszacowaną wartość skutków zaniechania), od której została odliczona wysokość kosztów wynikających z niepodjęcia działań, co doprowadziło do wystąpienia zaniechania (czyli swoistych oszczędności uzyskanych z braku działania). Wydaje się, że jest to konstrukcja uniwersalna; została ona także wykorzystana w trakcie realizacji projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania”.

Jedną z prób określenia KZ w polityce społecznej podjęła Agnieszka Hryniewicka podczas wyznaczania wymiarów skuteczności w pomocy społecznej. Przyjęła założenie, że KZ są kosztami nierozwiązanych problemów społecznych. Stanowią one wydatki, jakie musi ponosić określona społeczność w związku z tym, że dane problemy społeczne nie zostały rozwiązane lub że nie zostały odpowiednio wcześniej rozpoznane, co mogłoby obniżyć koszty skutków ich wystąpienia (Hryniewicka 2013, s. 89). KZ mogą być więc szacowane dla wybranego problemu społecznego. W ramach badania podjętego przez zespół SGH analizie poddano dziesięć problemów społecznych (nazywanych też obszarami badawczymi). Odpowiadają one liście zawartej w art. 7 ustawy o pomocy społecznej (dalej: UoPS). Obszar, dla którego wyliczane są koszty zaniechania, będzie nazywany problemem głównym.

Nawiązując zarówno do powyższej definicji KZ, jak i do konstrukcji wynikającej z przepisów prawa, w artykule przyjęto, że wynikiem zaniechania (stanowiącym KZ) są:

- 1) koszty nierozwiązanego problemu społecznego (odpowiednik rzeczywistych strat) — czyli dalsze występowanie rozważanego problemu społecznego i jego negatywnych konsekwencji prowadzących do generowania szeroko pojętego kosztu ponoszonego przez społeczeństwo (przy czym pośrednikiem, który występuje tu w roli płatnika, jest organ administracji rządowej albo jednostka samorządu terytorialnego);
- 2) koszty ponoszone wskutek wystąpienia nowego problemu społecznego wynikającego z nierozwiązanego, wcześniejszego problemu społecznego (odpowiednik oczekiwanych korzyści) — jest to pojawienie się nowego, dodatkowego problemu społecznego określonego jako problem dochodzący.

Przykładowo, w ramach obszaru badawczego Uchodźcy skutkiem zaniechania może być brak znajomości języka polskiego przez uchodźcę (jako efekt niezorganizowania zajęć z nauki języka polskiego), czyli rzeczywista strata wynikająca z niepodjęcia działań integracyjnych. Następstwem zaś będzie bezrobocie uchodźcy (wystąpienie problemu Bezrobocie).

KZ mogą być wyliczone jako koszty brutto (nieuwzględniające kosztu działań właściwych dla rozwiązania problemu, których nie zrealizowała jednostka samorządu terytorialnego [dalej: JST] w danym roku) albo koszty netto (uwzględniające koszt działań

<sup>14</sup> Por. Majdzińska, Timoszuk 2013; Styrz, Majdzińska, Maciejasz, Gać 2014.

właściwych dla rozwiązania problemu, których nie zrealizowała JST w danym roku). Sposób obliczania kosztów zaniechania brutto można przedstawić w postaci następującego wzoru<sup>15</sup>:

$$KZ_B^T = S^T - E^T$$

gdzie:

$T$  — rok, dla którego szacowane są koszty zaniechania;

$KZ_B^T$  — koszty zaniechania brutto w roku  $T$ ;

$S^T$  — skumulowany koszt działań (świadczeń), które będą musiały być podjęte do roku  $T$  przez JST w wyniku wystąpienia następstw zaniechania działań przez JST w roku bazowym (tj. roku, na który planowany jest budżet);

$E^T$  — skumulowany koszt działań w roku  $T$  przy podjęciu przez JST w roku bazowym działań zapobiegających powstaniu następstw zaniechania.

Wzór na szacowanie kosztów zaniechania netto wygląda następująco:

$$KZ_N^T = (S^T - E^T) - K^0$$

gdzie:

$KZ_N^T$  — koszty zaniechania netto w roku  $T$ ;

$K^0$  — koszty działań właściwych dla rozwiązania problemu społecznego, których nie zrealizowano;

pozostałe oznaczenia są analogiczne do wzoru na  $KZ_B^T$ .

### ***Przesłanki podjęcia badań nad kosztami zaniechania***

Badanie zaniechania i jego kosztów w polityce społecznej, szczególnie zaś w pomocy społecznej, nie tylko pozwala na lepsze poznanie teoretyczne tego obszaru, ale w praktyce wpisuje się w analizę kosztów i korzyści działań pomocy społecznej. Dodatkowo narzędzie do kalkulacji kosztów zaniechania może być pomocne<sup>16</sup> w planowaniu lokalnej polityki społecznej — choćby w ramach tworzenia i realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych czy budżetu JST. Przydatność takich analiz ujawnia się również w możliwości wykazania w wartościach pieniężnych działań często uważanych za trudne do oszacowania, a także w zbadaniu, jak chwilowa oszczędność w zakresie działań społecznych będzie wpływać na wynik finansowy w perspektywie kilku lat. Powyższe przesłanki oraz fakt, że koncepcja szacowania KZ może w przyszłości przyczynić się do wprowadzenia postulowa-

<sup>15</sup> Przedstawione wzory opierają się na ogólnym wzorze kosztów zaniechania wypracowanym przez zespół badaczy SGH w ramach projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania”. Wzór ten został zmodyfikowany przez autorki artykułu.

<sup>16</sup> Należy jednak pamiętać, że skutki jego stosowania są uzależnione od wiedzy i woli użytkowników. W praktyce narzędzie stworzone w ramach projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania” może wspierać proces decyzyjny i prowadzenie lokalnej polityki społecznej, lecz ich nie zastępuje.

nej obecnie (Frączkiewicz-Wronka 2002, s. 10), bardziej racjonalnej i bardziej precyzyjnej lokalnej polityki społecznej, wskazują na potrzebę jej wypracowania.

Prezentowana w niniejszym artykule ścieżka konstrukcji narzędzia do kalkulacji KZ ma charakter zarówno teoretyczny (część koncepcyjna), jak i praktyczny (część narzędziowa)<sup>17</sup>. Należy zauważyć, że istnieją pewne bariery funkcjonalności narzędzia wynikające z braku odpowiednich danych i badań. W szczególności dotyczy to między innymi niekompletności zbieranych danych ilościowych, udokumentowanej struktury i prawdopodobieństwa niektórych zjawisk bądź kosztów jednostkowych poszczególnych działań pomocy społecznej. Jest to więc obszar wymagający dalszych badań. Niedostatek dotychczasowych badań empirycznych przekłada się zaś na konieczność przyjęcia określonych założeń podczas szacowania KZ. Należy jednak podkreślić, że możliwe jest wyeliminowanie części przyczyn wpływających na ograniczenie funkcjonalności narzędzia do kalkulacji kosztów zaniechania. Z tego powodu wnioski płynące z badań nad kosztami zaniechania mogą nie tylko mieć wartość poznawczą, ale również być cenne z punktu widzenia praktycznej analizy i — co za tym idzie — zarządzania wydatkami JST.

### *Etapy konstruowania kalkulatora kosztów zaniechania*

W celu przejrzystego zaprezentowania procesu tworzenia oraz samej konstrukcji narzędzia do kalkulacji KZ pomocne jest podzielenie podjętych prac na cztery umowne etapy:

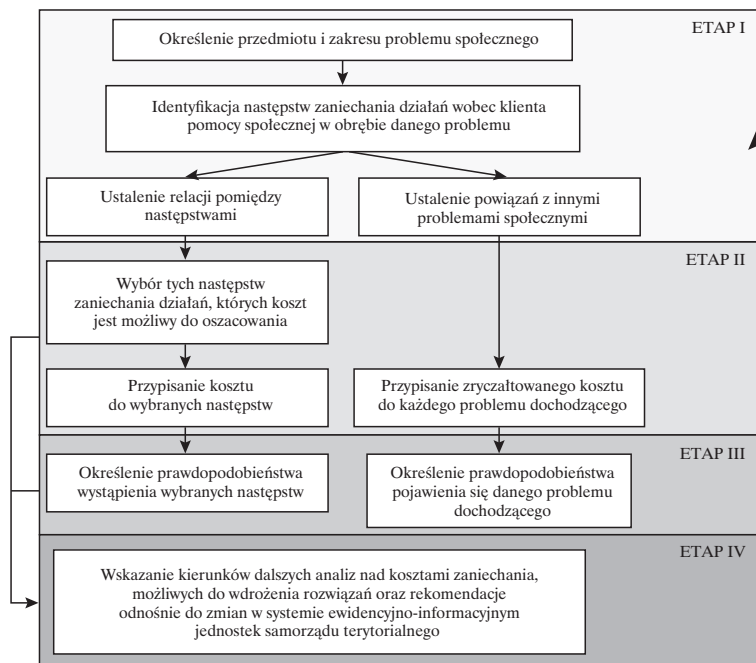
- Etap I — polega na precyzyjnym określeniu przedmiotu i zasięgu problemu społecznego, w ramach którego kalkulowane są KZ, oraz ustaleniu listy następstw zaniechania działań w ramach danego problemu głównego. Ten etap ma charakter przede wszystkim teoretyczny, jego przeprowadzenie opiera się na przeglądzie literatury przedmiotu i wyników dotychczasowych badań empirycznych. W celu zminimalizowania ryzyka niekompletnego i nieodpowiedniego zidentyfikowania następstw wskazane są także konsultacje z praktykami.
- Etap II — w etapie tym następuje sprawdzenie, które następstwa mogą mieć przypisany koszt w sensie rachunkowym oraz czy koszt ten jest możliwy do oszacowania, zważywszy na wiarygodność i kompletność dostępnych danych.
- Etap III — polega na określaniu (na podstawie własnych badań i źródeł wtórnych) prawdopodobieństwa wystąpienia danego następstwa lub problemu dochodzącego.
- Etap IV — sprowadza się do zebrania wniosków powstałych przede wszystkim w ramach etapu II i III oraz sformułowania rekomendacji i wytycznych do przyszłych badań nad kosztami zaniechania.

Podział na cztery etapy jest umowny i w rzeczywistości niektóre elementy należące do danego etapu mogły występować wcześniej lub później. Przedstawiony podział umożliwia jednakże łatwiejsze prześledzenie omawianego procesu.

---

<sup>17</sup> Nie jest ona jedyną możliwością tworzenia koncepcji KZ ani narzędzia umożliwiającego praktyczne jej stosowanie. Stanowi omówienie pierwszej w Polsce takiej próby.

Rysunek 1. Etapy szacowania kosztów zaniechania — połączenie teorii z praktyką



Źródło: opracowanie własne.

### ETAP I

Pierwszym krokiem w tym etapie powinno być określenie przedmiotu i zakresu, czyli zdefiniowanie problemu społecznego, w ramach którego szacowane będą KZ. W art. 7 UoPS wśród powodów przyznawania pomocy społecznej wskazuje się (pkt 11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej 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. Z możliwości otrzymania pomocy na tej podstawie są więc wykluczeni zarówno obywatele polscy i ich małżonkowie (w tym cudzoziemcy), jak i inni cudzoziemcy nieposiadający statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej oraz niebędący członkami rodzin cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Działania integracyjne wobec uchodźców (pomoc w procesie integracji) realizowane na podstawie tego przepisu<sup>18</sup> stanowią minimum wsparcia, jakie Polska musi zapewnić na mocy przepisów międzynarodowych.

<sup>18</sup> Więcej na ten temat m.in.: Florczak 2003; Bieniecki, Kaźmierkiewicz, Smoter 2006; Frelak, Klaus, Wiśniewski 2007; Klaus, Chrzanowska 2007; Gutkowska 2007; Kulecka 2007; Ząbek, Łódziński 2008; Grzymała-Kazłowska, Łódziński 2008; Firlit-Fesnak 2008; Firlit-Fesnak, Łoćocki

Warto przy tym pamiętać, że integracja cudzoziemców to proces dwustronny, polegający na włączaniu cudzoziemców w społeczeństwo przyjmujące. Proces integracji może przebiegać spontanicznie, samoczynnie w danej społeczności, przy wsparciu znajomych lub rodziny cudzoziemców oraz organizacji społecznych. Podstawową jego częścią są jednak zinstytucjonalizowane działania integracyjne koordynowane i wspierane przez pomoc społeczną. Integracja tak pojęta jest częścią prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej. W ramach działań integracyjnych wyróżniamy nie tylko pomoc w przypadku trudności w integracji uchodźców świadczoną jako zadanie własne powiatu (podejście wąskie), ale także wsparcie udzielane jako zadanie zlecone do realizacji przez powiat pod nazwą Indywidualnego Programu Integracji<sup>19</sup> (podejście szerokie)<sup>20</sup>. W praktyce w trakcie procesu integracji są realizowane w większości jedynie działania w ramach zadania zleconego, jakim jest pomoc w procesie integracji.

Na użytek projektu i koncepcji wypracowanej w trakcie jego trwania przyjęto, że problem społeczny Uchodźcy przejawia się w niepełnym funkcjonowaniu tych cudzoziemców<sup>21</sup> w społeczeństwie przyjmującym (tj. polskim). Oznacza to przede wszystkim:

- niewystarczającą znajomość języka polskiego lub przepisów prawa polskiego bądź norm społecznych i kulturowych obowiązujących w Polsce;
- brak czy niemożliwość wynajęcia albo kupna lokalu mieszkalnego odpowiedniego do potrzeb;
- brak środków finansowych pochodzących z legalnego zatrudnienia.

Ważny jest przy tym fakt, że w przypadku nieskutecznej integracji uchodźcy popadają głębiej w istniejące w ich przypadku problemy społeczne (obok trudności w integracji) lub wymagają pomocy z powodu nowych (dotąd u nich niewystępujących) problemów społecznych.

Kolejnym krokiem po zdefiniowaniu i określeniu zakresu problemu głównego jest ustalenie listy potencjalnych następstw zaniechania działania w rozważanym obszarze. Istotne jest podkreślenie, że analizowane konsekwencje nie powinny być zawężone do tych, które odnoszą się wyłącznie do samego cudzoziemca uprawnionego do otrzymania pomocy. Lista konsekwencji powinna obejmować także te odnoszące się do jego rodziny,

---

2008a; Firlit-Fesnak, Łotocki 2008b; Gardocka, Sobczak 2010; Szymanderski 2010; Frelak, Klaus 2011; *Polityka migracyjna...* 2011; Balicki 2012; Duszczyk 2012; Bijl, Verweij 2012; Florczak 2014; Pędziwiatr 2014.

<sup>19</sup> W rzeczywistości 12-miesięczny Indywidualny Program Integracji stanowi w polskim systemie etap właściwej integracji, a pomoc udzielaną przez powiat w ramach zadania własnego można uznać za etap pointegracyjny.

<sup>20</sup> Ustalenie, jakie działania i przez kogo są podejmowane, jest konieczne do szacowania KZ, w tym szczególnie do sprawdzenia, jakie następstwa mogą mieć przypisany koszt w sensie rachunkowym.

<sup>21</sup> Tj. cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej 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. W dalszej części artykułu pojęcie cudzoziemcy oraz uchodźcy odnosi się do wszystkich grup cudzoziemców wymienionych w zdaniu wcześniejszym.

a także do członków społeczeństwa przyjmującego. Zasadne jest również przyjęcie dłuższego horyzontu czasowego, w którym mogą wystąpić skutki zaniechania działań. Takie podejście poszerza zakres analizy i pozwala na uchwycenie następstw ważnych z punktu widzenia społeczeństwa. Ich źródło może tkwić w problemie Uchodźcy, jednak skutki te mogą się ujawnić dopiero po pewnym czasie, a ponadto mogą one dotknąć osoby inne niż sam uchodźca.

Złożoność konsekwencji zaniechania działań w obszarze Uchodźcy (podobnie jak w przypadku innych problemów społecznych) utrudnia analizę, zwłaszcza że są one powiązane ze sobą i nie zawsze można je od siebie oddzielić. Z tego powodu pomocne może być stworzenie kategorii grup następstw<sup>22</sup>. Zostały one zaprezentowane w tabeli 1.

**Tabela 1. Kategorie możliwych konsekwencji zaniechania działań w obszarze Uchodźcy**

Kategoria następstw	Przykłady
społeczne	trudności w rozumieniu relacji międzyludzkich; trudności w nawiązywaniu oraz w utrzymywaniu kontaktów społecznych; zamykanie się w grupie: krewnych, etnicznej, migrantów (gettozacja); komplikacja sytuacji rodzinnej; możliwość konfliktu z prawem
psychiczno- emocjonalne	trudności z zaufaniem wobec innych osób; słabo rozwinięta empatia; depresja; apatia; wyuczona bezradność; poczucie lęku (zagrożenia); poczucie braku przynależności; poczucie stygmatyzacji; szeroko pojęte problemy emocjonalne
zawodowe	problem ze znalezieniem pracy; problemy w miejscu pracy; ryzyko utraty pracy albo jej porzucenia
edukacyjne	analfabetyzm (w tym wtórny analfabetyzm); opóźnienia w nauce
zdrowotne/ fizjologiczne	niedożywienie; zaburzenia snu; ogólne pogorszenie stanu zdrowia fizycznego; ogólne pogorszenie stanu zdrowia umysłowego
inne	ryzyko uzależnień; brak miejsca do zamieszkania; trudności finansowe związane z brakiem pracy; wyjazd z Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie wiedzy ekspertów — praktyków oraz z wykorzystaniem m.in.: Florczak 2003; Bieniecki, Kaźmierkiewicz, Smoter 2006; Frelak, Klaus, Wiśniewski 2007; Gutkowska 2007; Ząbek, Łodziński 2008; Firlit-Fesnak 2008; Firlit-Fesnak, Łotocki 2008a; Firlit-Fesnak, Łotocki 2008b; Szymanderski 2010; Florczak 2014.

<sup>22</sup> Zestawienie to zostało stworzone z perspektywy cudzoziemca uprawnionego do otrzymania pomocy, jednak przy jego tworzeniu brano pod uwagę implikacje kulturowe, sytuację członków rodziny czy postawy społeczeństwa przyjmującego. W niniejszym tekście szczegółowe rozważania w tym względzie zostały pominięte. Warto pamiętać, że grupa tych cudzoziemców już przed przybyciem do Polski jest obciążona poważnymi doświadczeniami, takimi jak np. wojna czy prześladowania, dlatego w ramach pomocy w procesie integracji szczególnie ważna jest odpowiednio dostosowana pomoc specjalistyczna, przede wszystkim psychologiczna. Osoby te na skutek często długiego wykluczenia z życia społecznego nie są przystosowane do funkcjonowania w społeczeństwie, zwłaszcza zaś w społeczeństwie odmiennym narodowościowo i kulturowo.



Kolejne czynności składają się z (a) ustalenia relacji pomiędzy następstwami oraz (b) określenia problemów dochodzących, które mogą się pojawiać. W punkcie (a) wykonywana jest analiza w skali mikro — polega ona na rozłożeniu wiązki następstw na pojedyncze konsekwencje (pośrednie i bezpośrednie). Punkt (b) dotyczy natomiast ustalenia powiązań w skali makro.

Na początku będzie zaprezentowany przykład analizy w skali makro, tj. zostaną zidentyfikowane potencjalne powiązania z innymi problemami społecznymi. W tabeli 2 przedstawiono problemy dochodzące, które mogą się pojawić w trzech horyzontach czasowych (rok, 4 lata, 7 lat) w wyniku zaniechania działań wobec uchodźców.

**Tabela 2. Możliwe problemy dochodzące w obszarze Uchodźcy**

Obszar powiązany z obszarem Uchodźcy	Możliwy skutek		
	Rok	4 lata	7 lat
1) Ubóstwo	X	X	X
2) Sieroctwo		X	X
3) Bezdomność	X	X	X
4) Bezrobocie	X	X	X
5) Niepełnosprawność		X	X
6) Długotrwała lub ciężka choroba		X	X
7) Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych		X	X
8) Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego	X	X	X
9) Alkoholizm/narkomania	X	X	X

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym krokiem jest dokonanie analizy w skali mikro. Na rysunku 2 został zaprezentowany przykład ustalenia relacji pomiędzy wybranymi następstwami w ramach problemu Uchodźcy. Są to potencjalne następstwa zaniechania działań (np. nieotrzymania pomocy psychologa bądź braku znajomości języka polskiego). Jest to uproszczony rysunek, którego celem jest przedstawienie istoty omawianego kroku z etapu I. Z tego powodu zostały na nim zaprezentowane przedstawione wcześniej grupy następstw bez szczegółowego rozpisania ich wewnętrznej struktury.

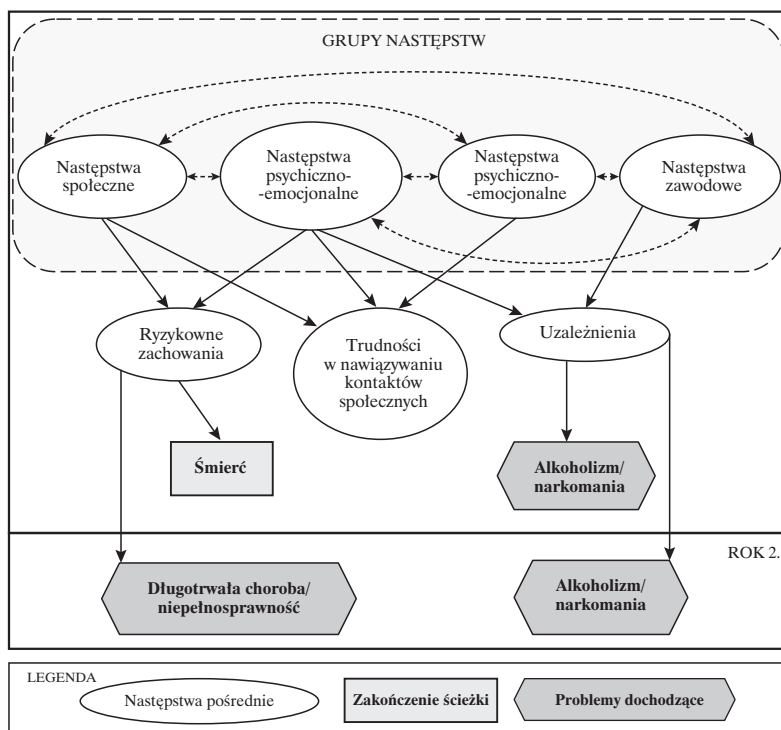
Należy zaznaczyć, że pojawienie się problemu dochodzącego kończy analizowany łańcuch następstw. Ma to na celu uniknięcie wysokiego stopnia skomplikowania modelu oraz zapętlenia się problemów<sup>23</sup>. Oznacza to, że jeśli uchodźca uzależnił się od alkoholu

<sup>23</sup> W przypadku obszaru Uchodźcy zapętlenie się problemów jest możliwe naturalnie jedynie dla problemów dochodzących. Przykładem zapętlenia może być następująca sekwencja następstw (według listy problemów społecznych z UoPS) w odniesieniu do problemu Alkoholizm/narkomania



w pierwszym roku poddanym analizie, nie będą rozważane dalsze szczegółowe następstwa zaniechania działań wobec niego — jako alkoholika. W takiej sytuacji zostaną po prostu wyliczone koszty pojawienia się problemów zgodnie ze zryczałtowanym kosztem<sup>24</sup> problemu społecznego Alkoholizm/narkomania. Podejście to zostało zaprezentowane na rysunku 2: w wyniku pojawienia się następstwa „Uzależnienie” w pierwszym roku poddanym analizie pojawił się problem Alkoholizm/narkomania. W tym miejscu następuje zakończenie ścieżki następstw (z następstwa „Alkoholizm/narkomania” nie są wyprowadzane dalsze następstwa).

Rysunek 2. Przykład relacji pomiędzy następstwami w obszarze Uchodźcy



Źródło: opracowanie własne.

dochodzącego do problemu Uchodźcy: Alkoholizm uchodźcy → Bezradność opiekuńczo-wychowawcza uchodźcy → odebranie dziecka uchodźcy przez pieczę zastępczą → Sieroctwo → Opuszczenie pieczy zastępczej przez dziecko uchodźcy po ukończeniu 18. roku życia → Alkoholizm dziecka uchodźcy → Bezradność opiekuńczo-wychowawcza dziecka uchodźcy... itd.

<sup>24</sup> Zryczałtowany koszt problemu dochodzącego to ustalony dla danego problemu dochodzącego koszt przyjmowany w wyliczeniach kosztów zaniechania w innych problemach (nie jest on zatem zróżnicowany dla poszczególnych problemów społecznych). Zob. także: Etap II.

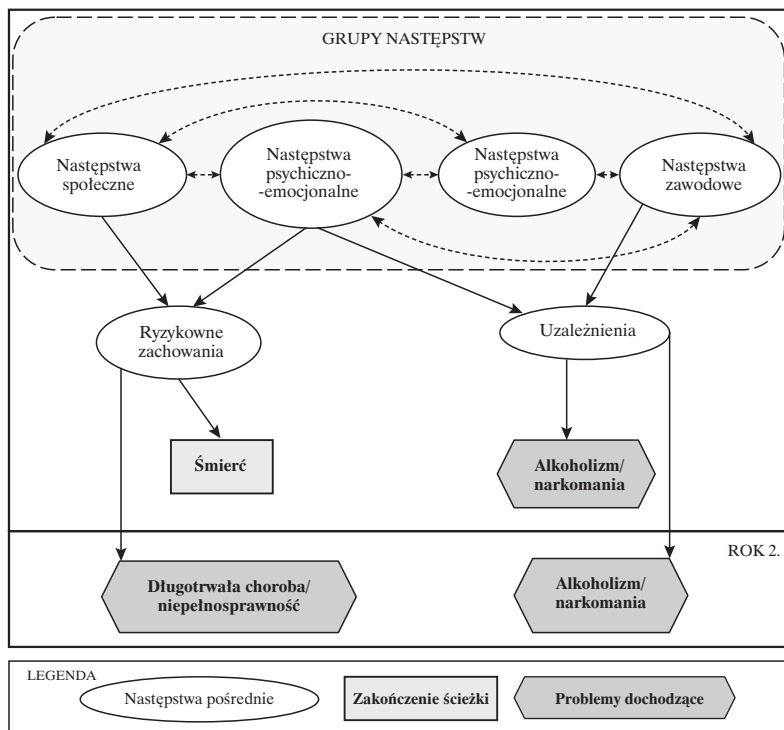
## ETAP II

Ten etap rozpoczyna się określeniem, dla których spośród następstw zidentyfikowanych w etapie I (zaprezentowanych na rysunku 2) możliwe jest obliczenie KZ. Kontynuując przykład z rysunku 2, można uznać, że takimi następstwami będzie:

- pojawienie się problemu dochodzącego (Długotrwała choroba/niepełnosprawność lub Alkoholizm/narkomania),
- śmierć.

Nie jest natomiast możliwe oszacowanie kosztu następstwa „Trudności w nawiązywaniu kontaktów społecznych”<sup>25</sup>. W konsekwencji eliminacji następstw, dla których nie jest możliwe oszacowanie KZ, ścieżka następstw prezentowana na rysunku 2 będzie wyglądać tak, jak zostało to pokazane na rysunku 3.

**Rysunek 3. Przykład relacji pomiędzy wybranymi następstwami w obszarze Uchodźcy, dla których koszt jest możliwy do oszacowania**



Źródło: opracowanie własne.

<sup>25</sup> W bardziej rozbudowanej ścieżce następstw możliwe byłoby jednak określenie konsekwencji, dla których oszacowany byłby koszt zaniechania. Przykładowo rezultatem „Trudności w nawiązywaniu kontaktów społecznych” mogą być trudności w znalezieniu pracy (a zatem Bezrobocie).

Kolejną czynnością wykonywaną w etapie II jest przypisanie kosztu do zidentyfikowanych następstw. Zostanie to przedstawione na przykładzie konsekwencji następstwa „Ryzykowne zachowania” z rysunku 3. Wyróżnia się dwa rodzaje kosztów. Są one przypisywane do:

- następstw jednostkowych — w analizowanym przykładzie jest to „Śmierć” (przez koszt rozumie się tu organizację pogrzebu<sup>26</sup>);
- następstw będących problemami dochodzącymi — taki koszt został określony jako koszt zryczałtowany i jest to średni roczny koszt obsługi klienta w ramach danego problemu społecznego. Koszt ten jest stały i niezależny od tego, do obliczeń którego problemu głównego zostanie użyty<sup>27</sup>. Na rysunku 3 jest to wystąpienie w drugim roku problemu dochodzącego Długotrwała choroba/niepełnosprawność. W dalszej analizie przyjęty zostanie problem dochodzący Niepełnosprawność.

W tym miejscu warto obliczyć wstępną wysokość KZ. Założmy, że:

- analizie podlega dwóch uchodźców, wobec których zaniechano zapewnienia usługi w postaci regularnych (raz w tygodniu) wizyt u psychologa w roku bazowym. W konsekwencji u obu uchodźców wystąpi następstwo „Ryzykowne zachowania”, w rezultacie którego jeden z nich umrze w pierwszym roku (następstwo „Śmierć”), drugi zaś ulegnie wypadkowi i stanie się osobą niepełnosprawną w drugim roku (następstwo „Niepełnosprawność”);
  - koszt organizacji pogrzebu wynosi 2700,00 PLN;
  - średni roczny koszt pomocy udzielanej w ramach pomocy społecznej osobie niepełnosprawnej wynosi 8000,00 PLN;
  - przyczyną powstania następstwa „Ryzykowne zachowania” jest zaniechanie działania w postaci zapewnienia uchodźcy regularnych wizyt u psychologa (jedna wizyta w tygodniu). Jeśli zakładany koszt wizyty u psychologa wynosi 50 PLN, to w skali roku liczącego 365 dni (w zaokrągleniu 52 tygodnie) koszt ten (na uchodźcę) wyniesie  $50 \times 52 = 2600,00$  PLN;
  - zapewnienie uchodźcy pomocy psychologa nie rodzi konieczności podjęcia kolejnych działań z zakresu wsparcia/pomocy przez JST ( $E^T = 0$ ).
- Podsumowując, koszty zaniechania brutto (w roku 1. i 2.) wyniosą

$$KZ_B^T = S^T - E^T = (2700,00 + 8000,00) - 0 = 10\,700,00 \text{ PLN}$$

<sup>26</sup> Jest to oczywiście uproszczenie redukujące „straty” powstałe w wyniku śmierci człowieka jedynie do kosztu rachunkowego. Taki zabieg jest niezbędny do oszacowania KZ i opiera się na wcześniejszym zastrzeżeniu, że szacowaniu podlegają jedynie te następstwa (lub elementy następstw), których koszt jest możliwy do obliczenia. Możliwe jest oczywiście przyjęcie innego podejścia w analizowaniu kosztów ponoszonych przez społeczeństwo wynikłych ze śmierci danej osoby. W omawianym modelu skupiamy się jednak na wydatkach ponoszonych bezpośrednio przez JST.

<sup>27</sup> Oznacza to, że z punktu widzenia konstrukcji modelu np. roczny koszt problemów Niepełnosprawność będzie taki sam zarówno dla problemu głównego Uchodźcy, jak i dla Sieroctwa bądź Bezdomności.

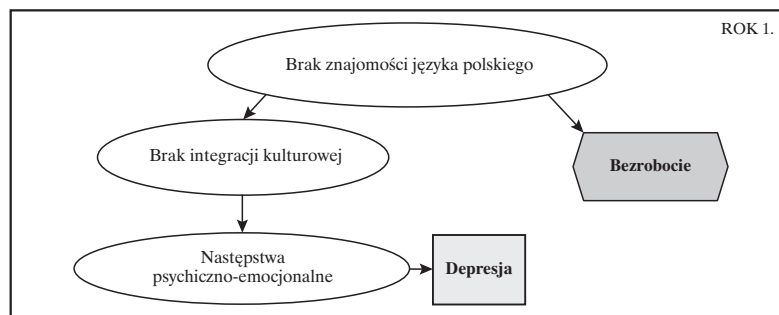
Natomiast koszty zaniechania netto wyniosą:

$$KZ_N^T = (S^T - E^T) - K^0 = KZ_B^T - K^0 = 10\,700,00 \text{ PLN} - 2 \times 2600,00 = 5500,00 \text{ PLN}$$

### ETAP III

Rozważmy sytuację, w której uchodźca nie nauczył się języka polskiego, ponieważ odpowiedzialna za to JST nie zorganizowała dla niego odpowiednich zajęć. Następstwa takiego zaniechania mogą doprowadzić do powstania kosztów zapewnienia wizyty u psychologa (reakcja na następstwo „Depresja”) lub kosztów wynikających z problemu dochodzącego Bezrobocie. Ścieżka następstw powyższego przykładu została zaprezentowana na rysunku 4.

**Rysunek 4. Ścieżka następstw braku znajomości języka polskiego w obszarze Uchodźcy**



Źródło: opracowanie własne.

Następstwa te (generujące KZ) mogą się pojawić, ale nie wystąpią one zawsze. Z tego powodu konieczne jest ustalenie prawdopodobieństwa wystąpienia odpowiednich następstw jednostkowych oraz problemów dochodzących.

W tym miejscu należy dodać, że oprócz prawdopodobieństwa wystąpienia należy także ustalić prawdopodobieństwo wyjścia z problemu, które może nastąpić w efekcie:

- rozwiązania problemu społecznego (samodzielnie przez klienta pomocy społecznej lub w efekcie działań JST)<sup>28</sup>;
- innych, specyficznych dla danych problemów zdarzeń<sup>29</sup>;
- śmierci<sup>30</sup> klienta pomocy społecznej.

<sup>28</sup> U uchodźcy oznacza to zintegrowanie się ze społecznością lokalną.

<sup>29</sup> Dla uchodźcy może to być przede wszystkim opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>30</sup> W tej sytuacji — jak zostało to przedstawione wcześniej — wystąpi co prawda koszt zaniechania, jednak osoba, która umrze, nie będzie już podlegała dalszej analizie w ramach problemu głównego. Nastąpi zatem jej „wyjście” z problemu.

Zarówno prawdopodobieństwo wystąpienia, jak i prawdopodobieństwo wyjścia są swoistym słabym ogniwem KZ, ponieważ jest to nowy kierunek badań empirycznych i nie istnieją dane, które mogłyby być zastosowane wprost w proponowanym narzędziu. W związku z tym aktualnym rozwiązaniem tego problemu jest stosowanie założeń w trakcie budowy narzędzia, czyli odpowiedników hipotez, które mogą być zweryfikowane. Drugim stosowanym sposobem jest wykorzystanie danych pochodzących z innych projektów oraz literatury naukowej, aby na podstawie odpowiedniego dostosowania skuteczności i efektywności dotąd realizowanych działań móc uzupełnić te braki. Należy równocześnie zauważyć, że aktualnie dane i wskaźniki skuteczności czy efektywności często są niepełne lub budzą wątpliwości w przypadku prób ich weryfikacji.

### *Podsumowanie*

Zaprezentowany w artykule schemat konstrukcji narzędzia do kalkulacji KZ jest odpowiedzią na zgłaszane coraz częściej zapotrzebowanie na nowe podejście do polityki społecznej (w tym także pomocy społecznej). Podnoszona jest potrzeba ustanowienia jasnych, porównywalnych i możliwych do interpretacji wskaźników, mierników czy innych konstrukcji, które pozwoliłyby na bardziej racjonalne kierowanie polityką społeczną. Szacowanie kosztów, w tym kosztów zaniechania czy kosztów alternatywnych<sup>31</sup> odnoszących się do różnych sposobów rozwiązywania problemu społecznego, może zaspokoić przynajmniej część z tych potrzeb.

Kalkulacja kosztów zaniechania wpisuje się w nurt polityk publicznych, w którym poszukuje się nowych — często innowacyjnych — rozwiązań w ramach danej polityki, w tym przypadku polityki społecznej. Przedstawiona koncepcja jest innowacyjna i wymaga w przyszłości dużego nakładu pracy w celu jej doprecyzowania na podstawie odpowiednich, dalszych badań empirycznych. Jest to jednakże wysiłek wart podjęcia, gdyż z jednej strony prowadzi on do identyfikacji różnorodnych braków w badanym systemie, z drugiej zaś umożliwia otwarcie się na racjonalizację ekonomiczną najpierw pomocy społecznej, a następnie polityki społecznej.

Należy też podkreślić, że ze względu na to, iż koncepcja zarówno zaniechania, jak i KZ to nowe kierunki badań, powstające narzędzie jest oparte na wielu założeniach, co do których należy mieć nadzieję, że w przyszłości zostaną zweryfikowane, a dane zostaną uzupełnione. W trakcie wykonanych analiz zidentyfikowano już potrzebę zarówno uzupełnienia danych zbieranych przez władze publiczne, jak i dalszych prac nad wskaźnikami oraz oceną skuteczności i efektywności.

---

<sup>31</sup> Koszty zaniechania stanowią również swoiste koszty alternatywne.

**Bibliografia**

- Balicki, J. (2012). *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azyłowej*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.
- Bieniecki, M., Kaźmierkiewicz, P., Smoter, B. (2006). *Integracja cudzoziemców w Polsce. Wybrane aspekty*. Warszawa: Fundacja ISP.
- Bijl, R., Verweij, A. (red.). (2012). *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research.
- Duszczyk, M. (2012). *Polityka imigracyjna a rynek pracy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Firlit-Fesnak, G., Łotocki, Ł. (red.). (2008a). *Czym chata bogata... Pomoc dla cudzoziemców poszukujących ochrony w Polsce w świetle badań społeczności i instytucji lokalnych*. Warszawa: IPS UW, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Firlit-Fesnak, G., Łotocki, Ł. (red.). (2008b). *Jak pomagać cudzoziemcom poszukującym w Polsce ochrony? Poradnik dla instytucji publicznych i organizacji pozarządowych*. Warszawa: IPS UW, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Firlit-Fesnak G. (red.). (2008). *W poszukiwaniu bezpiecznej przystani. Cudzoziemcy z Czehczenii w Polsce*. Warszawa: IPS UW, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR,
- Florczak, A. (2003). *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem i pragmatyzmem*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Florczak, A. (2014). *Uchodźstwo*. W: A. Florczak, A. Lisowska (red.) *Organizacje międzynarodowe w działaniu*. Wrocław: OTO Agencja Reklamowa.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (red.). (2002). *Samorządowa polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Frelak J., Klaus, W. (red.). (2011). *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*. Warszawa: Fundacja ISP.
- Frelak, J., Klaus, W., Wiśniewski, J. (red.). (2007). *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*. Warszawa: Fundacja ISP.
- Gardocka, T., Sobczak, J. (red.). (2010). *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Grzymała-Kazłowska, A., Łodziński, S. (red.). (2008). *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*. Warszawa: Wydawnictwa UW.
- Gutkowska, A. (red.). (2007). *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*. Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.
- Hryniewicka, A. (2013). *Badanie skuteczności, efektywności, trwałości, trafności, użyteczności*. W: A. Hryniewicka, J. Staręga-Piasek (red.) *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*. Warszawa: CRZL.
- Kalkulator Społeczny — narzędzie Kalkulatora Kosztów Zaniechania w polityce społecznej (2014), *Polityka Społeczna*, nr 3 (numer tematyczny).
- Klaus, W., Chrzanowska, A. (2007). *Integracja i pomoc społeczna wobec uchodźców w Polsce. Wyniki badań aktowych*. Seria «Analizy, Raporty, Ekspertyzy», nr 8. Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*, Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.
- Kulecka, K. (2007). *Polska polityka wobec uchodźców*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia. Część I: *Determinanty prawa i polityki*. Tom I, Wrocław: WPAiE UW, s. 155–174.
- Majdzińska, K., Timoszuk, S. (2013). *Kalkulacja kosztów zaniechania jako element procesu planowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie polityki społecznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 794, seria «Ekonomiczne Problemy Usług», nr 108, Szczecin.
- Pędziwiatr, K. (2014). Imigranci w Polsce i wyzwania integracyjne. *Studia BAS*, nr 4 (40), s. 135–153.
- Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania* (2011), Zespół do Spraw Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
- Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zaniechanie> [dostęp: 10.08.2013].
- Styrc, M., Majdzińska, K., Maciejasz, M., Gać, J. (2014). Charakterystyka Kalkulatora Społecznego. *Polityka Społeczna*, nr 3.
- Surdej, A., Kędziński, M. (2013). Metoda analizy kosztów i korzyści w polityce publicznej. W: A. Surdej (red.) *Ewaluacja w polityce publicznej*. Warszawa: Difin.
- Szymanderski, J. (2010). *Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce*. Warszawa: Stowarzyszenie Wolnego Słowa.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny*, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380.
- Weimer, D.L., Vining, A.R. (2009). *Investing in the Disadvantaged. Assessing the Benefits and Costs of Social Policies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ząbek, M., Łodziński, S. (2008). *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

### Summary

The article presents the method of constructing the tool for calculating the inaction costs. In the first part the authors present the definition of inaction costs and distinguish various types of them. In the following part they state the reasons for analyzing inaction costs. The next part discusses steps in constructing the tool that calculates inaction costs. The authors illustrate the process with the example of social problem: Integration of refugees. They propose the method, as well as sources of data that are necessary to perform every step (e.g. the issues where the consultation with social workers is a necessity). Finally, they discuss the areas that need more in-depth research.

**Key words:** social assistance, social policy, inaction costs, social innovation, refugee

**Cytowanie**

Sylwia Timoszuk, Karolina Majdzińska (2016), *Wprowadzenie do kalkulacji kosztów zaniechania w pomocy społecznej — na przykładzie trudności w integracji uchodźców*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 47–64. Dostępny w Internecie na [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



# **Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH**



**Maria Theiss**

Institute of Social Policy  
Warsaw University<sup>1</sup>

*Discursive construction of local social citizenship  
— between claims of universal provision  
and demands of more civic duties*

*Abstract*

The goal of this article is to analyse the manner in which social citizenship is constructed in local (municipal) political discourse. It analyses how in two Polish municipalities, varying in terms of social policy expenditures level, council members attribute social rights (in a broad meaning) and civic duties to the inhabitants of the city and to local target populations. According to the main research hypothesis, the universalist narrative of social citizenship will dominate in the municipality with a more generous local social policy, whereas in the city with a more stringent social policy, discourse promoting conditionality in social policy will be more visible.

Analysis of council sessions transcripts shows, however, that it is the city with a relatively generous social policy in which universalistic and paternalist narratives, as well as those promoting conditionality, coexist. The conclusion linked to social construction of target populations approach states that the more generous and complex local social policy is, the higher the variety of often contradictory discourse in social citizenship. The conclusion linked to social citizenship theories states that at the local level universalism and conditionality based on the idea of civic contribution coexist in communitarian narratives.

**Key words:** local social policy, social citizenship, political discourse

---

<sup>1</sup> Author's address: m.theiss@uw.edu.pl

## Introduction

Social construction framework in policy analysis suggests that policies are not bundles of neutral instruments which solve certain social problems. It is assumed they are (also) the mediators of power and meaning attributed to various social groups (Ingram, Schneider and de Leon 2007, Campbell 2012). This is present in two mechanisms. Firstly, the generosity and conditionality of services and benefits addressed to beneficiaries is seen a result of their political power and in particular—collective image (e.g., of people deserving public assistance, having legitimate claims, etc.). Thus, in general, social construction and the political power of, e.g., people with addictions, refugees, or former inmates results in their having weaker access to welfare instruments than in the case of senior citizens or people with disabilities (Ingram, Schneider and de Leon 2007: 104). Secondly, the social construction perspective discusses a “policy feedback” mechanism. It is a causal relation between certain features of social policy instruments (in particular their conditionality and control of recipients) and recipients’ political attitudes and behaviours (Pierson 1993). Both financial resources and symbolic messages inhering in services and benefits affect individuals’ support for redistribution, trust in public institutions, and propensity to engage in conventional and unconventional forms of political participation.

The constructivist approach highlights the role of symbolic power and the constant process of discursive attributing of certain characteristics and expectations to various social groups. These features are present at the national (Bruzelius et al. 2014, Lister 2005, Dwyer 2000) but also at the local level of social policy formulation and implementation (van Houdt et al. 2011, Nakano Glenn 2011, Staeheli 2010, Schinkel 2010). An insight into the local level of social construction of target populations, which is a subject of this article, may be placed within two intertwined broader research streams. The first is based on *political explanations* of local policies and in particular seeks to explain the characteristics of local social policies with “political colours” of local governments (Stensöta 2011, Jensen & Lolle 2013, Hansen et al. 2001, Swianiewicz 1993), assuming that, e.g., social democratic local government will contribute to a social policy more generous and inclusive than a conservatist one. The second focuses on *cultural explanations*, linking local policy instruments to local collective understanding of political goals, moral ideals, deservingness, etc. (Pfau-Effinger 2005, Trydegard 2010).

The aim of this paper is to deepen our understanding of the relation between the generosity of local social policy and social construction of municipality’s citizens in local public discourse. For this sake, a comparative analysis of two Polish localities is presented. The main research questions focused on the manner in which local social citizenship is discursively constructed in a municipality with relatively high social policy expenditures and a municipality with relatively low social policy expenditures (other social and economic features of both cities are as similar as possible). Thus, this article seeks to contextualize the meaning of generous and stringent (in terms of those municipal expenditures which depend on local government) local social policy in both researched cases. Is a relatively low level of expenditures on social policy programmes in the first city accompanied by

a discourse of self-responsibilization of local citizens? Thus, is it assumed that apart from certain social rights, they also have duties, such as: being active on the labour market, being precautionous, etc.? Are more generous local benefits and various forms of support in the other municipality associated with the highlighting of social rights? If so, are these rights rather based on need or solely on membership in the local community? Local discourse in this article is limited to the speeches of local policy-makers during council sessions and interviews conducted within a research project. For the sake of analysis, a perspective of local social citizenship is employed—it is assumed that formal social policy regulations as well as discursive patterns of rights and duties attribution coexist and mutually reinforce at the local level, shaping the factual status of citizens and granting them practical access to benefits and services in a broad sense.

In the first part of the article, a theoretical perspective is presented. The intersection of two literature streams—social construction of target populations and social citizenship—is shown. In particular, their local dimension is discussed. The second part of the article deals with the methodology of the study and presents both studied municipalities. In the third part, local social citizenship narratives are presented and compared. In the conclusion two diverse local discourses and two practical variants of local social citizenship are presented.

### ***Social citizenship constructed at the local level—a research perspective***

In its classical notion, citizenship is a status bestowed on all members of a community who are equal in their civil, political and social rights (Marshall 1950). In a somewhat simplified notion, *social* citizenship is regarded as a form of universal provision of benefits and services, typical for social democratic welfare states. In this understanding, it is solely citizenship which is a requirement for access to welfare state instruments (Powell 2008). Rather than regarding social citizenship as a form of equality (also given that such a notion has already been widely criticized in a scientific literature (Young 1989, Lister 2005, Powell 2009), in this article, I propose regarding social citizenship as an emerging status of political community members which depends on their actual possibilities to enjoy social rights. Such an understanding is well embedded in citizenship scholarship which highlights the threat of obscuring social inequalities under the veil of equal formal rights (Young 1989, Lister 2005, Isin & Nyers 2014). Thus, one needs to rather focus on the emerging status of a person than formal social rights when analysing social citizenship. This is because, as Powell and others stress (Powell 2008, Theiss 2015), the various benefits and services a person may obtain from a broadly understood welfare state are not always anchored in her/his subjective social rights. Simultaneously, as already noted, despite formal rights to some welfare state instruments, features such as gender, class, disability, or ethnicity may significantly hinder access to these welfare instruments.

The proposed notion of social citizenship allows one to speak of its local level. By local social citizenship I understand the emerging status of an individual which is bestowed with local community membership (of e.g. a municipality's inhabitants) and results from access

to services and benefits granted at the local level. It needs to be noticed that in the classical Marshallian conception, citizenship, including social citizenship, was, by definition, related to the national level. The borders of a political community, the scope of people who have civil, political and social rights, as well as their identity, was clearly related to the national state. In this meaning, “citizens” are the citizens of a country who may vote in national elections, are rooted in and loyal to their national state, and are protected by a sovereign state. A construction of citizenship so coherent and uniform across the country is different, as T. Marshall claimed, from the medieval system of various rights and duties in various jurisdictions in the country. However, as noted, this Marshallian vision of homogeneous national citizenship has been widely criticized in scholarly literature, which led, i.e., to the notion of local (social) citizenship (Powell & Boyne 2001, Cochrane 2001, Staeheli 2010, Theiss 2015, see also: Sassen 2003, Benhabib 2007, Ong 1999).

Out of the various arguments for local citizenship, one strand of literature is particularly relevant to the goal of this article. Its underlying arguments are highlighted by Lister, who stresses that citizenship is a *practice* as well as a status (Lister 2001, see also Isin & Nyers 2014). In a similar vein, Turner notes that citizenship is *a set of processes for the allocation of entitlements, obligations and immunities within a political community, these entitlements are themselves based a number of principles that describe and evaluate the specific contributions that individuals have made to society* (Turner 2001, p. 192). It needs to be emphasized that the important part of these practices are local discursive practices. As Nakano Glenn emphasizes, the discursive construction of citizenship means a *focus on the social processes by which citizenship and its boundaries are formed (...) through place-specific practices* (Nakano Glenn 2011, p. 2).

Existing studies point to at least three aspects of social citizenship which may be shaped by discursive practices (Isin & Turner 2002). The first one is the *scope of citizenship*—the borders of political community upon whose members social rights are bestowed. Thus, formal and discursive defining of a community results with some division into “us”—the (local) citizens—and the aliens. The second is the *citizenship’s content in regard to the range of instruments and generosity* of a local social policy; local narratives of what kind of services and benefits local social policies should offer to inhabitants. The third dimension is the *citizenship’s content in regard to conditionality*—assumptions and opinions on prerequisites to obtain services or benefits. They may reveal an egalitarian vision of citizenship at the local level or promote obligations contributing to the stratification into first-class and second-class citizens at the local level.

Following the relations between the discursive and formal aspect of social citizenship may be pointed to. Firstly, local narrative-based attributions or rights and responsibilities may be regarded as an *element* of social citizenship. Thus, for example, a single mother who obtained social housing may be requested to: work hard, teach her children to obey the rules of the neighbourhood, not to engage in short-term relationships, etc. The aforementioned ascriptions help one understand how local narratives give an important context to the local social policies and may help to understand the meaning of local formal regulations or social policy expenditures.

Secondly, the discursive constructions of citizens or target populations may partially *explain* formal regulations, granting e.g., some groups of local citizens (priority) access to welfare instruments. A notion of (local) social citizenship resulting from certain social constructions clearly has linkages to the perspective of social construction of target populations. In the cornerstone descriptions of this methodological approach, Ingram, Schneider and de Leon emphasize that it *can be used to generate empirical, testable propositions that are intimately connected to important normative concerns about justice, citizenship, effective problem solving and democracy* (Ingram, Schneider and de Leon 2007, p. 94). The mentioned link between collective images present in a public discourse and formal (local) policies is precisely conceptualized within the social construction framework. The allocation of benefits and burdens in social policy (which are parallel to the categories of rights and obligations present in citizenship theories) depends on the social construction of social groups. Thus, the allocation of benefits is primarily to the advantaged (having high political power and positive image, as in the case of small businesses), burdens are distributed to the deviants (lacking political power and having a bad image in public discourse, as in the case of criminals and terrorist), “hidden benefits and empty burdens” go to contenders (e.g., labour unions), whereas dependents receive inadequate help (*ibid.*, p. 104).

Thirdly, the concept of “policy feedback” (Pierson 1993) needs to be added to the aforementioned two interlinkages of citizenship and a discursive construction of target population. According to this concept, the design of social policy instruments *affects and reinforces* the normative attributions of beneficiaries’ rights and obligations and thus—the beneficiaries’ political behaviours. In other words, e.g., the far-reaching control over a single mother obtaining social assistance offers herself and other policy subjects a symbolic message of the doubt of her deserving help and being prone to make advantage of the system.

The literature on the discursive dimension of local social citizenship is relatively scarce. Theoretical analyses and empirical works may rather serve as a source of general hypotheses on the relation between the generosity of local social policy and local discursive construction of social citizenship. Both these bulks of literature suggest coherence between the two aforementioned spheres. As presented, social construction of the target population perspective points to the mutual reinforcement of policy design and collectively shared norms of, e.g., deservingness. Thus, in general, the more generous and universalist the social policy, the higher the tendency to perceive citizens as generally deserving an access to public welfare. Local social policy scholars suggest this coherence is additionally supported by both political and cultural features of the local political community. Thus, Trydegård and Thorslund (2010), for instance, show how municipalities in Sweden develop local social policies of care for elderly persons in accordance with local traditions and historical continuity. In a similar vein, with regard to the emergence of protective social security systems in Norway, Hanssen et al. (2001) prove that with regards to establishing local social security programmes, it was the local political parties who have the decisive role. In general, scholars point to the interplay of culture, institutions, and governance

structures at the local level that contribute to shaping relatively coherent local social policy arrangements as shown by Pfau-Effinger (2010) in the case of elderly care in Germany or in the concept of “local welfare systems” by Andreotti et al. (2012).

Simultaneously, the research strand on the changes in discursive and formal aspects of local social policy and local citizenship show how neoliberal changes affect both these dimensions, not rarely under the guise of “active citizenship” (Marinetti 2003). Thus, Guentner et al. (2016), for instance, present the emergence of bordering in local housing policies in England, focused on suppressing of the scope of social citizenship. A similar conclusion may be drawn from the study by Schinkel (2010), who gives evidence of how local immigration policy in Hague gradually turns into virtualization of citizenship, shifting focus from real access to services to the discursively coined civic duties. This bulk of the literature suggests that at the local level austere social policies have might be accompanied by narratives promoting both conditionality and exclusivity in access to social policy instruments.

### *Research methodology*

The aim of the research is to investigate the connection between generosity and complexity of local social policy and a discursive construction of social citizenship at the local level. An insight into this link allows one to understand what is the normative meaning of local social policy: should it promote the rights of all inhabitants equally, should it help some groups in particular, or should it be based on any form of conditionality? It is worth noting that an interconnection between local narratives and social policy programmes or expenditures is assumed here. As social construction of target populations framework suggests, I assume that a generous local social policy may be both a result and a source of, e.g. universalistic understanding of social citizenship.

The research is a comparative analysis conducted in two small Polish municipalities in the Mazovia region—hereafter called Steelcity and Oakcity. The comparative design was based on the scheme of the most diverse cases in terms of local social policy expenditures level and as similar cases as possible in terms of socioeconomic conditions (with indicators such as the number of inhabitants or local economy being taken into account). However, as shown in table 1, in general terms, Steelcity has a higher budget and better labour market situation. Moreover, there are significant political differences between the researched municipalities. Oakcity has been governed by a social-conservative mayor (a member of Law and Justice party), whereas the mayor of Steelcity represented a liberal political approach (formally independent).

Graph 1 presents the relation between own income and social policy expenditures. On the second graph the structure of expenditures is presented. It is worth noting that regarding Oakcity as “generous” and Steelcity as “stringent” in terms of social policy expenditures simplifies the variety of social policy expenditures on specific programmes, instruments and target populations. However, investigating the structure of local social policy spending is beyond the scope of this article. For calculations presented in pictures 1



and 2 only those expenditures fully within the local autonomy of municipal level in Poland were taken into account. These included, i.a., welfare benefits which are locally funded, social work and social assistance, local public health programmes, locally funded support for primary schools, including local fringe benefits offered to teachers and other local social policy programmes. The general decision on the level and structure of mentioned expenditures is made by local councils (when accepting local budgets), and councillors are elected in general local election every four years.

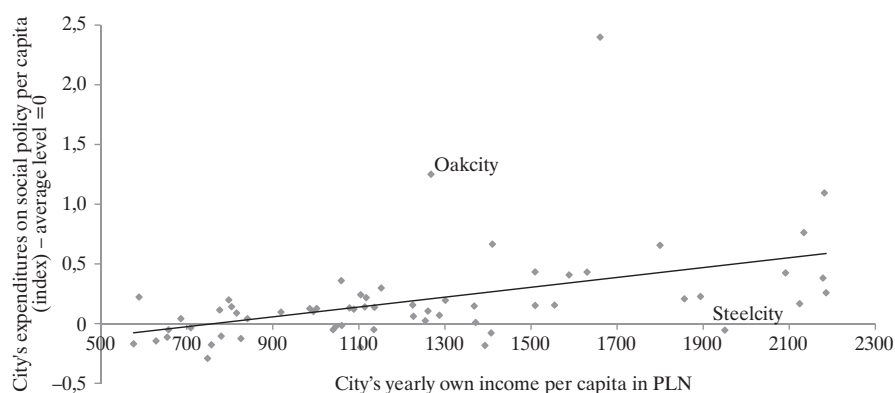
**Table 1. Main social and economic characteristics of Oakcity and Steelcity (2013)**

	<b>Inhabitants</b>	<b>Age structure</b> aged 60 (f)/65 (m) per 100 of aged 18–60/65	<b>Unemploy- ment</b> unemployed per 100 people aged 18–60/65	<b>Economy</b> companies per 10 000 inhabitants	<b>City's financial capacity</b> “own income” in PLN per capita	<b>Poverty*</b> % of inhabitants receiving social assistance of any kind
<b>Oak- city</b>	50 708	23.5	24.9	1246	1267.7	15
<b>Steel- city</b>	56 741	28.9	12.7	1473	2124.1	3.9

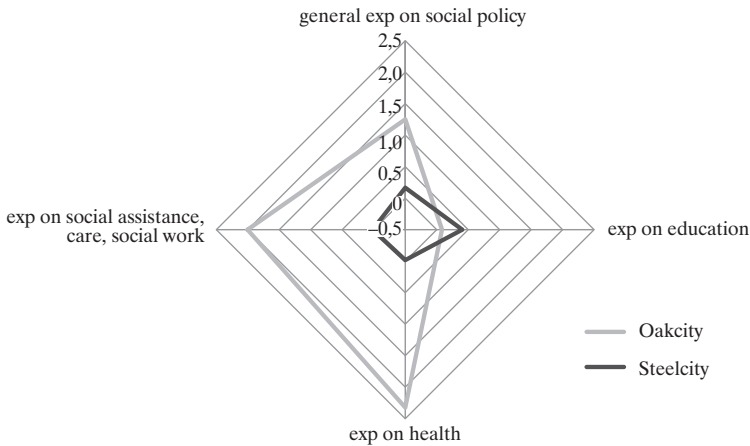
\* This indicator is used due to its accessibility. However, it is strongly influenced by a city's policy of social assistance.

Source: Local Data Bank, Central Statistical Office, Ministry of Finance, Ministry of Family, Labour and Social Policy (formerly, the Ministry of Labour and Social Policy)

**Graph 1. Social policy expenditures and city's own income in Oakcity and Steelcity — the cities' position in the group of researched municipalities**



**Graph 2. City's expenditures per capita on social policy and subcategories: education, health and social assistance in relation to average (0) in the sample (N=365)**



In regard to the two presented municipalities, the following specific research question and hypotheses have been formulated:

- 1) What are the differences in discursive construction of local social citizenship in both cities in regard to its scope and content?
- 2) Hypothesis 1: The discursive construction of local social citizenship in Oakcity (the city with a more generous social policy) will be based on relatively universalistic ideals (unconditional social rights to all inhabitants of municipality, no specific target populations emphasised).
- 3) Hypothesis 2: Discursive construction of local social citizenship in Oakcity (the city with a more generous social policy) will be of a broader scope (no construction of the “others” including people living in surrounding municipalities will be present in a local discourse).

The discursive construction of local social citizenship was operationalized in regard to narratives present in the local political discourse—during local council sessions (in 2013) and my interviews with local policy makers (N=20 in Oakcity, N=34 in Steelcity). Local policy documents analysis and my participatory observation in the budgetary planning sessions of the council in both cities helped me broaden and contextualize my findings. An inductive qualitative coding of transcripts sessions allowed me to distinguish various narratives present in discursive construction of local social citizenship. I focused on two categories: local citizens and inhabitants in general, as well as specific collective “target populations”. Assuming rights and duties in a broad sense constitute social citizenship, I coded the attributions of rights and duties to inhabitants or their sub groups which occurred during local council sessions. In operational terms I interpreted these parts of text where a “citizen” or “inhabitant” was associated with such lexical indicators as “social right” as: “has a right

to...”, “has/should have an access to...”, “something/someone allows [a citizen] to [do...]”, “it is proposed/suggested/vital (etc.) to do/to take into account doing something for the [citizens], sth. is a problem [of citizens which] needs to be solved” were coded with use of Maxqda 11 software. At the second stage, the abovementioned text segments in which explicit justification or reasoning for the “social right” occurred were inductively coded. At the third stage, they were grouped into narratives of local social citizenship.

### ***Who should get what and why—the narratives of local social citizenship***

#### *Universalistic narratives*

On the contrary to the hypothesis that discursive construction of local social citizenship in the city with a more generous social policy will be based on relatively universalistic, it was observed that there are small differences between the researched cities in this regard. It was striking that in both municipalities a narrative was present during the council sessions, in which the citizens were perceived as generally entitled to an equal access to local social policy instruments. This does not mean that local politicians claimed that e.g., means-tested or addressed measures should be replaced with universalist instruments. However, irrespective of the specific social services or cash-transfers one may be permitted to, in local discourse, all inhabitants were regarded as a group which should equally benefit from local social policy. In fact, it was observed that, in general terms, local political discourse in both cities is very close to the classical universalistic and egalitarian notion of social citizenship attributed to Marshall.

In practical terms, such a *general universalistic narrative* means that in both cities a discursive attribution of rights or benefits to the inhabitants had a following logic: each resident should have access to local social policy instruments equal to those which other inhabitants also have. Many externally induced social policy changes or local infrastructure investments were thus assessed during council sessions on whether they do not privilege or exclude some social group at the local level. This means that the significant share of political argumentation in local social policy debate was framed in the categories of equality or equal access.

Three dimensions were present in a local political discourse, upon which equal access has been evaluated. The first was *socioeconomic situation of a recipient*. For instance in Steelcity concerns were raised during a council session that the reorganization of a regional hospital may limit its accessibility to some citizens. Council members were afraid that in practice poorer inhabitants would be excluded from access to the hospital. The second equality dimension discussed, particularly visible in Oakcity, was *age*. For example, a council member in Oakcity argued that since there are obligatory swimming pool classes for children aged 10, the city should also organize them for older children, who missed the classes when the pool was being built. A similar argument was raised that only after installing a lift in a public library would elderly people have equal access to the building.

The third dimension of equal access to local social policy, or more broadly—to public policy instruments—was most salient in local discourse, compared to material status and age. It referred to the *spatial aspect of local policy* and took two different forms. The first one, *a narrative of spatial accessibility*, was strongly associated with local construction of social citizenship. In local political debates, a connection between physical and spatial barriers and the sense of citizens' rights violation was visible. Its discussed manifestations were: closed gates, fences, lack of paths and bridges, exclusionary terms of use for public places. Local councillors and citizens joining the sessions perceived these barriers as undermining local citizens' equality. Such concerns are present, e.g., in the following quotation from Oakcity's council session: "*a city mayor obliged Ms. [school's head] to introduce measures in order to grant the inhabitants access to the school's playground as long and as frequently as possible — so that the children from the neighbourhood don't look at the playground through the fence.*" (q 16, 2753).

Similar arguments were presented in Steelcity, with the problem discussed most often was being the city's spatial division by the railway. As said, it is noteworthy that in the local discourse this very issue was perceived as a matter of social rights and a source of "spatial exclusion" and not solely an infrastructural issue: "*a citizen (...) said she has been living in this district [name] for 27 years (...) and asked the mayor what he can do in order to reintroduce the pedestrian crossings over the railway that were removed during its restoration. Without them the inhabitants have a much harder life (...) it is now that the citizens are deprived of the access to the bus stop, the medical clinic, the church, spring water, the nursery, the school and the post office.*" (p 24, 447).

The second subgroup of arguments on spatial equality may be labelled as *spatial justice narrative*. It was present in both cities, but in Oakcity it was particularly often used to justify the local social policy decisions. According to this reasoning, if an investment in social infrastructure (a playground, or a nursery) was made or social service is already easily accessible in one part of the municipality (a district or neighbourhood), an analogous service needs to be implemented in other neighbourhoods of municipality, too. Generally speaking, a relatively often discussed aspect of the budgetary planning discussions in Oakcity was the spatially equal distribution of the budget. Such reasoning is visible in the following passage: "*she thanked all the council members for accepting the plan of investments, in which an investment in [certain neighbourhood—the one in which a speaker lives—M.T.] was included (...). This is the realization of the claims of those inhabitants who have felt for many years forgotten by their gmina [the Polish name for the local government level]*" (q 22, 710).

In both municipalities, an universalistic construction of social citizenship was fuelled by a *modernization-for-all narrative*. The rationale for certain investments or improvements in local social policy was often the fact that surrounding municipalities do have this very facility, but "we" (e.g. Oakcity)—do not. Thus, during council sessions, local politicians claimed that certain instruments or investments needed to be offered to all local inhabitants in order to provide them with a modern living environment. Such an argument is present in the following passage from a council session in Oakcity: "*in [a neighbouring municipality] they organized a canoe trip down the river, which is not much bigger than ours*

(...). *They set up a horse stable and formed a slope to ski. Thus, we must organize a park in [Oakcity], so that the citizens will benefit, and we have to convince them about great development opportunities. The [suburban part of the Oakcity] may flourish*" (q 20, 3036).

The link between modernization and universalist social citizenship at the local level was often made during council sessions by pointing to the need of attracting new inhabitants and business to the cities. In local politicians' opinion, making the city a better and more modern place to live will invite new residents who will pay local taxes and thus will subsidise education, culture, sport, and social infrastructure for all. Whereas more equality-focused narrative prevailed in Oakcity, this modernization-focused narrative was dominant in Steelcity.

Both narratives mentioned revealed a universalistic and communitarian notion of local social citizenship. At least in official political discourse, local citizens were primarily constructed as a group entitled to equally generous instruments of local social policy, in which politically-induced divisions or exclusions should be avoided. Local politicians highlighted the assumption that irrespective of material status, age and living place within a municipality, local citizens should have an equal access to local services and infrastructure. Although, as described in the subsequent parts of this article, some target populations *within* the local community are also defined in the local discourse in Oakcity and Steelcity, above all it is a notion of egalitarian citizenship which is discursively constructed at the local level. It may be hypothesized that at least some local politicians' strategy is to present themselves as guardians of the equality of all social groups in their municipality and in particular—to be alert if, e.g., his/her neighbourhood could be neglected in the local decision-making process.

### *Narratives that differentiate groups of citizens*

On the contrary to the research hypothesis, it turned out that local construction of specific target populations which are differentiated within the population of inhabitants is present predominantly in Oakcity — the municipality with a more "generous" social policy. In local council's debates in Oakcity the necessity of helping *the needy/dependent inhabitants* was often brought up. It was not rare during Oakcity's council sessions for the council members to argue that the city needs to "take care of" some groups of citizens. Sometimes the help was presented as what all inhabitants need from the local government. For instance, when a reorganization of the regional railway was discussed, it was claimed that the city "has to help all inhabitants" because the railway company is going to give an advantage to the city.

However, three specific groups were often pointed to in Oakcity as being in need. Firstly, these were the *young adults with significant disabilities* who live with their elderly parents. It was said that the city needs to fill the institutional gap in social assistance structures, as no support for this group is foreseen at national level regulations. Council members argued that a municipal daycare for them should be organized, because these families have "help from nowhere" or "they are left to themselves by the state." In a similar manner the city's inhabitants who *lost their houses* in fire were described. Such a justification also appeared at the council session in regard to *the veterans* living in the municipality: "it was also discussed (...) about the issues of cooperation with veterans

during the anniversary of ‘August the 15<sup>th</sup>’ [date of victorious battle against Russia near Oakcity in 1920]. *There are very few of these veterans left, so in the cooperation with [city’s social assistance centre] we should help them, so that they could participate, because such celebrations are of utmost importance to them.*” (q 17, 1007).

Apart from constructing specific target populations or groups of inhabitants, a narrative that differentiated local citizens was present in Oakcity, in which some desired attitudes and behaviours were attributed to the residents. It is worth noticing that in this case it is not a factual group of inhabitants, but the specific *citizenship ideal* which is constructed. Such a construct appeared in Oakcity in regard to *large families* and *politically engaged youth*. “The large families bill”<sup>2</sup> was an innovative bottom-up social policy programme supporting families in Oakcity with three and more children. Justification of this programme was presented during council session in a following way: *This bill has the intention of supporting the process of bringing up children and youth from large families and to provide access to sport and culture to all members of these families. The aim of this bill is to promote a positive image of a large family, irrespective of its financial situation, as a social value.* (q 2584).

In a similar vein, in Oakcity the mayor’s initiative to set up a “youth council” was implemented. It was argued that a young citizens’ advisory body, granted its own budget, is aimed at: *activation of youth, showing them certain values, giving them an instrument thanks to which they will be able to pursue own hobbies and fulfil as citizens of this city. Simultaneously youth may be taught the democratic, social and citizen attitudes* (q 12, 3068).

Both having many children and being actively engaged in local politics are examples of virtues attributed to a hypothetical “good citizen” of a municipality in local political discourse. They bear similarities to the concept of active citizenship and Turner’s notion of “route to entitlement”—that is, a certain behaviour—a form of a civic duty which justifies or balances certain social rights.

Whereas the mentioned moral obligations were general and depicted a civic or social ideal a local social policy should promote, a factual attitude was highlighted during council sessions in both cities. It is a *citizen’s or target group’s contribution to the local common good*, taking the form of some activity or financial backing, that justifies municipal assistance or denial of support. Such reciprocal commitments were presented at Oakcity’s council session as a rationale for offering the municipality’s help to a local entrepreneur (!). It was argued that: *“this company takes care of its surroundings and does not disturb inhabitants living nearby. Mrs Anna (...) [a company’s owner] has been a member of the school council for many years whereas Mr Bogdan (...) [her husband] has always supported local civil society organizations with his pastry products. He has never denied help to anyone (...). If someone helps the citizens, it’s the council’s role to help him”* (q 12, 2765).

Moreover, at the council’s session in Oakcity, it was claimed that these local entrepreneurs, who employ “local citizens”, should be supported (q 13, 2440). Analogous

---

<sup>2</sup> A year later a national programme based on experience of Oakcity and a few other municipalities was launched at the country-level. The programme has a structure of local partnership of various entities, including private service providers who offer reduced prices to large families.

argumentation was used to refuse help to a local association of parents taking care of young adults with disabilities (which was, as already mentioned, a simultaneous narrative to constructing the same group as the “needy”). The council members were unanimous that the parents’ attitude was “too demanding” and they were neither contributing enough to the day care they wanted to organize, nor loyal enough to the city: “a council member answered them that the parents should not walk here and there and ask everyone for help, but they should propose the rules of cooperation (...) they want a place for them and the city to redecorate, it and even the city to pay all the costs (...) a council member asked: but what do they offer instead?” (q 13, 3355).

In both cities, an idea was discussed to introduce a “local citizen’s card” which would give priority access to various services to a “proper” local. Being a “proper citizen” was operationalized in both municipalities as contributing to the local common good by paying local taxes<sup>3</sup>. The rationale behind such a card was described by one of my respondents from Steelcity: “so at the site I mentioned, a big settlement is being built, for 10 thousand inhabitants (...) It turned out that people buy these flats there because the developer cheated (...) that they will be the citizens of Steelcity (...) But these flats are not within Steelcity borders any more. But they claim access to Steelcity’s benefits, like enrolment in kindergarten! (...) So this year we were working on a project for a “Steelcity citizen card”, which will be a condition of access to crèches, kindergartens, and reduced prices at a public swimming pool. It will be granted to those who can prove they pay taxes in Steelcity (p, CM3).

The significance of paying taxes was stressed by many of my respondents. It was also confirmed by a big promotion action in Oakcity—“pay taxes in Oakcity”—where the winner of a lottery (of tax testimonies cast in an urn in a town hall) will be awarded a high class car. The city mayor claimed during the council session the lottery is “for those who want to prove their local patriotism” (q 12, 2330).

A comparison of both cities shows significant similarities in the manner in which local social citizenship is discursively constructed during municipal council sessions. In Oakcity as well as in Steelcity a narrative of generally universalist citizenship and as equal access to various social policy instruments as possible was well established. Similarly, and contradictory as it may seem, the narrative of civic contribution was highlighted in both municipalities. These two main features of the *contents* of local social citizenship in a political discourse bear resemblance in Oakcity and Steelcity. Similarly, the *scope* of social citizenship was discursively conceived as linking the borders of the political community to the fact of living in municipality and generally—paying taxes. What differs both cities, as presented in table 2 is, firstly, the fact that only in Oakcity was the differentiation of certain groups of inhabitants and depicting them as “needy” present. People with disabilities, veterans, and fire victims were perceived by the council members as needing care and help from the local

---

<sup>3</sup> It refers to personal income tax. In both cities, local policy-makers perceive it as a problem that many inhabitants move to the city to work in the capital city, which is nearby, but has lower costs of living. However, relatively often they are still registered as taxpayers in their previous places of living—thus do not contribute to the local budget.



government. Two other groups—or rather—types of behaviours (that is: those with many children and those engaged in local policy-making process) were presented during council sessions as characterizing an “ideal local citizen”. These very narratives present in Oakcity have paternalistic features. Thus, the focal points of the local social citizenship discourse in Oakcity may be described as: universalism, paternalism and moralism. Secondly, the universalist narrative of access to social policy for all the inhabitants was very visibly framed as a part of modernization process in Steelcity. As it was previously said, the high quality of local social policy was perceived as a means to attract business and new inhabitants, who would further contribute to the wealth of *all* local citizens. As presented in table 2, the main features of local social citizenship discourse in Steelcity may be labelled as universalism and a “modernization-for-all” narrative.

**Table 2. Types of social citizenship narratives in Steelcity and Oakcity**

		OAKCITY	STEELCITY
	main features of narratives	universalism-paternalism-moralism	universalism-“modernisation-for-all”
Content of citizenship	Universalistic narrative	+++ Evaluation criteria of <b>equal access</b> to local social policy instruments: – socioeconomic position, – age, – place of living, but <i>spatially just distribution of local resources</i> highlighted.	+ Evaluation criteria of <b>equal access</b> to local social policy instruments: – socioeconomic position, – age, – place of living, but <i>spatial accessibility</i> highlighted. “ <i>Modernisation-for-all</i> ” narrative.
	Differentiating narratives	<b>Discursively constructed local target populations — the “needy”:</b> – people with disabilities, – veterans, – fire victims.	–
		<b>Discursively constructed ideal features of a local citizen:</b> – having many children – being engaged in policy-making process.	–
		+++ <b>Narrative of contribution</b> (employing inhabitants, being active, paying taxes)	+ <b>Narrative of contribution</b> (being active, paying taxes)
Scope of citizenship		Rights to <b>all living in the city and paying local taxes</b> (paying taxes as “local patriotism” narrative)	Rights to <b>all living in the city and paying local taxes</b> (citizen’s card proposals)



## Conclusions

The social citizenship narratives which were exposed during local council sessions in both researched municipalities turned out to be complex and often contradictory. I hypothesised that local narratives in the city with a far more generous social policy would be more universalistic (claiming access to services and benefits for all inhabitants), whereas in the city with a more stringent social policy various duties would be discursively attributed to the citizens and thus I would observe discourse promoting conditionality in local social policy. This turned out to be only partially true. Generally speaking, indeed the universalistic narrative, well present in both cities, was even more emphasised in Oakcity (the municipality with higher social policy expenditures). However, paradoxical as it may seem, this universalistic narrative was accompanied in Oakcity by discourse promoting conditional access to local welfare instruments, which was absent in the other city. Thus, I observed the *multiplicity of social citizenship discourses*, including presence of contradictory constructions in Oakcity.

The following interpretations of this finding may be proposed. Firstly, the *universalistic narratives in both cities may be a smokescreen* which is generally present in local political social policy discourse, whereas the *paternalist-moralistic narratives are more meaningful* to local construction of social policy. All target populations mentioned, discursively constructed as poor and needy as well as councillors' assumptions that the city needs to promote the ideal of large families are features of paternalistic social policy, which is absent in the second city. Consequently, in the city with a stringent social policy universalist narrative may be meaningless but showing that neoliberal and promoting conditional access to welfare narratives are not politically popular. Thus, some *liberal features of social policy in this city may be in fact covered behind the modernisation-for-all narratives*.

The second interpretation refers to a political conflict in the city. Given the presence of the narrative of "spatially equal distribution" and local councillors attempts to receive benefits for their neighbourhood in the "generous" Oakcity it may be hypothesised that *both the narrative of equal access and of taking care of the needy have politically similar meaning—of granting access to welfare to the constituencies of strongly antagonised local councillors*. Thirdly, it may be hypothesised that in Oakcity *the variety of local discourses is both a reason and a result of a more generous and complex local social policy in this municipality*. This interpretation is coherent with the assumptions of the social construction of target populations approach: generous social assistance to veterans, a universalist programme for large families, a campaign to pay local taxes, etc., result in a *multitude of local constructions of social citizenship*. Given the high level of political conflict in this city, it seems that the shift from being portrayed as the "needy" to being labelled as "over-demanding", as it was with the parents of the disabled adults, may be rapid and is both a part of the political game in the city and a part of discursive construction of local social citizenship in this city.

The final interpretation, not mutually exclusive with the already mentioned leads to the hypothesis that theoretical categories of social policy and social citizenship in general, *at the national level and at the local level may vary to some extent*. Whereas universalistic

provision and conditionality represent diverse types of citizenship (they are different modes of linking social rights and duties), *it seems that at the local level, both universalism and the ideal of civic duty may coexist and reinforce*. At least in discursive terms, local social citizenship in both cities has communitarian features. The meaning of social citizenship which emerges from local politicians' narratives is membership in a local political community of citizens whose social claims are fully legitimate and simultaneously anchored in their contributing to a local common good.

### *Acknowledgements*

The research presented in this article was financed by the Institute of Social Policy, Warsaw University. I would like to thank two anonymous reviewers for helpful comments on the earlier version of the article.

### *Bibliography*

- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012). *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, "Urban Studies", 49 (9): 1925–1940.
- Benhabib, S. (2007). *Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times*, "Citizenship Studies", 11 (1): 19–36.
- Bruzelius, C., Chase, E., Hueser, C., Seeleib-Kaiser, M. (2014). *The Social Construction of European Citizenship and Associated Social Rights*, "Barnett Papers in Social Research Working Paper", 14-01, University of Oxford.
- Campbell, A. (2012). *Policy Makes Mass Politics*, "Annual Review of Political Science", 15 (1): 333–351.
- Cochrane, A. (2001). *Globalisation, fragmentation and local welfare citizenship*, In: John Carter (ed.). *Postmodernity and the fragmentation of welfare*.
- Dwyer, P. (2000). *Welfare Rights and Responsibilities: Contesting social citizenship*, The Policy Press.
- Guentner, S. et al. (2016). *Bordering Practices in the UK welfare system*, *Critical Social Policy* 36 (3): 1–21.
- Hanssen, J.-I., Pettersen, P., Sandvin, J. (2001). *Welfare municipalities : economic resources or party politics ? Norwegian local government social programs of the 1920s*, "International Journal of Social Welfare", 27 (41).
- Ingram, H., Schneider, A., deLeon, P. (2007). *Social Construction and Policy Design*. In: *Theories of the Policy Process*, P. Sabatier (ed.), Westview Press.
- Isin, E., Turner, B. (2002). *Citizenship Studies: an Introduction*. In: *Handbook of Citizenship Studies*, E. Isin, B. Turner (eds.), Sage, London.
- Isin, E., Nyers, P. (2014). *Introduction. Globalizing Citizenship Studies*, In: *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, (E. Isin, P. Nyers eds.), Routledge.
- Jensen, P., Lolle, H. (2013). *The Fragmented Welfare State: Explaining Local Variations in Services for Older People*, "Journal of Social Policy", 42 (2): 349–370.

- Lister, R. (2001). *Towards Citizens' Welfare State*, "Theory, Culture & Society", 18 (3): 91–111.
- Lister, R. (2005). *Feminist Citizenship Theory: An Alternative Perspective on Understanding Women's Social and Political Lives*, In: Women and Social Capital, J. Franklin (ed.), Families & Social Capital ESRC Research Group, London.
- Marinetto, M. (2003). *Who Wants to be an Active Citizen?: The Politics and Practice of Community Involvement*, *Sociology* 37 (1): 103–120.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Other Essays*, Cambridge, The University Press.
- Nakano Glenn, E. (2011). *Constructing Citizenship: Exclusion, Subordination, and Resistance*, "American Sociological Review", 76 (1): 1–24.
- Ong, A. (1999). *Flexible Citizenship. The Cultural Logics of Transnationality*, Duke University Press.
- Pierson, P. (1993). *When effect becomes cause: Policy feedback and political change*, "World Politics", 45(04): 595–628.
- Powell, M. (2008). *A welfare state without citizens? Formez* — Gianini Research, Biblioteca Formez, Available on the Internet: [http://biblioteca.formez.it/webif/media/Gianini\\_2/pdf/vol0910.pdf](http://biblioteca.formez.it/webif/media/Gianini_2/pdf/vol0910.pdf)
- Powell, M. (2009). *How uniform are uniform services? Towards a geography of citizenship*. In: S.L. Greer (ed.), *Devolution and social citizenship in the UK*, The Policy Press.
- Powell, M., Boyne, G., (2001). *Spatial Division of Welfare*, "Social Policy & Administration", 35 (2): 181–194.
- Sassen, S. (2003). *The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics*, "CR: The New Centennial Review", 2 (3): 41–66.
- Schinkel, W. (2010). *The Virtualization of Citizenship*, "Critical Sociology" 36 (2).
- Staheli, L. (2010). *Political geography: Where's citizenship?*, "Progress in Human Geography" 35 (3): 393–400.
- Stensöta, H.O. (2011). *Political Influence on Street-Level Bureaucratic Outcome: Testing the Interaction between Bureaucratic Ideology and Local Community Political Orientation*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 22 (3): 553–571.
- Swianiewicz, P. (1993). *Dlaczego polityki lokalne są różne?*, „Samorząd Terytorialny” 5.
- Theiss, M. (2015). *Konstruując obywatela gminy — polityka dostępu do usług przedszkolnych*, „Polityka Społeczna” 2015(1): 30–35.
- Trydegård, G.-B., Thorslund, M. (2010). *One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care*, "Social Policy & Administration" 44 (4): 495–511.
- Turner, B. (2001). *The erosion of citizenship*, "British Journal of Sociology", 52 (2).
- van Houdt, F., Suvarierol, S., Schinkel, W. (2011). *Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards 'earned citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands*, "International Sociology", 26 (3): 408–432.
- Young, I.M. (1989). *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, "Ethics", 99 (2): 250–274.

Celem artykułu jest analiza konstrukcji obywatelstwa społecznego w lokalnym dyskursie politycznym. Przedmiotem badania jest sposób w jaki radni dwóch polskich miast zróżnicowanych pod względem poziomu wydatków na politykę społeczną postulują szeroko rozumiane prawa społeczne oraz obywatelskie obowiązki mieszkańców miasta. Przyjęta hipoteza zakłada, że w mieście o bardziej hojnej lokalnej polityce społecznej będzie dominowała narracja uniwersalistyczna, a w mieście o niskich wydatkach na zadania własne polityki społecznej — narracja warunkująca dostęp do świadczeń i usług spełnianiem przez mieszkańców określonych kryteriów.

Analiza stenogramów z posiedzeń rady miejskiej pokazuje jednak, że w mieście o wysokich wydatkach znacznie silniej obecne są narracje zarówno uniwersalistyczne, paternalistyczne, jak i postulujące warunkowość. Proponuję wniosek nawiązujący się do koncepcji *social constructions of target populations*, że kompleksowej lokalnej polityce społecznej towarzyszy różnorodność często sprzecznych lokalnych narracji obywatelstwa społecznego. Natomiast odnosząc się do teorii obywatelstwa społecznego formułuję wniosek że na poziomie lokalnym uniwersalizm i warunkowość oparta na spełnianiu „obywatelskich obowiązków” mogą współwystępować w komunitariańskich narracjach polityki społecznej.

**Słowa kluczowe:** lokalna polityka społeczna, obywatelstwo społeczne, dyskurs polityczny

#### Cytowanie

Maria Theiss (2016), *Discursive construction of local social citizenship — between claims of universal provision and demands of more civic duties*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 67–84. Dostępny w Internecie na [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

**Ewa Flaszynska**

Akademia Pedagogiki Specjalnej  
im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie<sup>1</sup>

***Współpraca lokalnych publicznych podmiotów  
polityki społecznej szansą skutecznego działania  
na rzecz osób wykluczonych społecznie  
— raport z badań w Warszawie***

***Streszczenie***

Celem artykułu jest przedstawienie wniosków z badań przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2015 r. w Warszawie, w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy oraz w Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany. Celem badań, obok pokazania już istniejących interakcji pomiędzy tymi dwoma instytucjami, była identyfikacja barier we współpracy oraz warunków udanej współpracy, identyfikacja przesłanek skutecznego wsparcia wspólnych klientów, uzyskanie szerokiej wiedzy na temat wspólnych metod działania oraz optymalizacji systemu aktywizacji wspólnych klientów obu tych instytucji. W badaniu zostały wykorzystane zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe (triangulacja) celem zapewnienia rzetelności uzyskanych danych, zebrania jak najpełniejszego materiału badawczego oraz sformułowania poprawnych logicznie i metodologicznie wniosków: analiza dokumentów, badania kwestionariuszowe, indywidualny wywiad pogłębiony.

**Słowa kluczowe:** współpraca, ośrodek pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy, bezrobocie, wspólny klient, wykluczenie społeczne

---

<sup>1</sup> Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, ul. Szczęśliwicka 40, 02-353 Warszawa; adres internetowy autorki: eflaszynska@wp.pl

## Wprowadzenie

Potrzeba ścisłej współpracy podmiotów działających w szeroko rozumianym obszarze polityki społecznej w coraz większym stopniu dociera do świadomości kreatorów polityki w tym zakresie. Wykluczenie społeczne ma przeróżne przyczyny (np. brak zatrudnienia, bieda, brak dostępu do edukacji, zły stan zdrowia) i wywołuje wielorakie skutki. Głoszonej do niedawna tezie, że to ubóstwo jest przyczyną wykluczenia, przeciwstawia się dominujące aktualnie przekonanie, że jest ono częściej skutkiem wykluczenia z powodu dyskryminacji na rynku pracy, niepełnosprawności, wykształcenia czy miejsca zamieszkania (Czapiński, Panek 2013, s. 342). Szczególnie trudna jest jednak sytuacja tych, którzy charakteryzują się cechami utrudniającymi wydobycie się z kręgu ubóstwa. Zła sytuacja materialna połączona z innymi niekorzystnymi czynnikami staje się poważną barierą w odpowiednim funkcjonowaniu osoby czy rodziny.

Współdziałanie lokalnych instytucji jest przedmiotem coraz większego zainteresowania, zarówno ze strony przedstawicieli rządu i podmiotów samorządowych, jak i badaczy społecznych. Realizując poszczególne polityki, lokalne instytucje publiczne muszą ze sobą współpracować, aby osiągać coraz większą skuteczność. Uregulowania prawne dotyczące współpracy lokalnych podmiotów polityki społecznej były już opisywane w literaturze przedmiotu, w konsekwencji zmian w przepisach (np. MPiPS 2009; MPiPS 2014; CRZL 2014; Flaszyńska 2015, s. 180; *Polityka Społeczna* 2015), czy też m.in. w przypadku realizacji badań współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (np. Zub 2011; CRIS 2011; ROPS Białystok 2014; ROPS Katowice 2014; WUP Opole 2014; MPiPS 2014). Problem współpracy tych podmiotów wpisuje się w założenia aktywnej polityki społecznej i nawiązuje do zmiany paradygmatu w europejskiej i światowej polityce społecznej, czyli przeobrażania się polityki *welfare state* w kierunku działań aktywizacyjnych (por. Kaźmierczak, Rymśa 2003; Szarfenberg 2008).

Przeciwdziałanie bezrobociu oraz ubóstwu powinno stanowić zasadniczy cel polityki włączenia społecznego. Na pozór oczywista prawda o konieczności ścisłej współpracy lokalnych podmiotów polityki społecznej z trudem od lat przebija się do codziennej praktyki. Podmioty te od swojego powstania na początku lat 90. są na pewno trwałym i ważnym elementem systemu administracji terytorialnej wykonującym ustawowe zadania.

Przez podmioty polityki społecznej działające na poziomie lokalnym w zakresie, o którym będzie mowa w niniejszym artykule, rozumiem powiatowe urzędy pracy (PUP), funkcjonujące w obecnym kształcie od 2000 r. i działające na szczeblu powiatu, oraz działające na szczeblu gminy ośrodki pomocy społecznej (OPS). Są to jednostki — odpowiednio — samorządu powiatowego i samorządu gminnego. Nie ma między nimi zależności hierarchicznej. Zasadą jest, że zadania tych podmiotów nie kolidują ze sobą, lecz wzajemnie się uzupełniają. Wspólny jest bowiem klient. Ciekawym faktem jest, że już w 1992 r. pojawiły się przepisy (Rozporządzenie MPiPS 1992) wskazujące na współdziałanie ówczesnych rejonowych urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej w celu zapewnienia bezrobotnym i ich rodzinom niezbędnego zabezpieczenia socjalnego.

Powiatowe urzędy pracy wchodziły w skład publicznych służb zatrudnienia i są zaliczane do instytucji rynku pracy. Ich zadania regulują obecnie przepisy ustawy z 20 kwietnia

2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa w wielu miejscach mówi o współpracy powiatowych urzędów pracy z innymi instytucjami oraz partnerami społecznymi. Partnerstwo jako sposób rozwiązywania problemów stało się instytucją rynku pracy. Podobnie jest w przypadku ośrodków pomocy społecznej, zaliczanych do instytucji pomocy społecznej. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r., która określa zadania OPS, współpraca z PUP należy do zadań własnych gminy.

Wprowadzane ustawami narzędzia i instrumenty aktywnej integracji nie przystają do praktyki, a więc ich faktyczne stosowanie pozostawia wiele do życzenia. Celem mojego artykułu jest pokazanie interakcji pomiędzy dwoma wskazanymi wyżej podmiotami, warunkującej skuteczność podejmowanych przez nie działań na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem bądź już wykluczonych społecznie. Abstrahując od założeń teoretycznych, jako wieloletni praktyk wiem, że poziom tej współpracy wyznaczają i mają na nią ogromny wpływ sprawy kadrowo-organizacyjne. Pracując od ponad 11 lat w instytucjach samorządowych (urzędzie pracy i ośrodku pomocy społecznej), zyskałam pewność, że głównym problemem powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej jest ich niedofinansowanie, które powoduje braki kadrowe oraz złe warunki lokalowe, a to wpływa nie tylko na jakość obsługi klientów, ale i na współpracę międzyinstytucjonalną.

Niezależnie jednak od tego, jak współpraca ta wygląda w praktyce, pracownicy tych instytucji deklarują się jako jej zwolennicy. Wszelkie badania potwierdzają, że doskonale zdają sobie oni sprawę z potrzeby, a nawet konieczności współpracy. Moje badania też to potwierdziły.

Artykuł opieram na przeprowadzonych w 2015 r. badaniach w wymiarze lokalnym. Przyjęłam założenie, że rozpoznanie barier oraz wskazanie możliwych płaszczyzn i form współpracy między ośrodkiem pomocy społecznej a powiatowym urzędem pracy ma duże znaczenie (w przypadku przeprowadzanych przeze mnie badań jest to znaczenie o zasięgu lokalnym) dla rozwiązywania dwóch podstawowych i ściśle ze sobą powiązanych problemów społecznych, jakimi są bezrobocie (szczególnie długotrwałe) oraz ubóstwo i wykluczenie społeczne. Założenie to oparłam na własnych, ponad 11-letnich, doświadczeniach zawodowych, na bezpośredniej pracy w ośrodku pomocy społecznej z osobami długotrwałe bezrobotnymi oraz na analizie dostępnych danych statystycznych, zarówno krajowych, jak i lokalnych. Statystyki pomocy społecznej wskazują, że w 2014 r. ponad 400 tys. osób pobierało zasiłki okresowe z tytułu bezrobocia, natomiast w związku z bezrobociem ogółem przyznano pomoc społeczną ponad 630 tys. rodzin (MPiPS 2014). Dane te wskazują, że blisko 40% osób bezrobotnych w Polsce korzysta ze wsparcia zarówno urzędów pracy, jak i ośrodków pomocy społecznej. W Warszawie, o której piszę w artykule, w 2015 r. na 11 726 osób, które były uznane za najbardziej oddalone od rynku pracy (i miały — zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy — przyznany profil III pomocy), tylko 198 osób zostało wspólnymi działaniami urzędu pracy i ośrodków pomocy społecznej objętych tzw. Programem Aktywizacja i Integracja (UP Warszawa 2015). Uważam, że należy zrobić wszystko dla poprawy sytuacji w tej dziedzinie, ponieważ ścisła współpraca służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia wpływa na procesy socjalizacji i aktywizacji zawodowej, a znacznej liczbie wspólnych klientów pomaga wyjść z obszaru wykluczenia społecznego.



Odzwierciedleniem takiego założenia są również badania i analizy dotyczące problemów pomocy i integracji społecznej w regionach, prowadzone przez regionalne ośrodki polityki społecznej oraz wykonywane na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Badania prowadzone na poziomie województw oraz na poziomie lokalnym dostarczają informacji na temat specyfiki lokalnej współpracy ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy, badania krajowe pozwalają natomiast formułować ogólniejsze wnioski na temat współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie pomocy osobom korzystającym z obu instytucji. Nie zamierzam przytaczać tutaj wyników badań na ich szeroką skalę, ale skupiając swoje zainteresowanie na przykładzie warszawskim, chcę pokazać, że nawet w tym najbogatszym mieście w Polsce efektywna współpraca międzyinstytucjonalna nie jest doskonała. Ostatnie duże badanie o zasięgu ogólnopolskim zostało przeprowadzone w 2014 r. (CRZL 2014a). Projekt pod nazwą „Monitoring współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz identyfikacja i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie” wykazał, że najczęstszą przeszkodą we współpracy jest fakt, że instytucje te podlegają różnym szczeblom samorządu, każda z nich ma swoje zadania i nie dostrzega się potrzeby odejścia od tego podziału. Przeszkodą jest także postrzeganie współpracy przez pryzmat nakładania na instytucję i jej pracowników dodatkowych obowiązków wynikających z rozwoju tejże współpracy. Przedstawiciele obu instytucji jako inne powody ograniczania współpracy wskazywali też deficyt informacji na temat współpracy, zbyt duże obciążenia pracą, ograniczenia finansowe czy też brak wiedzy o specyfice pracy drugiej instytucji. W badaniach wskazano także, że coraz więcej zarejestrowanych bezrobotnych nie spełnia kluczowego warunku zawartego w definicji bezrobotnego — nie są to osoby zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Brak współpracy między PUP i OPS w zakresie wsparcia klienta może prowadzić do dublowania pomocy, a co za tym idzie — do dublowania się wydatków publicznych na aktywizację wspólnych klientów.

W Warszawie nie były dotychczas przeprowadzone odrębne badania dotyczące współpracy ośrodków pomocy społecznej i urzędu pracy. Instytucje stołeczne brały jednak czynny udział w badaniach prowadzonych na poziomie krajowym. Zaproszona do współpracy w roli respondenta w jednym z nich, zdałam sobie sprawę, że warto przyjrzeć się, jak to wygląda na lokalnym rynku warszawskim.

Przeprowadzone przeze mnie badania, które opisuję w niniejszym artykule, zostały sfinansowane przez Akademię Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej ze środków dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego i dotacji celowej na działalność polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktorskich finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym (tzw. grant wewnętrzny).

### ***Warunki formalnoprawne współpracy — zmiany w 2014 roku***

Współpraca urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej do 2014 r. miała często charakter wyłącznie fakultatywny i ograniczała się do kierowania bezrobotnego przez urząd pracy, na wniosek ośrodka pomocy społecznej, do uczestnictwa w: kontrakcie socjalnym,



indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, a także do wybiórczego informowania o wzajemnie planowanych działaniach (w tym realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego) (MPiPS 2009, s. 2). Praktyka pokazała, że współpraca między tymi instytucjami była okazjonalna, dochodziło do powielania pewnych działań (np. ośrodki pomocy społecznej organizowały kursy zawodowe, co należy do obowiązków urzędów pracy), brakowało wspólnych, komplementarnych form pomocy udzielanej przez obie instytucje tej samej osobie.

Istotny, choć niewystarczający, krok do przodu stanowiła w tym zakresie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2014 r. Wychodząc od deklaratywnych wskazań, poprzez szczegółowe zapisy prawne, uczyniono ustawowym wymogiem współpracę na kilku płaszczyznach. Dotyczy to w szczególności wymiany zasobów informacyjnych o wspólnych klientach (art. 33 ust. 6 i nast.), realizacji wspólnego Programu Aktywizacja i Integracja (art. 62a) oraz delegowania do obsługi przez podmioty zewnętrzne wspólnych, szczególnie trudnych klientów (art. 66d). Bardzo ważne było również wprowadzenie procesu profilowania pomocy w zależności od rzeczywistej sytuacji klienta urzędu pracy (art. 33 ust. 2b i 2c). Ustawa wprowadziła trzy profile: profil pomocy I, przewidziany dla osób aktywnych, profil pomocy II, przewidziany dla osób, które ze względu na posiadane deficyty wymagają wsparcia, i profil pomocy III, dla osób znacznie oddalonych od rynku pracy. Osoby, którym przypisano profil III, korzystające ze świadczeń pomocy społecznej, w szczególności realizujące kontrakt socjalny, mogą być kierowane do udziału w Programie Aktywizacja i Integracja. Osoby znacznie oddalone od rynku pracy to najczęściej, ze względu na zagrożenie wykluczeniem społecznym, wspólni klienci urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej. Wprowadzając profilowanie, ustawodawca wyraźnie określił, które z form aktywizacji można stosować wobec zaszeregowanych do I i II profilu, pozostawiając niewiele możliwości dla osób, którym przypisano profil III. Wobec takiego stanu rzeczy osoby z profilem III pozostawione są często same sobie, choć są to klienci wymagający największej pomocy i wsparcia oraz — z punktu widzenia wydawanych środków publicznych — najdrożsi, bo korzystający także w znacznej liczbie z transferów socjalnych. Brak odpowiedzi na pytanie, co robić z najtrudniejszymi klientami, oraz wstrzymana nowelizacja ustawy o pomocy społecznej, która miała uzupełnić przepisy o współpracy zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to istotne przeszkody na drodze do integracji ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy.

Oczywiście, jakość współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej nie wyczerpuje zagadnienia przyczyn i skutków wykluczenia społecznego. Ścisła współpraca tych instytucji pozwala jednak realizować wobec wspólnych klientów programy stopniowego przechodzenia z bierności (polegającej na uzależnieniu od różnych świadczeń materialnych) do coraz większej samodzielności ekonomicznej. Pracownik socjalny w ośrodku i indywidualny doradca klienta z urzędu pracy, ściśle ze sobą współpracujący, zdają się dziś być gwarancją skutecznego działania na rzecz ograniczania zagrożeń marginalizacją społeczną. Należy jednak postawić pytanie, czy owi specjaliści uświadamiają sobie potrzebę tej współpracy i czy w instytucjach, które reprezentują, istnieją warunki do jej prowadzenia.

### *Obszar i przedmiot badań własnych*

Zainteresowania naukowe i tematyka, którą się zajmuję, dotyczą styku dwóch obszarów polityki społecznej: rynku pracy i pomocy społecznej. Moja praca zawodowa pozwala — zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej — zajmować się problemami osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych. Na miejsce badań wybrałam Warszawę, nie tylko dlatego, że pracuję w stolicy, ale także dlatego, że stołeczny samorząd jest jednym z najbogatszych w Polsce, a dostępność środków finansowych w mieście mogłaby uczynić współpracę badanych przeze mnie instytucji wręcz modelową w skali kraju.

Przeprowadzone przeze mnie badania dotyczyły poziomu współpracy dwóch stołecznych instytucji: Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany i Urzędu Pracy m.st. Warszawy. Struktura instytucjonalna polityki społecznej w Warszawie jest konsekwencją ustroju miasta (ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Warszawa stanowi jedną gminę na prawach powiatu. Administracyjnie jest podzielona na 18 dzielnic, posiadających ograniczone kompetencje samorządowe. W skład systemu polityki społecznej w mieście wchodzi m.in. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, spełniające zadania ustawowo przypisane do zadań powiatowych, oraz 18 ośrodków pomocy społecznej w 18 dzielnicach, realizujących zadania gminne. Zadania powiatu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków realizuje jeden podmiot, obejmujący swym zasięgiem całe miasto — Urząd Pracy m.st. Warszawy.

Nie ulega wątpliwości, że Warszawa wyróżnia się na tle kraju. Z jednej strony stołeczny rynek pracy pozostaje od lat największym rynkiem gospodarczym i największym rynkiem pracy zarówno w województwie mazowieckim, jak i w Polsce, a z drugiej — jednym z głównych powodów korzystania przez mieszkańców stolicy z pomocy społecznej jest brak odpowiedniej pracy lub brak możliwości jej wykonywania (np. ze względu na brak kwalifikacji, ograniczenia zdrowotne czy „uzależnienie” od świadczeń). Mimo zauważalnego spadku rejestrowanego bezrobocia, w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy na koniec czerwca 2015 r. pozostawało w rejestrach ponad 46 tys. bezrobotnych, z których ponad połowa, bo 24 tys., to osoby długotrwale bezrobotne (czyli zarejestrowane dłużej niż 12 miesięcy). Stanowiły one 53,8% wszystkich bezrobotnych. Osoby bez kwalifikacji zawodowych stanowiły 30,4% ogółu zarejestrowanych. Klienci bez doświadczenia zawodowego to 16,9% ogółu zarejestrowanych (UP Warszawa 2015). Chociaż stopa bezrobocia w stolicy należy do najniższych w kraju (poniżej 4%), to w liczbach bezwzględnych, jakie przytoczyłam powyżej, daje to najliczniejszą grupę osób podlegających jednemu Urzędowi Pracy. Na marginesie warto odnotować, że warszawskie bezrobocie jest bezrobociem ludzi starszych — 36% stanowią osoby po 50. roku życia.

Z danych Urzędu m.st. Warszawy wynika (2014), że z pomocy społecznej (bez świadczeń rodzinnych) korzysta rocznie w Warszawie ponad 30 tys. rodzin (ponad 55 tys. osób w rodzinach). Spośród wszystkich 18 dzielnic, właśnie na Bielanych bezrobocie jest najczęstszą przyczyną udzielania świadczeń pomocy społecznej. Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany w ciągu roku udziela wsparcia w formie świadczeń pomocy społecznej (w tym w formie pracy socjalnej) ponad 7600 osobom (na koniec czerwca 2015 r. było

to 3567 osób). Z tytułu bezrobocia w I półroczu 2015 r. korzystało z pomocy społecznej tysiąc osób.

Białański OPS był też jednym z pierwszych w Warszawie, który wraz z Urzędem Pracy przystąpił do pilotażu Programu Aktywizacja i Integracja w 2014 r., zaraz po wejściu tych przepisów w życie. Celem tego Programu jest aktywizacja społeczna i zawodowa wspólnych klientów obu instytucji, osób długotrwale bezrobotnych, których powrót na rynek pracy jest szczególnie trudny. Dokonana przez pracowników obu instytucji analiza sukcesów i porażek realizowanego Programu Aktywizacja i Integracja oraz zdobyta w tym zakresie wiedza stanowią uzupełnienie prowadzonych przeze mnie badań.

Badania zostały przeprowadzone w lipcu i w sierpniu 2015 r. w dwóch siedzibach Urzędu Pracy m.st. Warszawy — przy ul. Grochowskiej i przy ul. Ciołka, oraz w Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, mieszczącym się przy ul. Przybylszewskiego.

### *Cel badań i problemy badawcze*

Celem badań, obok pokazania już istniejących interakcji pomiędzy ośrodkiem pomocy społecznej i urzędem pracy, była identyfikacja barier we współpracy tych dwóch instytucji oraz określenie warunków udanej współpracy, ustalenie przesłanek skutecznego wsparcia ich wspólnych klientów, uzyskanie wiedzy o wspólnych metodach działania oraz optymalizacji systemu aktywizacji wspólnych klientów. Integralnym elementem badania interakcji tych instytucji była także analiza dotychczasowej ich współpracy oraz rozpoznanie stanu wiedzy pracowników o tejże współpracy. I znowu muszę dodać, że jako praktyk, obok wiedzy teoretycznej, chciałam uzyskać praktyczne wnioski przydatne w realizacji warszawskiej polityki społecznej.

Badanie pozwoliło na uzyskanie odpowiedzi m.in. na następujące pytania badawcze:

1. W jakim zakresie i w jakich obszarach, przy obecnym stanie prawnym, możliwa jest współpraca ośrodka pomocy społecznej i urzędu pracy?
2. Czy obecnie przyjęte rozwiązania prawne, systemowe, organizacyjne sprzyjają podejmowaniu współpracy pomiędzy tymi instytucjami w celu lepszego dopasowania ich oferty do specyfiki klientów?
3. Czy współpraca ośrodka pomocy społecznej i urzędu pracy jest skuteczna w aktywizowaniu osób społecznie wykluczonych?
4. Jakie są główne bariery i problemy hamujące dotychczas rozwój tego typu współpracy oraz jakie czynniki jej sprzyjające daje się zaobserwować? W jaki sposób można ją usprawnić?
5. Czy można zidentyfikować działania i rozwiązania w ramach partnerstwa obu instytucji, które odznaczają się wysoką skutecznością?
6. Na czym powinno polegać systemowe wzmacnianie współpracy (przede wszystkim na poziomie lokalnym) pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej i urzędami pracy?

### *Zastosowane metody badawcze*

Badanie składało się z trzech etapów: analizy danych zastanych (*desk research*), właściwego badania ilościowego oraz badania jakościowego. Triangulacja metodologiczna polegała w tym wypadku na wykorzystaniu kilku metod, co pozwoliło na bardziej całościowy ogląd opisywanego problemu. W przypadku opisywanych badań triangulacja przybrała formę poszczególnych etapów badawczych: po dokonaniu analizy dostępnych danych skonstruowane zostały narzędzia ilościowe, a następnie przeprowadzono badania. Na podstawie wyników badań ilościowych przygotowano narzędzie do badań jakościowych i dopiero wtedy zostały przeprowadzone wywiady pogłębione. Zamierzeniem moim było zapewnienie rzetelności uzyskanych danych, zebranie jak najpełniejszego materiału badawczego oraz sformułowanie poprawnych logicznie i metodologicznie wniosków.

Zgromadzone dane ilościowe zostały poddane analizie statystycznej, zaś dane jakościowe analizie interpretatywnej. Dane ilościowe i jakościowe zostały potraktowane jako komplementarne, wzajemnie się weryfikujące i uzupełniające.

W toku *desk research* analizie zostały poddane m.in. przepisy obowiązujących ustaw regulujących działanie badanych podmiotów, rozwiązania prawne, treści porozumień o współpracy, regulaminy organizacyjne badanych podmiotów, dostępne raporty z badań i publikacji dotyczące współpracy instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy<sup>2</sup>. Po dokonaniu analizy dokumentów został przygotowany kwestionariusz ankiety, odrębny dla pracowników ośrodka pomocy społecznej i dla pracowników urzędu pracy. Przyjęto, że badaniem kwestionariuszowym z osobistym udziałem ankietera ma być objętych minimum 50 pracowników każdej z instytucji. Głównym zadaniem była identyfikacja istniejących praktyk współpracy i barier, z uwzględnieniem typów instytucji. Kolejnym etapem było przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych (*individual in-depth interview* — IDI) z 10 pracownikami, po pięciu z każdej instytucji. Wywiady zostały przeprowadzone w siedzibach wybranych instytucji. Przeprowadzono wywiady z kadrą kierowniczą (w tym z jednym zastępcą dyrektora) obu instytucji oraz pracownikami odpowiedzialnymi za nadzorowanie współpracy międzyinstytucjonalnej, wskazanymi przez kierowników. Badanie metodą IDI nie objęło głównych dyrektorów tych instytucji. Wywiady indywidualne były źródłem istotnych informacji i opinii, a także pozwoliły na poznanie opinii pracowników badanych instytucji kluczowych z punktu widzenia ich współpracy. Uczestnicy badania zostali każdorazowo poinformowani o jego celach.

---

<sup>2</sup> Wnioski z przeprowadzonej analizy zostały przeze mnie przedstawione m.in. na konferencji zatytułowanej „Różne oblicza biedy: ubóstwo, bezrobocie, bezdomność” zorganizowanej 7 maja 2015 r. w Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej.

### ***Charakterystyka respondentów***

Badania zostały przeprowadzone wśród pracowników kluczowych, odpowiedzialnych za pracę z klientami. Założono następujący nielosowy dobór próby do badania ankietowego:

- a) wiek — osoby w wieku produkcyjnym, tj. mężczyźni w wieku 18–64 lat, kobiety — 18–59 lat;
- b) płeć — kobiety i mężczyźni;
- c) liczba uczestników: 100 osób — po 50 pracowników ośrodka pomocy społecznej i urzędu pracy.

W wywiadach pogłębionych wzięło udział 10 wybranych celowo osób uznanych przeze mnie za ekspertów w zakresie pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym.

Badanie ankietowe zrealizowano na nieco większej próbie, niż zakładano. W Urzędzie Pracy m.st. Warszawy ankietę wypełniły 54 osoby (51 kobiet, 3 mężczyźni). Były to przede wszystkim osoby o długim stażu pracy, powyżej 10 lat (41%) i od 7 do 9 lat (18%). Osoby ze stażem pracy od 1 do 3 lat stanowiły 17% badanych, od 4 do 6 lat — 13%, a poniżej 1 roku — 11%. Były to osoby pracujące głównie na stanowisku pośrednika pracy — doradcy klienta i doradcy zawodowego. W Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany ankietę wypełniło 51 osób (46 kobiet, 5 mężczyźni). 69% z nich pracowało w OPS powyżej 10 lat, a 14% — od 7 do 9 lat. Pozostałe osoby wykazały niższy staż pracy. Byli to przede wszystkim pracownicy socjalni, specjaliści pracy socjalnej i asystenci rodzin.

W wywiadach pogłębionych wzięło udział 10 kobiet (po pięć z każdej instytucji). Wszystkie legitymowały się ponad 10-letnim stażem pracy w swojej instytucji. Sześć z nich pracowało na stanowiskach kierowniczych, w tym jedna na stanowisku zastępcy dyrektora.

### ***Współpraca międzyinstytucjonalna w opinii pracowników***

Jak już była mowa, przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazują, że powiatowy urząd pracy i ośrodek pomocy społecznej powinny informować się wzajemnie o planowanych działaniach wobec bezrobotnych i oprzeć dwustronną współpracę na pisemnym porozumieniu (art. 50 ust. 3). Urząd Pracy m.st. Warszawy pierwsze porozumienie z Ośrodkiem Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany zawarł w 2009 r. Dotyczyło ono uczestnictwa osób bezrobotnych w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego (art. 50 ust. 2 pkt 2). Określało tryb obowiązkowego informowania się o planowanych działaniach w celu uniknięcia dublowania się zastosowanych form aktywizacji. Kolejne porozumienia były podpisywane w związku z organizacją prac społecznie użytecznych dla osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, a dwa porozumienia dotyczyły współpracy przy realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (na rok 2014 i 2015). W tych dwóch ostatnich porozumieniach wyraźnie napisano, że dotyczą one „zasad współpracy w zakresie realizacji zadań pozwalających zintegrować pracę Urzędu Pracy oraz Ośrodka Pomocy Społecznej”.

Pierwsze pytanie miało na celu wykazać, czy pracownicy obu instytucji mają świadomość współpracy międzyinstytucjonalnej (tab. 1).

**Tabela 1. Wiedza pracowników badanych instytucji o współpracy międzyinstytucjonalnej (N=105)**

<i>Czy Pani/Pana OPS/UP współpracuje z lokalnymi urzędami pracy/ośrodkami pomocy społecznej?</i>		
	<b>OPS</b> N=51	<b>UP</b> N=54
Tak	82%	100%
Nie	12%	–
Nie wiem	6%	–

Źródło: opracowanie własne.

Wszyscy pracownicy Urzędu Pracy wskazali, że współpracuje on z ośrodkami pomocy społecznej. Aż 12% pracowników Ośrodka nie wiedziało natomiast, czy OPS współpracuje z Urzędem Pracy. Trochę gorzej przedstawiała się wiedza pracowników na temat podpisanych porozumień. W przypadku Urzędu Pracy 15% osób, a w przypadku Ośrodka Pomocy Społecznej 25% osób nie wiedziało, że takie porozumienia są podpisane (tab. 2 i 3).

**Tabela 2. Wiedza pracowników Urzędu Pracy m.st. Warszawy o podpisanych porozumieniach z ośrodkami pomocy społecznej na terenie jego działania (N=54)**

<i>Czy UP ma podpisane porozumienie/a z OPS?</i>	Odpowiedzi
Tak, ze wszystkimi OPS z obszaru naszego działania	20%
Tak, z większością OPS z obszaru naszego działania	63%
Tak, ale tylko z niewielką częścią OPS z obszaru naszego działania	2%
Nie ma podpisanych porozumień	–
Nie wiem	15%

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3. Wiedza pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej o podpisanym porozumieniu z Urzędem Pracy m.st. Warszawy (N=51)**

<i>Czy OPS ma podpisane porozumienie/a z UP?</i>	Odpowiedzi
Tak	75%
Nie ma podpisanego porozumienia	–
Nie wiem	25%

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne pytanie miało na celu zbadanie wiedzy pracowników o rodzajach wspomnianej współpracy. Zakłada się, że UP i OPS współpracują ze sobą na rzecz klienta zagrożonego wykluczeniem społecznym. Współpraca ta przybiera różne formy i koncentruje się na wielu kwestiach, jednak najczęściej polega na: (1) kierowaniu wspólnych klientów do drugiej instytucji w celu ich zarejestrowania lub udzielenia im pomocy finansowej, (2) wymianie informacji na temat wspólnych klientów obu instytucji oraz (3) realizacji wspólnych programów w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej. Najwięcej wskazań dotyczyło współpracy przy realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (PAI) oraz organizacji prac społecznie użytecznych. Odpowiedzi na to pytanie pokazały, że pracownicy Urzędu Pracy lepiej niż pracownicy OPS orientują się we wspólnie prowadzonych przez obie te instytucje działaniach. Szczegółowo ilustruje to tabela 4.

**Tabela 4. Rodzaje współpracy międzyinstytucjonalnej w opinii pracowników obu instytucji (N=105)**

W jaki sposób Pani/Pana OPS/UP współpracuje z UP/OPS? (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi w %	
	OPS N=51	UP N=54
Wymienia informacje o działaniach prowadzonych przez instytucje	43%	37%
Wymienia informacje o konkretnych osobach bezrobotnych korzystających z pomocy urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej	59%	63%
Realizuje działania wynikające z art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czyli na wniosek OPS kieruje do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym	27%	72%
Realizuje Program Aktywizacja i Integracja (PAI)	77%	91%
Współpracuje w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego	20%	22%
Informuje klientów o działaniach (ofercie) Urzędu Pracy	57%	
Informuje klientów o działaniach (ofercie) OPS		35%
Kieruje osoby bezrobotne niezarejestrowane do Urzędu Pracy	71%	
Kieruje osoby bezrobotne będące w trudnej sytuacji do właściwych OPS		78%
Prowadzi wspólne szkolenia dla pracowników Urzędu Pracy i OPS	10%	6%
Organizuje prace społecznie użyteczne	63%	91%
Nie wiem	8%	2%

Źródło: opracowanie własne.



W wywiadach pogłębionych respondenci wskazywali natomiast, że można zidentyfikować działania i rozwiązania w ramach partnerstwa obu instytucji, które odznaczają się wysoką skutecznością. Za takie uważali: (1) Program Aktywizacja i Integracja, (2) prace społecznie użyteczne, (3) wspólne działania informacyjne powodujące zwiększenie dostępności kursów, szkoleń i warsztatów aktywnego poszukiwania pracy, (4) bezpośredni kontakt doradcy klienta z pracownikiem socjalnym w sprawie sytuacji wspólnego klienta. Pojawiły się jednak i głosy negatywne: „Trudno tu mówić o wysokiej skuteczności działania w ramach partnerstwa, gdyż moim zdaniem osoby aktywizowane w ramach działań wracają do Urzędu Pracy i najczęściej ich sytuacja na rynku pracy nie ulega znacznej zmianie. Tak naprawdę tylko na chwilę «tracimy ich z oczu»” (wypowiedź pracownika UP).

Większość ankietowanych respondentów była przekonana, że posiada wiedzę o zadaniach, które realizują obie instytucje (tab. 5).

**Tabela 5. Przekonanie pracowników o swojej wiedzy na temat działań podejmowanych przez obie instytucje (N=105)**

<i>Jaka jest Pani/Pana wiedza na temat działań podejmowanych przez urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej?</i>	Odpowiedzi	
	<b>OPS</b> N=51	<b>UP</b> N=54
Mam pełną wiedzę, czym zajmują się urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej	35%	15%
Słyszałam o działaniach urzędów pracy/ośrodków pomocy społecznej, ale nigdy nie byłam szkolona z tego zakresu	55%	70%
Domyślałam się, czym zajmują się urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej	10%	15%
Nie mam żadnej wiedzy na temat działań podejmowanych przez urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej	–	–

Źródło: opracowanie własne.

Poproszeni o podanie przykładowych zadań instytucji współpracującej, trafniejszych odpowiedzi udzielali pracownicy OPS, wymieniając jako zadania Urzędu Pracy m.in.: rejestrację bezrobotnych, aktywizację zawodową, udostępnianie ofert pracy, staże, szkolenia, pożyczki i finansowanie nowo powstałych form działalności gospodarczej, bony, dofinansowanie wyposażenia stanowisk pracy, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy itp. Zastanawiający jest natomiast fakt, że 30% pracowników Urzędu wskazało, iż do głównych zadań OPS należy aktywizacja zawodowa, poradnictwo zawodowe i szukanie pracy, co jest wskazaniem błędnym. Pozostali pracownicy Urzędu poprawnie zaliczali do zadań OPS m.in.: pracę socjalną, świadczenia pieniężne (wymieniając nawet zasiłki stałe, okresowe i celowe) i niepieniężne (np. bony obiadowe), pomoc osobom w trudnej sytuacji, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych itp.

Zarówno analiza ankiet, jak i rozmowy z pracownikami obu instytucji pokazały konieczność organizowania wspólnych szkoleń mających na celu lepsze poznanie obo-



wiązków, zadań i specyfiki pracy tych instytucji. Niedoinformowanie pracowników jest szkodliwe nie tylko dla samych instytucji, ale przede wszystkim dla klientów. Z wypowiedzi pracownika OPS: „Powinny odbywać się spotkania informacyjne przedstawiające aktualną ofertę aktywizacyjną Urzędu Pracy dla osób bezrobotnych na dany rok”. Jest to o tyle ważne, że w odpowiedzi na kolejne pytanie wskazywano znajomość zadań realizowanych przez te instytucje jako jeden z głównych warunków dobrej współpracy. Poza tym respondenci zgodnie wymieniali m.in.: dobry i sprawny przepływ informacji między instytucjami, chęć współpracy, sprawny system informatyczny informujący o działaniach podejmowanych wobec wspólnych klientów przez obie instytucje. Szczegółowe odpowiedzi przedstawia tabela 6.

**Tabela 6. Warunki udanej współpracy między Ośrodkiem Pomocy Społecznej a Urzędem Pracy w opinii pracowników obu tych instytucji (N=105)**

Warunki udanej współpracy między Ośrodkiem Pomocy Społecznej a Urzędem Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Jasny podział zadań między instytucjami	65%	65%
Dobry i sprawny przepływ informacji między instytucjami	91%	85%
Chęć współpracy po stronie obu instytucji	80%	74%
Regulacje prawne obligujące do współpracy tych instytucji	41%	41%
Sprawny system informatyczny informujący o działaniach podejmowanych wobec wspólnych klientów przez obie instytucje	69%	70%
Kompetentni pracownicy	69%	54%
Bliskie sąsiedztwo współpracujących instytucji	16%	6%
Konkretne osoby w obu instytucjach wyznaczone do współpracy i do kontaktu	40%	28%
Znajomość zadań realizowanych przez te instytucje	76%	63%
Skuteczność podejmowanych działań	33%	41%

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto w wywiadach pogłębionych doświadczeni pracownicy obu instytucji pozytywnie ocenili rozwiązania wprowadzone w 2014 r. nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, takie jak np. Program Aktywizacja i Integracja (PAI). Ich zdaniem zmiany wpłynęły przede wszystkim na poprawę efektywności i poziomu współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy w zakresie aktywizacji wspólnych klientów. Z wypowiedzi pracowników OPS: „(...) program PAI (...) stwarza możliwość wspólnego zaplanowania działań skierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym będących w trudnej sytuacji na rynku pracy. Bezpośredni kontakt w trakcie

realizacji wspólnego programu, możliwość wymiany doświadczeń, spostrzeżeń dotyczących osób indywidualnych uczestniczących w programie stwarza możliwość wspólnych rozwiązań”. „PAI umożliwia wspólne zaplanowanie działań aktywizacyjnych i bezpośredni (personalny) kontakt z pracownikiem urzędu i w razie potrzeby szybką wymianę informacji i ustalenie wspólnej linii działania”. Opinie pracowników UP: „Wymiana informacji i współpraca przebiega bez zakłóceń. Natomiast osoby bezrobotne ponownie wracają po procesie aktywizacyjnym do Urzędu Pracy w celu dalszej aktywizacji”. „PAI kierowany do osób będących klientami OPS oddalonych od rynku pracy, przeciwdziała wykluczeniu społecznemu wspólnych klientów, a wspólne działania PUP i OPS świadczą o wspólnej odpowiedzialności za klienta. Zintegrowanie działań wpływa więc na zwiększenie efektywności w zakresie aktywizacji zawodowej i szybszy powrót klienta na rynek pracy”.

Lepsze rozpoznanie potrzeb wspólnych klientów było główną, wskazywaną przez pracowników obu instytucji, korzyścią wynikającą ze współpracy. Pracownicy OPS wskazywali przede wszystkim (90% wskazań) na sprawniejsze załatwianie spraw, odpowiedzi pracowników UP były rozproszone (tab. 7).

**Tabela 7. Korzyści wynikające ze współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy w opinii pracowników obu tych instytucji (N=105)**

Korzyści wynikające ze współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Sprawniejsze załatwianie spraw	90%	48%
Lepsze rozpoznanie potrzeb wspólnych klientów	65%	67%
Poszerzenie i zintegrowanie form wsparcia	53%	31%
Lepsze dopasowanie oferty wsparcia do potrzeb klientów	47%	50%
Zwiększenie skuteczności pomocy dla klientów obu instytucji	53%	37%
Trafniejsze — uczciwsze rozdysponowywanie środków dla potrzebujących	29%	28%
Zmniejszenie liczby osób korzystających z transferów społecznych na korzyść osób samodzielnych ekonomicznie	10%	11%
Lepsze rozpoznanie problemów społecznych	39%	26%
Nie wiem	4%	4%

Źródło: opracowanie własne.

Pracownicy obu instytucji relatywnie rzadko wskazywali na potrzebę zmniejszenia transferów społecznych, skupiając się na bardziej sprawiedliwym systemie ich dystrybucji.

W wywiadach eksperci ponadto mówili, że w przypadku współdziałania instytucji wysoką skutecznością odznacza się kierowanie wspólnych klientów (a więc osób oddalonych od rynku pracy) do prac społecznie użytecznych. Wprowadzone ustawą w 2005 r.

prace społecznie użyteczne odznaczają się obecnie najniższą efektywnością zatrudnieniową, co oznacza, że po ich zakończeniu stosunkowo mała liczba osób znajduje zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Ale tu należy zaznaczyć, że prace społecznie użyteczne jako instrument rynku pracy z założenia nie miały być efektywne. Wprowadzono je z myślą o tym, że będą swoistym pomostem pomiędzy okresem bez pracy a wejściem na otwarty rynek pracy oraz probierzem zaangażowania w problemy lokalnej społeczności (miejsce odbywania tych prac to najczęściej lokalne instytucje publiczne) i że stworzą możliwość zarobkowania. Dlatego są one ważnym narzędziem w procesie reintegracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie. Ich rolą jest odpowiednie oddziaływanie w kierunku zmiany postawy wobec pracy osób korzystających od lat z pomocy społecznej i wyrobienie w nich przekonania, że praca jest ważniejsza niż zasiłek.

### *Bariery utrudniające wspólne działania*

Respondenci mieli kłopot ze wskazaniem w ankiecie jednego wariantu odpowiedzi oznaczającego główną barierę we współpracy OPS i UP (tab. 8). Pracownicy OPS najczęściej wskazywali przeciążenia biurokratyczne pracowników związane z małą liczbą pracowników wykonujących określone zadania (63% wskazań), a pracownicy UP nieznaną ilość zadań realizowanych przez OPS (39%, co koresponduje z częściowo błędnym przedstawieniem zadań Ośrodka przez pracowników Urzędu we wcześniejszym pytaniu). Warto podkreślić, że 37% pracowników OPS, a łącznie 52% respondentów uważa za barierę utrudniającą współpracę odczuwalny brak współpracy na szczeblu centralnym wpływający na regulacje prawne obowiązujące w tych obszarach. Prawie połowa badanych w OPS (47%) i co trzecia osoba w UP (31%) za barierę uznała niewystarczający przepływ informacji pomiędzy pracownikami instytucji. Poza tym respondenci wymieniali: regulacje prawne dublujące zadania instytucji, niespójne i nieprecyzyjne przepisy prawne, brak regularnych informacji o działaniach wobec wspólnych klientów.

**Tabela 8. Bariery utrudniające współpracę Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy w opinii pracowników obu tych instytucji (N=105)**

Bariery utrudniające współpracę Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Regulacje prawne dublujące zadania tych instytucji	29%	28%
Niespójne i nieprecyzyjne przepisy prawne	29%	37%
Niewystarczający przepływ informacji pomiędzy pracownikami instytucji	47%	31%
Brak wiedzy na temat działań podejmowanych przez OPS/UP	45%	35%
Nieznaną ilość zadań realizowanych przez OPS/UP	25%	39%
Brak czasu na nawiązanie współpracy z powodu nadmiaru obowiązków	30%	19%

Tabela 8. cd.

Barierzy utrudniające współpracę Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Urząd Pracy i OPS nie informują się regularnie o działaniach wobec wspólnych klientów	29%	28%
Pracownicy obu instytucji się nie znają, co utrudnia kontakty robocze	29%	31%
Przeciążenia biurokratyczne pracowników związane z małą liczbą pracowników wykonujących określone zadania	63%	24%
Problemy informatyczne	10%	6%
Odczuwalny brak współpracy na szczeblu centralnym wpływający na regulacje prawne obowiązujące w tych obszarach	37%	15%
Nie wiem	4%	13%

Źródło: opracowanie własne.

Kiedy rozmówcom stawiano to samo pytanie w wywiadach pogłębionych, podkreślali oni, że głównym czynnikiem hamującym rozwój współpracy OPS i UP jest złożoność i wielkość obu instytucji, co uniemożliwia osobiste, w miarę systematyczne kontakty pracowników lub utrudnia realizację wspólnych działań. Rozbudowana struktura Urzędu Pracy, duża liczba pracowników, jak również bardzo duża liczba osób pracujących w 18 warszawskich ośrodkach pomocy społecznej, w praktyce uniemożliwia stworzenie jednorodnego, jednakowego dla wszystkich instytucji obszaru współpracy. Wykonywanie podobnych zadań w zakresie aktywizacji zawodowej (których granice nie są jednoznacznie określone) może również prowadzić do sporu kompetencyjnego — np. w takim wypadku, kiedy zastanawiamy się, czyja ocena możliwości w zakresie aktywizacji zawodowej klienta jest właściwsza: pracownika socjalnego OPS, który całościowo zna sytuację klienta i jego rodziny, czy też doradcy klienta w UP, który specjalizuje się w zakresie problematyki aktywizacji zawodowej. Z wypowiedzi pracownika UP: „Głównym problemem i barierą dotyczącą współpracy pomiędzy OPS i UP jest «rozbieżność interesów». Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Urząd Pracy udziela pomocy osobom bezrobotnym gotowym do podjęcia pracy. Natomiast klienci wspólni zgłaszają się najczęściej po wpis do karty aktywizacyjnej wydanej przez Ośrodek Pomocy Społecznej. Są to zazwyczaj osoby niezainteresowane podjęciem pracy, nakierowane na uzyskanie pomocy finansowej z OPS. Bardzo często proszą o wpis niezgodny z rzeczywistą sytuacją, tzn. aby napisać, że nie ma dla nich ofert pracy. Przytoczę dla przykładu ostatni przypadek klienta i klientki: było to małżeństwo, obydwoje z kartami z OPS, którzy zrezygnowali z wpisu do karty aktywizacyjnej OPS, ponieważ pośrednicy chcieli wydać im skierowania do pracy z odpowiednią adnotacją dokonaną w karcie OPS. Pan oświadczył, że przyjdą po wpis wtedy, kiedy nie będzie ofert pracy”.

W wywiadach pytani ponadto podkreślali, że rozwój współpracy hamują ograniczenia finansowe oraz brak określonego modelu współpracy. W przypadku wspólnych klientów obję-

tych Programem Aktywizacja i Integracja dużą barierą jest konieczność brania ponownego udziału w całym PAI (a nie tylko w jego części) tych spośród nich, którzy mimo ukończenia jednej edycji programu nadal mają w Urzędzie Pracy przypisany III profil pomocy. Są to często osoby z dużymi deficytami społecznymi i zdrowotnymi, dla których istotne jest uczestnictwo w PAI w bloku obejmującym prace społecznie użyteczne i konsultacje indywidualne, natomiast w ich przypadku nie sprawdza się ponowne uczestnictwo w warsztatach integracji społecznej. Z wypowiedzi pracownika OPS: „Pracownicy OPS (...) mogliby w szczególnych przypadkach mieć możliwość zasugerowania pracownikom UP wyrównania jakiego deficytu na rynku pracy dana osoba potrzebuje. Często przeszkodą jest tylko brak umiejętności obsługi komputera. Np. osoba ze średnim lub wyższym wykształceniem czeka kilka miesięcy na kurs komputerowy, co blokuje ją w podjęciu pracy. Lub czeka na warsztaty aktywnego poszukiwania pracy i też przedstawia nam to jako usprawiedliwienie niemożności podjęcia pracy”.

Pozytywnie ocenione zostało natomiast samo profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Pracownicy obu instytucji stwierdzili, że wprowadzone w 2014 r. profilowanie jest przydatne, bo pozwala na identyfikację osoby, która wymaga szczególnego wsparcia ze strony OPS i PUP, a tym samym w jasny sposób określa i wyłania grupę klientów do wspólnych działań. Ustalenie, w jakim stopniu klient jest oddalony od rynku pracy, jakie czynniki utrudniają wejście lub powrót na ten rynek, ma duże znaczenie w wyborze odpowiednich form pomocy. Z wypowiedzi pracowników OPS: „Profilowanie jest potrzebne i przydatne, ponieważ pozwala na uściślenie wspólnych działań i oczekiwań względem możliwości zawodowych i aktywizacyjnych dostępnych dla danej osoby. Brakuje jednak wymiany informacji w tym zakresie”. „Być może pomysłem byłoby wybranie pewnej liczby wspólnych klientów OPS i UP i podjęcie wspólnych działań z precyzyjnym oznaczeniem zadań OPS i zadań UP wobec tych osób”. Jedna osoba z Urzędu Pracy w wywiadzie pogłębionym opowiedziała o swych obawach: „Profilowanie pomocy nie zawsze odzwierciedla stan rzeczywistej sytuacji klienta. Wiele osób odpowiada na pytania niezgodnie z prawdą (często tak, jak im się wydaje, że jest lub będzie lepiej, albo w taki sposób, aby otrzymać określoną pomoc w ramach usług UP), często są to odpowiedzi nieszczerze, niekiedy klienci zwracają nam uwagę, że służy to dyskryminacji. Sam proces profilowania wydłuża nam czas, który poświęcamy na pracę z klientem (duża liczba osób bezrobotnych, które obsługujemy codziennie)”. Osoba ta poruszyła tym samym problem nadmiernego obciążenia pracowników Urzędu Pracy. Nie tylko spada poziom zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy, ale i nadal niewystarczająca pozostaje liczba tzw. pracowników kluczowych (35% stanu zatrudnienia). W stołecznym urzędzie pracy sytuacja w tej dziedzinie należała do najgorszych: na jednego doradcę zawodowego przypadało w 2015 r. aż 4070 bezrobotnych. W takich warunkach indywidualne podejście do bezrobotnego jest po prostu niemożliwe.

W badaniu pojawiła się również bardzo ważna kwestia uregulowania składek na ubezpieczenie społeczne wspólnych klientów. Osoby korzystające z pomocy społecznej, które nie są gotowe do podjęcia pracy z różnych przyczyn: rodzinnych, zdrowotnych itp., nie są zainteresowane pomocą świadczoną przez Urząd Pracy. Rejestrują się jednak w Urzędzie — ale nie po to, aby móc znaleźć pracę, lecz by uzyskać ubezpieczenie. Problem ten był wielokrotnie nagłaśniany, ale wciąż pozostaje nierozwiązany na szczeblu krajowym.

## *Wymiana informacji*

W trakcie całego badania, tj. podczas przeprowadzania ankiet oraz wywiadów pogłębionych, w odpowiedziach ciągle przewijał się problem niedostatecznej wymiany informacji pomiędzy badanymi instytucjami. Jedno z pytań w ankiecie dotyczyło przypadków konsultowania się w sprawie konkretnego klienta z pracownikiem drugiej instytucji. Okazało się, że z pracownikami OPS kontaktowało się w sprawie określonej osoby 63% pracowników Urzędu Pracy, natomiast z pracownikami Urzędu — tylko 29% pracowników OPS. Kontakty dotyczyły najczęściej wyjaśnienia powodu wyrejestrowania osoby z Urzędu Pracy, czyli pozbawienia statusu osoby bezrobotnej oraz okresu utraty statusu, ustalenia trybu działania wobec wspólnego klienta i potwierdzenia wiarygodności relacji przedstawionej przez klienta.

W 2014 r. w obu badanych instytucjach została także wdrożona Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna (SEPI), pozwalająca na bezpieczną wymianę informacji o klientach pomiędzy Urzędem Pracy a OPS. Badanie pokazało, że to narzędzie informatyczne docenia i stosuje połowa badanych pracowników UP i około 27% pracowników OPS. Wielu z nich nie zna jeszcze możliwości, które daje SEPI, choć wydaje się, że dane te są potrzebne głównie pracownikom OPS w celu sprawdzenia, czy dany klient jest zarejestrowany w Urzędzie Pracy i czy korzysta z jego usług. Z wypowiedzi pracownika OPS: „SEPI nie w pełni spełniło moje oczekiwania. Myślę, że ułatwia załatwianie spraw pracownikom socjalnym, którzy mogą sprawdzić jaki jest status klienta w Urzędzie Pracy, czy pobiera zasiłek, czy też wygenerować zaświadczenie niezbędne przy przyznawaniu pomocy. Taka możliwość skraca czas kompletowania dokumentów niezbędnych do przyznania pomocy. W przypadku innych pracowników OPS pracujących z klientem, zawarte tam informacje są mało czytelne (np. ze względu na specyficzne słownictwo stosowane w SEPI), brak jest informacji o profilu klienta czy też zaplanowanych działaniach aktywizacyjnych w Urzędzie”. Z kolei opinia pracownika Urzędu Pracy: „Ograniczony dostęp do informacji o osobie będącej klientem OPS poprzez platformę SEPI nie zezwala na pozyskanie pełnych danych z zakresu form wsparcia udzielanych przez OPS. Za pośrednictwem SEPI uzyskamy tylko informację, że nasz klient jest również klientem OPS i nic poza tym. Taka wiedza nie ma wpływu na dobór oferty pomocy”. Przyniesione wypowiedzi jednoznacznie pokazują, że obie strony widzą potrzebę szerszej wymiany elektronicznej informacji na temat wspólnego klienta.

## *Kontrakty socjalne a proces przywracania osób na rynek pracy*

W badaniu nie mogło zabraknąć pytania o aktywność klientów, co do których zastosowano jedno z narzędzi pracy socjalnej — kontrakt socjalny. Kontrakt socjalny został formalnie zdefiniowany w przepisach pomocy społecznej jako pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (ustawa o pomocy społecznej, art. 6 pkt 6). Po dziesięciu latach od jego wprowadzenia wciąż toczy się dyskusja o jego skuteczności.



Opinie respondentów były podzielone, o słuszności stosowania kontraktu przekonani byli przede wszystkim pracownicy OPS (69% wskazań): „Kontrakt socjalny jest formą usystematyzowanej pracy i jasnego ustalenia zadań przez formę pisemną, jest dodatkową mobilizacją dla klienta”, „Kontrakt w sposób precyzyjny określa zadania klienta. Ewentualność sankcji za niewywiązanie się z niego również wpływa motywująco”. Ale były i takie, ciekawe wypowiedzi: „Ponieważ nadal wszystko zależy od chęci do zmiany swojej sytuacji zawodowej, kontrakt nie ma tu znaczenia. Klienci bez kontraktów potrafią być równie efektywni. Są to sprawy indywidualne”, „Jeżeli ktoś nie będzie chciał podjąć pracy, nikt go nie zmusi”.

Z wypowiedzi badanych osób wynika, że kontrakt socjalny może być przydatnym instrumentem w pracy socjalnej, ale powinien być konsultowany w ramach współpracy między OPS i UP. Osoby, które realizują i zakończą kontrakt socjalny (np. wyjdą z uzależnienia, odbędą szkolenia w zakresie aktywnego poszukiwania pracy itp.), nie powinny być zostawiane same sobie, ale zostać objęte przez lokalny urząd pracy działaniami aktywizującymi. Problematyczne w tym przypadku są także przepisy prawne: realizacja kontraktów socjalnych na podstawie skierowania do kontraktu przez Urząd Pracy powoduje, że Urząd wyrejestrowuje bezrobotnego, natomiast wyłącznie na OPS przechodzi obowiązek prowadzenia działań aktywizacyjnych, bez możliwości wsparcia za pomocą instrumentów będących w dyspozycji UP, oraz obciążenie finansowe związane z przejęciem składki za ubezpieczenie zdrowotne. W tej sytuacji trudno się spodziewać dobrej współpracy, nawet jeśli obowiązek współpracy wynika z przepisów prawa.

### ***Rekomendacje***

Badanie pokazało, że dużo już zostało zrobione w zakresie polepszenia współpracy pomiędzy badanym OPS i Urzędem Pracy w Warszawie. Wprowadzenie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. stałego monitoringu współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy i integracji społecznej (MPiPS udostępniło wszystkim PUP w Polsce narzędzie elektroniczne do prowadzenia tego monitoringu i systematycznie zbiera dane) wpływa na usprawnienie tej współpracy i pozwala oceniać efektywność przyjętych prawnych rozwiązań. Nie ulega jednak wątpliwości, że realia warszawskie (wielkomiejskie) mogą różnić się znacznie od sytuacji na mniejszych i często biedniejszych lokalnych rynkach. Dlatego podobne badanie należałoby powtórzyć na innym terenie i porównać ze sobą te dwie rzeczywistości.

Wróćmy jednak do badania warszawskiego. Wynika z niego, że systemowe wzmocnienie współpracy pomiędzy OPS i UP powinno polegać na stworzeniu instrumentów służących pełnej wymianie informacji o wspólnych klientach, przygotowaniu i podejmowaniu wspólnych programów, które dawałyby poczucie obopólnej korzyści i nie wywoływałyby sporów kompetencyjnych. Takim przykładem jest (jeszcze niedoskonały) Program Aktywizacja i Integracja.

Współpracę omawianych podmiotów lokalnej polityki społecznej powinny w przyszłości poprawić następujące czynniki:

1. Jasny podział kompetencji i niedublowanie zadań Urzędu Pracy i Ośrodka Pomocy Społecznej, co wymaga ścisłych regulacji ustawowych (szczególnie ustawa o pomocy społecznej powinna być w tym zakresie zmieniona).
2. Wspólne planowanie działań na rzecz wspólnych klientów. Ośrodki pomocy społecznej powinny się zajmować integracją społeczną osób, które nie są zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Do urzędu pracy powinny trafiać wyłącznie osoby zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Niezbędne jest więc wypracowanie odpowiednich sposobów uzgadniania działań w momencie rejestrowania się w urzędzie osoby znacznie oddalonej od rynku pracy i niezdolnej do podjęcia zatrudnienia, a także wypracowanie procedur w przypadku zakończenia działań z zakresu integracji społecznej przez OPS, tak aby klient nie był pozostawiony sam sobie.
3. Stworzenie innych, poza PAI, programów aktywizacyjnych. PAI jest przykładem partnerstwa zadaniowego. W 2015 r. — wg danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej — w Polsce wzięło w nim udział 6150 osób. W Warszawie tą formą pomocy objęto tylko 1,4% osób z przyznanym profilem III. Można powiedzieć, że jest to przysłowiowa kropla w morzu potrzeb, ale ważne, że podjęto działania nastawione na pracę z tymi osobami. Konieczne jest dalsze tworzenie innych instrumentów aktywizacyjnych przeznaczonych dla grupy bezrobotnych będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy.
4. Wyznaczenie pracowników w obydwu instytucjach do ściślejszych kontaktów międzyinstytucjonalnych i — tym samym — do bieżącej wymiany informacji na temat podejmowanych działań. Wymaga to zwiększenia liczby pracowników tych instytucji, która jest wciąż niewystarczająca. Uzyskiwane wskaźniki efektywności w procesach usamodzielniających klientów byłyby wyższe, gdyby środki finansowe kierowane do służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej były adekwatne do potrzeb wskazywanych przez te instytucje.
5. Organizacja wspólnych przedsięwzięć analogicznych do wprowadzonego w 2014 r. Programu Aktywizacja i Integracja. Ustawowe instrumenty wsparcia przeznaczone dla osób z określonym profilem III mają niestety symboliczny wymiar, należy więc szukać innych możliwości wsparcia osób wykluczonych, na przykład włączając w pracę z nimi organizacje pozarządowe zajmujące się tą problematyką.
6. Współpraca w zakresie tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, w którą powinni być włączeni pracownicy obu instytucji: urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej — jako osoby mające na co dzień styczność z tymi problemami.

Moim zamierzeniem było omówienie w niniejszym artykule wzajemnych interakcji na lokalnym, warszawskim rynku pracy, pomiędzy dwoma podmiotami: Urzędem Pracy i Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Impulsem do tego stała się duża nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 14 marca 2014 r. i wprowadzone nowe rozwiązania prawne wpływające na współpracę tych instytucji. Działania w obszarze aktywnej polityki społecznej, obejmującej integrację społeczną i zawodową wspólnych klientów UP i OPS, nie mogą być prowadzone przez te instytucje oddzielnie. Rozwój



kooperacji międzyinstytucjonalnej powinny wpłynąć na zwiększenie efektywności działań podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezrobocia. Warto również ten obszar wspólnych działań monitorować, aby w przyszłości stosować rozwiązania jak najlepsze z punktu widzenia osoby potrzebującej pomocy.

## **Bibliografia**

- CRIS (2011). *Siła i niemoc. O roli współpracy i przyczynach niewydolności aktualnych rozwiązań systemowych w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej, Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Bliźniaki czy rywale. Współpraca PUP i OPS w powiatach grodzkich w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej”*. Rybnik: Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS.
- CRZL (2014). *Współpraca instytucji rynku pracy i instytucji pomocy i integracji społecznej. Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu systemowego realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich: „Monitoring współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz identyfikacja i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie”*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Czapiński, J., Panek, T. (2013). *Wykluczenie społeczne. Diagnoza Społeczna 2013*.
- Flaszyńska, E. (2015). Program Aktywizacja i Integracja — założenia i wdrażanie. W: M. Grewiński (red.) *Polityka rynku pracy — w kierunku poszukiwania polskiego modelu kontraktacji usług*. Warszawa: Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka.
- Kaźmierczak, T., Rymśza, M. (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- MPiPS (2009). *Badanie ewaluacyjne w zakresie analizy aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2014). *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy.
- „Polityka Społeczna” (2015a). Numer tematyczny (nr 1), pt. *Lokalna polityka społeczna*.
- „Polityka Społeczna” (2015b). Numer tematyczny (nr 2), pt. *Reforma polityki rynku pracy*.
- ROPS Białystok (2014). *Współpraca instytucji pomocy społecznej z innymi instytucjami na terenie gminy, powiatu, województwa zajmującymi się pomocą i wsparciem rodzin i jej wpływ na skuteczność działań pomocy społecznej — województwo podlaskie*. Białystok: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- ROPS Katowice (2014). *Współpraca instytucji pomocy społecznej z innymi instytucjami na terenie gminy, powiatu, województwa zajmującymi się pomocą i wsparciem rodzin i jej wpływ na skuteczność działań pomocy społecznej. Raport z badania ilościowego przeprowadzonego na terenie województwa śląskiego*. Katowice: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zasad i zakresu działania Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy (Dz. U. Nr 97, poz. 482).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631).
- Sprawozdanie MPiPS-01, MPiPS-03 za 2014 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015.
- Spytek-Bandurska, G. (2010). *Aktywizacja zawodowa szczególnych kategorii bezrobotnych*. Warszawa: IPS UW.
- Statystyki Urzędu Pracy m.st. Warszawy. Pobrano z: <http://www.up.warszawa.pl/index.php/pl/urzed-pracy/analizy-i-statystyki> [dostęp: 17.10.2015].
- Szarfenberg, R. (red.). (2011). *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup — diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych.
- Szarfenberg, R. (2008). Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej. W: G. Firlik-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- UP Warszawa (2015). *Program Aktywizacja i Integracja. Raport z realizacji*. Warszawa: Urząd Pracy m.st. Warszawy.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1438).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598).
- WUP Opole (2014). *Diagnoza współpracy pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej w województwie opolskim. Raport końcowy z badań*. Opole: Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu.
- Wytyczne dla powiatowych urzędów pracy (PUP) i ośrodków pomocy społecznej (OPS) w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (2009), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Zub, M. (red.). (2011). *Badanie ścieżek migracyjnych klientów pomocy społecznej i urzędów pracy oraz możliwości wprowadzenia zintegrowanych usług aktywizacji zawodowej*. Warszawa: WYG International i DARR SA.

**Summary**

This article presents the results of the research carried out in July and August 2015 in the Warsaw Labour Office and in the Social Welfare Centre in Bielany District in Warsaw. The aim of the research, apart from presenting the already existing connections between the two institutions mentioned above, was to identify the obstacles in cooperation between them and to determine the conditions necessary for a successful cooperation. The study was also aimed at finding effective ways of supporting the common customers of the Labour Office and Social Welfare Centre, as well as at gaining knowledge of the shared operating methods and optimizing the system of activation of the customers common for the two institutions. Both quantitative and qualitative methods such as desk research, paper and pencil interview and individual in-depth interview were used in the research to ensure that the data collected is reliable, the research material complete and the conclusions logically and methodologically correct.

**Key words:** cooperation, social welfare center, local labour office, unemployment, common client, social exclusion

**Cytowanie**

Ewa Flaszynska (2016), *Współpraca lokalnych publicznych podmiotów polityki społecznej szansą skutecznego działania na rzecz osób wykluczonych społecznie — raport z badań w Warszawie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 85–107. Dostępny w Internecie na [www.problemypolitykispolecznej.pl](http://www.problemypolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]



## **RECENZJE**



**Piotr Błędowski**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie<sup>1</sup>  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych<sup>2</sup>

## *O polityce społecznej wobec ludzi starych w Polsce*

Michał Kubiak

*Polityka społeczna wobec ludzi starych w Polsce  
na tle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych*

Gdańsk 2016, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 388 s.

Problemy związane ze starzeniem się ludności oraz zapewnieniem godziwych warunków bytu zwiększającej się liczbie ludzi starych stają się coraz częściej przedmiotem analizy naukowej. Ze względu na zmiany zachodzące w społeczeństwie polskim i w gospodarce od lat 90. poprzedniego stulecia, poprzedzone różnymi trudnościami ekonomicznymi oraz napięciami politycznymi, również starość, jako etap życia, podlega w wielu przypadkach procesom przewartościowań. Chodzi tu nie tylko o zmiany warunków życia, ale i przeobrażenia społeczne, kulturowe i technologiczne, które wpływają bardzo szybko zarówno na samą starość, jak i na jej postrzeganie w społeczeństwie.

W ostatnich latach szybko wzrasta liczba publikacji naukowych poświęconych szeroko rozumianym społecznym aspektom starości. Analizy są dokonywane między innymi z perspektywy nauk o polityce publicznej, polityki społecznej, socjologii, pedagogiki, ekonomii,

---

<sup>1</sup> SGH, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adres internetowy autora: piotr.bledowski@sgh.waw.pl

<sup>2</sup> IPiSS, ul. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa

a nawet zarządzania. Nieunikniona, podobnie jak w innych obszarach nauki, specjalizacja sprawia, że coraz trudniej o uzyskanie kompletnego obrazu badanego zjawiska czy procesu. Tak jest również ze starością i starzeniem się. Tym większe zainteresowanie budzą publikacje dokonujące całościowego przeglądu badanej problematyki.

Taki charakter ma książka Michała Kubiaka, poświęcona ocenie polityki społecznej wobec ludzi starych w Polsce w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych. Autor, absolwent studiów politologicznych i organizacji pomocy społecznej, postawił sobie za cel ustalenie, w jaki sposób kształtowała się polityka społeczna wobec ludzi starych od początku okresu transformacji ustrojowej i ekonomicznej. Analiza kończy się na roku 2010, choć w pracy znajdują się liczne fragmenty ukazujące zmiany, jakie dokonywały się w kolejnych latach. Myślę, że z korzyścią dla książki byłoby doprowadzenie analizy przynajmniej do roku 2012, kiedy rozpoczęły się zmiany o charakterze instytucjonalnym i został wprowadzony w życie Rządowy Program na rzecz Aktywności Osób Starszych. Autor wspomina wprawdzie o tym w Zakończeniu, ale pełniejsze uwzględnienie w analizie działań z lat 2012 i 2013 w istotny sposób wzbogaciłoby zaprezentowaną pracę. Okres ponad pięciu lat, jaki upłynął od roku 2010, był na tyle bogaty w wydarzenia dotyczące polityki społecznej wobec osób starszych (i w ogóle polityki wobec osób starszych, nawet tej bez przymiotników), że warto byłoby poświęcić mu więcej miejsca.

Mimo to trzeba podkreślić, że autor przygotował bardzo starannie monografię, w której zawarł wszystkie ważniejsze wydarzenia z obszaru polityki społecznej wobec osób starszych oraz trafnie scharakteryzował warunki, w jakich ta polityka była realizowana. Uprzedzając końcową ocenę, już teraz chcę stwierdzić, że z tą publikacją powinni zapoznać się wszyscy, których interesuje podejście administracji publicznej, a zwłaszcza państwowej, do kształtowania sytuacji bytowej ludzi starych.

Publikacja jest bardzo obszerna, chociaż składa się tylko z czterech rozdziałów. Każdy z nich jest poświęcony odrębnemu kompleksowi zagadnień. W pierwszym został omówiony dorobek naukowy badań nad starością i procesem starzenia się. Obok streszczenia dyskusji nad definicjami starości i sposobami jej rozumienia pojawiają się tu jednak informacje świadczące wprawdzie o erudycji autora, ale raczej zbyteczne z punktu widzenia celu pracy; mam tu na myśli na przykład przegląd stanowisk w sprawie progów starości. Równie erudycyjny charakter ma kolejna część tego rozdziału, zawierająca krótką charakterystykę teorii starzenia się. Ponieważ ten wątek nie jest wykorzystany w dalszej części pracy, można go było raczej pominąć, tym bardziej że podobne opisy można znaleźć także w innych publikacjach. W kolejnym fragmencie tego rozdziału autor trafnie opisuje zmiany w strukturze demograficznej ludności Polski, zwracając uwagę na przeobrażenia w populacji ludzi starych i towarzyszące im konsekwencje dla społeczeństwa.

Dokonana prezentacja problematyki starości i wpływu procesu demograficznego starzenia się na funkcjonowanie społeczeństwa została uzupełniona o kluczowy z punktu widzenia celu pracy rozdział, w którym M. Kubiak opisał zmiany w polityce społecznej w okresie transformacji systemowej. Zmian tych było tak wiele, a ich konsekwencje okazały się na tyle poważne, wieloaspektowe i trwałe, że zapewne każdy czytelnik będzie mógł uznać, iż zabrakło mu omówienia jakiegoś elementu procesu transformacji. Nie



czyniłbym autorowi z tego powodu zarzutu, bowiem nie jest to książka o transformacji, ale o polityce wobec ludzi starych, realizowanej między innymi w tym okresie. Moje uznanie budzi natomiast fakt, że transformacja została dobrze scharakteryzowana i autor uwzględnił wszystkie najważniejsze jej aspekty, wpływające na politykę adresowaną do seniorów. Analizując oddziaływanie transformacji na tę politykę, autor chyba najczęściej odwołuje się do socjologów, znacznie rzadziej do ekonomistów i polityków społecznych, ale dzięki temu łatwiej jest przypomnieć sobie (a młodszym czytelnikom — zrozumieć) źródła i specyfikę transformacji w Polsce oraz jej konsekwencje dla warunków i poziomu życia społeczeństwa. Autor słusznie podkreśla, że populacja ludzi starych była szczególnie chroniona i chociaż nie wszystkie zabiegi mające na celu zachowanie jej poziomu konsumpcji i realnych dochodów okazały się skuteczne, panujące wówczas przekonanie, że to ludzie starzy nieśli na swoich barkach ciężar transformacji, było bezpodstawne. W dalszej części mowa jest o zmianach w polityce społecznej wynikających z potrzeby jej dostosowania do realiów gospodarki rynkowej. Podzielał opinię autora o wyłącznie deklaracyjnym charakterze treści art. 20 Konstytucji RP, który dotyczy zasad społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego RP, oraz głównie roszczeniowym wobec państwa charakterze „polskiej” solidarności społecznej. Z punktu widzenia tematu publikacji bodaj najważniejsza jest jednak uwaga, że istotnym utrudnieniem w realizacji polityki społecznej jest brak skryształizowanej (i — dodałbym — zaakceptowanej przez najważniejsze ugrupowania polityczne) koncepcji rozwoju społecznego. Ten brak odbija się również na pewnej fragmentaryczności polityki społecznej wobec osób starszych. Wnioski zawarte na końcu rozdziału bardzo trafnie charakteryzują politykę społeczną w okresie transformacji i jej wpływ na później podejmowane działania.

Rozdział trzeci jest poświęcony omówieniu celów i zakresu działania polityki społecznej wobec ludzi starych. Autor rozpoczyna go od omówienia istoty starości jako kwestii społecznej. Niezwykle trafnie brzmi stwierdzenie, że sam fakt, iż wzrasta liczba ludzi starych, nie decyduje jeszcze o istnieniu kwestii społecznej. Na podstawie lektury wielu artykułów prasowych można by odnieść wręcz odmienne wrażenie. Starość w pewnych wymiarach stanowi jednak taką kwestię i polityka społeczna powinna jej zaradzić. Analizując definicje polityki społecznej wobec ludzi starych oraz modele tej polityki, M. Kubiak dokonuje krytycznego przeglądu polskiej literatury dotyczącej polityki społecznej wobec ludzi starych. Na podkreślenie zasługuje samodzielność myślenia i krytyczne, podbudowane konkretnymi założeniami podejście do niektórych cytowanych opinii. Bardzo obszerna, licząca 31 stron, część dotycząca podmiotów polityki społecznej wobec ludzi starych wymaga jednak uporządkowania według jasno sprecyzowanych kryteriów.

W czwartym rozdziale mowa jest o sytuacji ludzi starych w Polsce, a więc w części przynajmniej o efektach realizowanej polityki. Odwołując się do danych statystycznych, autor charakteryzuje potrzeby i problemy ludzi starych (przy czym trzeba podkreślić, że potrzeby są o wiele jaśniej zdefiniowane niż problemy). Następnie przedstawia strukturę źródeł utrzymania seniorów oraz poziom ich życia (ta część wymaga jednak dalszego doprecyzowania, zwłaszcza w odniesieniu do kategorii poziomu życia), sytuację mieszkaniową i rodzinną (ta druga wydaje mi się ważniejsza z punktu widzenia realizacji celów

polityki wobec seniorów i umieściłbym ją na pierwszym miejscu), a wreszcie stan zdrowia i poziom sprawności. W końcowej części rozdziału zostały zaprezentowane oceny dotyczące innego obszaru polityki wobec ludzi starych, a mianowicie aktywności zawodowej i społecznej osób starszych.

W Zakończeniu znajdujemy najważniejsze ustalenia dokonane przez autora. Dotyczą one i samej polityki wobec ludzi starych, i sytuacji seniorów w Polsce.

Istotą recenzji jest nie tylko zaprezentowanie treści książki, ale i krytyczne odniesienie się do jej zawartości. Z tą myślą przystępowałem do lektury i muszę przyznać, że jestem w nie lada kłopotcie, gdyż z tego drugiego obowiązku trudno byłoby mi się wywiązać. Całość publikacji uznaję bowiem za niezmiernie interesującą i wartościową. Autor wykonał imponującą pracę, uważnie czytając bardzo dużą liczbę publikacji, do których celnie się odwołuje. Wykorzystuje wprawdzie niemal wyłącznie literaturę polskojęzyczną, ale trudno zgłaszać o to pretensje, skoro książka dotyczy właśnie Polski i autor nigdzie nie deklaruje woli przeprowadzania jakichkolwiek porównań międzynarodowych. Byłoby zresztą o nie bardzo trudno, ponieważ proces transformacji ustrojowej przebiegał w każdym z krajów byłego bloku wschodniego nieco inaczej, odmiennie też kształtowały się w nich stosunki polityczne.

Jestem pod wrażeniem ogromu pracy wykonanej w ramach studiów literaturowych, a także pełen uznania dla dyscypliny autora, który skoncentrował się na sprawach z jego punktu widzenia najważniejszych, bez wchodzenia w detale i dyskusowania zagadnień o charakterze drugoplanowym. Oczywiście, można uważać, że kolejność (odzwierciedlająca zapewne wagę) opisywanych zagadnień powinna być inna, można też zastanawiać się nad trafnością wskaźników wykorzystanych do charakterystyki ekonomicznych aspektów transformacji, ale są to decyzje, do których podjęcia autor miał pełne prawo i które w żadnej mierze nie wypaczyły trafności formułowanych sądów i ocen.

Konkludując, chcę stwierdzić, że Michał Kubiak opublikował bardzo interesującą książkę, w której dokonał przeglądu działań w ramach polityki wobec ludzi starych oraz charakterystyki jej podstaw teoretycznych. Wykazał się kompetencją, znajomością omawianej problematyki i umiejętnością formułowania wyważonych ocen. Książka została starannie zredagowana, co powinno być faktem zupełnie oczywistym, ale ostatnio coraz bardziej zasługuje na podkreślenie.

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe mające następujący charakter:

- 1) omówienie i analiza wyników własnych badań empirycznych — na podstawie źródeł wywołanych i/lub zastanych,
- 2) opracowanie monograficzne,
- 3) artykuł przeglądowy (analiza literatury przedmiotu, dokumentów prawnych itp.),
- 4) artykuł polemiczny,
- 5) glosa lub komentarz prawniczy.

### STRUKTURA ARTYKUŁU NADSYŁANEGO DO REDAKCJI

Autor (imię i nazwisko)

Uczelnia lub inne miejsce pracy

(instytucja, dla której autor zgłasza afiliację)

[po nazwie instytucji należy umieścić odsyłacz do przypisu dolnego, w którym należy podać adres afiliowanej instytucji oraz adres elektroniczny Autora]

*Tytuł artykułu* (po polsku)

**Tekst zasadniczy artykułu**, w tym:

- *Wprowadzenie* (zawierające m.in. informacje o charakterze artykułu, celach badawczych, wykorzystanych źródłach, zastosowanych metodach badawczych; konieczne jest także podanie źródeł finansowania badań)
- Podrozdziały artykułu (poszczególne części artykułu nie są numerowane)
- *Zakończenie* (podsumowanie, wnioski końcowe itp.)

### **Bibliografia**

**Streszczenie** (od 8 do 16 wierszy) ..... [tekst streszczenia po polsku]

W streszczeniu prosimy zawrzeć następujące informacje: przedmiot analizy/problem badawczy podejmowany w tekście; zastosowana metoda analizy i/lub źródła danych; najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań/analiz; zarys struktury tekstu.

Streszczenie nie powinno powtarzać ani parafrazować tytułu artykułu. Powinno być napisane prostymi zdaniami. Należy je pisać w trzeciej osobie. Streszczenie powinno zawierać słowa kluczowe.

**Słowa kluczowe:** (po polsku; minimalnie 3, maksymalnie 5)

### **Summary**

Tytuł artykułu po angielsku.

Tekst streszczenia po angielsku — tłumaczenie streszczenia przygotowanego po polsku.

**Key words:** (tłumaczenie na język angielski słów kluczowych podanych po polsku)

### PRAWA AUTORSKIE

Autorzy publikowanych w czasopiśmie opracowań nie otrzymują honorarium. W przypadku zakwalifikowania tekstu do publikacji, z autorem podpisywana jest umowa o nieodpłatne przeniesienie praw autorskich na rzecz wydawców czasopisma. Jej podpisanie przez autora jest warunkiem skierowania tekstu do druku. Zakres wykorzystania publikowanych utworów określany jest zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

**SZCZEGÓŁOWO O WYMIAGANIACH FORMALNYCH I REDAKCYJNYCH  
ORAZ O PROCEDURZE RECENZOWANIA  
PISZEMY NA STRONIE INTERNETOWEJ CZASOPISMA.**

## NASI RECENZENCI W 2015 ROKU

1. Prof. Maciej Cesarski – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
2. Dr Kay Cook – RMIT University Melbourne
3. Dr Ewa Duda-Mikulin – University of Salford
4. Dr hab. Krystyna Faliszek – Uniwersytet Śląski
5. Dr Aleksandra Grzymała-Kazłowska – University of Birmingham
6. Kristina Kallas – University of Tartu
7. Prof. Zofia Kawczyńska-Butrym – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
8. Prof. Wiesław Koczur – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
9. Prof. Olga Kowalczyk – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
10. Prof. Jerzy Krzyszkowski – Uniwersytet Łódzki
11. Prof. Mirosław Książkowski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
12. Prof. Simone Leiber – University of Applied Sciences Düsseldorf
13. Prof. Sigrid Leitner – Fachhochschule Köln
14. Prof. Anna Michalska – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
15. Prof. Lucjan Miś – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
16. Prof. Krzysztof Piątek – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
17. Prof. Zdzisław Pisz – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
18. Dr hab. Barbara Rysz-Kowalczyk – Uniwersytet Warszawski (IPS)
19. Dr Christian Schweiger – Durham University
20. Dr Maria Zrałek – Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

Recenzje przygotowywane są w trybie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają nawzajem swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*). Do oceny każdej publikacji powołuje się dwóch niezależnych recenzentów. W przypadku rozbieżnych recenzji artykułu, redakcja może powołać trzeciego recenzenta. Recenzenci dokonują oceny na specjalnym formularzu recenzyjnym, co zapewnia kompletność i porównywalność ocen. Formularz recenzji jest do wglądu na stronie internetowej czasopisma.



