

dr Piotr Kurowski
dr Krzysztof Podwójcie
mgr Eliaż Czułada
Pion Badawczy Polityki Społecznej
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Założenia metodologiczne do badania udziału Podmiotów Ekonomii Społecznej w realizacji usług społecznych.

Operacjonalizacja pojęcia usług społecznych oraz ich deinstytucjonalizacji

Spis treści

Wprowadzenie	2
1. Pojęcie i cechy usług społecznych	2
2. Działalność kulturalna, instytucje oraz usługi społeczne w zakresie kultury	6
3. Usługi społeczne w zakresie sportu	12
4. Usługi społeczne w zakresie turystyki	18
5. Usługi społeczne w zakresie mieszkalnictwa	30
6. Usługi społeczne w pobudzaniu aktywności obywatelskiej	35
7. Usługi społeczne w zakresie ochrony środowiska	38
8. Usługi społeczne w zakresie promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu	45
Literatura:	53
Internet:	56

Warszawa, luty 2025 r.

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie przedstawia wkład badawczy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w ramach projektu „EStakada – synchronizacja ekonomii społecznej na poziomie kraju” realizowanego przez Departament Ekonomii Społecznej MRPiPS, Główny Urząd Statystyczny, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

W pierwszej części przedstawiono definicje naukowe oraz praktyczne usług społecznych oraz ich miejsce w polityce społecznej. W następnych częściach opracowania przedstawiono analizę identyfikację oraz założenia metodologiczne do badania realizacji usług społecznych przez podmioty pozarządowe, w tym PES, w następujących dziedzinach:

- kultura,
- sport,
- turystyka,
- mieszkalnictwo,
- pobudzanie aktywności obywatelskiej.

1. Pojęcie usług społecznych

1.1. Definiowanie pojęcia i cech usług społecznych

W definiowaniu usług społecznych stosowane mogą być różne podejścia. Pierwszym z nich może być definiowanie tych usług na podstawie refleksji naukowych: czym są, jakie są ich cechy czy zakres.

W literaturze naukowej i dokumentach normatywnych brak jest jednej, powszechnie akceptowalnej definicji usług społecznych. Różne są także ich klasyfikacje. Większość autorów mimo przyjmowania różnych kryteriów, określa mianem „społecznych” usługi, które są skierowane do lub związane z jednostką ludzką, z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb człowieka, a ich celem jest pozytywne oddziaływanie na osoby, które z nich korzystają (Grewiński 2013, 25).

Tom Elfrign w latach 80. XX w. określił usługi społeczne następująco: „różnią się od pozostałych usług tym, że mają nierynkowy charakter. Są one głównie udzielane przez państwo, ale też przez organizacje działające nie dla zysku, prywatne firmy i profesje. W tych ostatnich przypadkach zwykle są subsydiowane przez państwo. Pod sektor usług społecznych

składa się z czterech kategorii: właściwych dla państwa (usługi cywilne i wojskowe), usług zdrowotnych, usług edukacyjnych oraz różnorodnych innych usług społecznych”.¹

M. Janoś-Kresło (2002) definiuje usługi społeczne jako „działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których oddziaływania tworzy się kapitał ludzki”. Usługi te określane są mianem „społecznych” także z uwagi na pochodzenie od określonej zbiorowości lub jej reprezentantów (samorządu lokalnego lub państwa) i finansowania ich ze środków publicznych (ibidem).

B. Szatur-Jaworska oraz M. Grewiński (2021, 37) przedstawiają cechy szczególne usług społecznych:

1. Czynności polegające na bezpośrednim zaspokojeniu potrzeb ludzkich, lecz nie polegające na wytwarzaniu dóbr materialnych,
2. Służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność mają wpływ na funkcjonowaniu szerszych zbiorowości i grup społecznych. Innymi słowy mimo tego, że mają wpływ na egzystowanie grup społecznych (i generalnie społeczeństwa), to ich celem jest także zaspokojenie potrzeb pojedynczych osób,
3. Mogą one być finansowane organizowane i dostarczane tak przez instytucje publiczne jak i niepubliczne (prywatne),
4. Uzyskiwane są na różne sposoby: bezekwiwalentnie, częściowo lub w pełni odpłatnie,
5. Ich wytwarzanie i konsumpcja odbywają się w tym samym czasie i miejscu w wyniku tego samego działania (zasada *uno actu*).

Pierwsza ze wspomnianych cech podkreśla ich niebezpośrednio wytwórczy charakter. Druga z wymienionych charakterystyk wskazuje na zaspokajanie potrzeb indywidualnych osób, mające jednak wymiar społeczny na różnych poziomach. Trzecia cecha ukazuje, że usługi społeczne mogą także być realizowane przez instytucje prywatne lub sektora pozarządowego. Ma to znaczenie w tych sferach życia ludzkiego, gdy w świadczeniu usług społecznych dominują instytucje państwowe lub samorządowe (tak jest m. in. w kulturze). Z tym aspektem powiązana jest czwarta cecha - opisująca usługę społeczną jako mogącą być dostarczaną w sposób bezpłatny lub odpłatny. Ostatni wyróżnik ukazuje, że usługą społeczną jest ta usługa, której świadczeniu (tworzeniu) towarzyszy jednocześnie jej przyjmowanie lub konsumpcja p[AS1] [PK2] przez daną grupę odbiorców.

¹ Cytowane za R. Szarfenberg. Standaryzacja usług społecznych. Ekspertyza. CRZL, Wrzos. Cytowane za Szatur-Jaworska, Grewiński 2021, 36.

B. Szatur-Jaworska wskazała także na dziedziny usług społecznych: edukacja i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, resocjalizacja, kultura, rekreacja i wypoczynek oraz socjalne budownictwo mieszkaniowe (por. Grewiński 2022, 64).

Niektórzy autorzy (Dylewski Filipiak 2005) ujmują **usługi społeczne w ramach usług publicznych**. Usługi publiczne są szerszym pojęciem obejmującym usługi ogólnospołeczne, kierowane do ogółu społeczeństwa (obrona narodowa, administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości). Usługi społeczne natomiast są kierowane do konkretnego, indywidualnego odbiorcy (lub rodzin) i mają się przyczynić do wzbogacenia osobowości osób z nich korzystających.²

Warto wspomnieć o **rozdzieleniu na usługi społeczne oraz usługi socjalne**. Według Joanny Lizut usługi społeczne to pojęcie szersze, obejmujące ochronę zdrowia, oświatę i wychowanie, kulturę, kulturę fizyczną i rekreację, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne. Usługi socjalne z kolei to ich specyficzna odmiana, służą one zaspokajaniu podstawowych, egzystencjalnych potrzeb ich odbiorców i wymagają bliższej, interpersonalnej relacji między usługodawcą a odbiorcą. Zakres usług socjalnych obejmuje głównie pomoc społeczną. Celem usług socjalnych jest wspieranie osób, których funkcjonowanie społeczne jest poważnie zagrożone, będąc narażonym na wykluczenie społeczne (Lizut 2011, Grewiński 2022).

Autorską, ale także praktyczną definicję usług społecznych zaproponował M. Grewiński określając je jako „wszelkie działania i czynności o charakterze niematerialnym, skierowane na człowieka lub większą zbiorowość ludzką, które są podejmowane przez pracowników zawodów pomocowych (służb/profesji społecznych) lub inne osoby do tego przygotowane, mające na celu bezpośrednie zaspokojenie potrzeb jednostek i szerszych zbiorowości oraz wzbogacanie ich zasobów fizycznych, emocjonalnych, duchowych, psychologicznych i społecznych, w wyniku których oddziaływania osiąga się wyższą jakość i zadowolenie z życia oraz tworzy się kapitał ludzki, społeczny, kulturowy i intelektualny, uwzględniając fakt, że formy, metody i pakiety dostarczania usług mogą być zróżnicowane. Usługi społeczne są wytwarzane przez podmioty z różnych sektorów, ale ramy ich udostępniania określa państwo i/lub samorządy terytorialne” (Grewiński 2021, 110)

Innym, bardziej praktycznym podejściem w badaniu usług społecznych jest oparcie się na obowiązujących zapisach ustawowych. Ma ono na celu wspieranie, poprzez prawną podstawę i stabilność, pewnych form nowych instytucji. Zapisy z ustawy o centrach usług społecznych (przyjętej 19 lipca 2019 r.) określają zakres tych usług bardzo szeroko. Art. 2. p. 1 wspomnianej ustawy mówi:

„Usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, reintegracji

² Por. Grewiński 2022, 66.

zawodowej i społecznej - podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców.”

Z jednej strony podejście prawne może wydawać się do pewnego stopnia zawężające. Z drugiej jednak, trzeba pamiętać, że we współpracy instytucji publicznych w rozwoju usług społecznych potrzebny jest jasny podział zadań i środków do dyspozycji. W przypadku ustawy o Centrach Usług Społecznych chodzi o zakres usług społecznych, które mają realizować na poziomie gmin nowe instytucje jakimi są CUS.

Warto zadać pytanie, **czym nie jest usługa społeczna**. Po pierwsze warto raz jeszcze podkreślić, że usługą społeczną nie będą przekazywane środki w formie materialnej. Jako przykład rzucający światło mogą być rozwiązania z dziedziny polityki mieszkaniowej. Sama budowa mieszkań z przeznaczeniem na czynsz socjalny lub komunalny można potraktować jako w inwestycje społeczną bądź inwestycja publiczną, ale nie będzie to usługa społeczna w ścisłym znaczeniu. Podobnie będzie w innych dziedzinach: budowa instytucji edukacyjnych, instytucji z zakresu kultury czy wydatki mające na celu poprawę ich funkcjonowania (remonty) - Są to ważne inwestycje publiczne, nie są to usługi społeczne. Podobnie świadczenie w postaci dodatku mieszkaniowego wypłacanego przez gminę nie będzie usługą, lecz świadczeniem społecznym w formie pieniężnej. Dostęp wybranych grup osób do mieszkań o czynszu komunalnym czy socjalnym, mimo że zaradca wprowadzi potrzebom tych osób w potrzebach do mieszkania, ma jednak wymiar finansowy, oferując mieszkania po niższych stawkach.

1.2. Deinstytucjonalizacja usług społecznych

W tej części wypada także wspomnieć, czym jest deinstytucjonalizacja usług społecznych. Termin ten powstał w latach 70. XX w. w USA, a odnosił się do usług społecznych, szczególnie opieki długoterminowej, terapii lub odosobnienia osób starszych, niepełnosprawnych, chorych psychicznie. Chodziło o zapobiegania nieuzasadnionemu lub nadmiernemu umieszczaniu ludzi w placówkach opieki społecznej lub separacji długoterminowej, – a także, jako proces tworzenia stosownych alternatyw w społecznościach lokalnych (por. Grewiński, Lizut 2022).

UNICEF definiuje deinstytucjonalizację (w skrócie DI) “całość planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji, przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki, bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty”. Z kolei Komisja Europejska wskazuje, że: “Deinstytucjonalizacja rozumiana powinna być nie tyle jako dążenie do zamknięcia zakładów opieki, ale jako proces rozwoju usług społecznych na poziomie rodziny i lokalnej społeczności, który miałby umożliwić pozostawanie przez osobę potrzebującą pomocy jak najdłużej w swoim środowisku zamieszkania” (Sowa-Kofta 2023). Obie definicje podkreślają potrzebę rozwoju usług w lokalnej społeczności, wspierających osoby niesamodzielne oraz ich rodziny i umożliwianie funkcjonowania w środowisku lokalnym tak długo, jak jest to możliwe.

Stanisława Golinowska, dokonując historycznego przeglądu rozwoju idei deinstytucjonalizacji zaznacza, że kluczowym argumentem dla podjęcia instytucjonalnych zmian w opiece nad osobami zależnymi jest postulat podniesienia jakości opieki, a nie niższe koszty nowych rozwiązań (Golinowska 2022).³ Stwierdza również, że proponowany w polityce społecznej “ruch wobec osób zależnych w kierunku deinstytucjonalizacji, oznaczający *de facto* reinstytucjonalizację, a nie deinstytucjonalizację, wymaga bardzo starannego wdrożenia. Przebudowa nie powinna być działaniem spontanicznym”. Ponadto, konieczne jest posiadanie dobrze opracowanych i społecznie akceptowanych strategii oraz jasnych ram prawnych zarówno dla działań krajowych, jak i lokalnych oraz dla każdego rodzaju zależności, w tym małych dzieci, osób niepełnosprawnych, chorych psychicznie i osób starszych.

Mówiąc w dużym uproszczeniu, deinstytucjonalizacja usług społecznych oznacza dwa równoległe procesy: rozwój świadczenia usług środowiskowych w miejscu zamieszkania oraz uelastycznianie działających instytucji zajmujących się osobami zależnymi. Deinstytucjonalizacja tych usług dotyczy wspomnianych wyżej grup odbiorców, którymi zajmują się głównie instytucje nadzorowane w dziedzinie pomocy społecznej. Tym samym rzadko będzie odnosić się do innych dziedzin życia analizowanych w obecnym opracowaniu.

W większości analizowanych w tym opracowaniu dziedzin (kultura, sport i turystyka, pobudzanie aktywności obywatelskiej) deinstytucjonalizacja usług społecznych nie ma zastosowania. Jednak w mieszkalnictwie, z uwagi potrzebę rozwoju tych usług w środowisku (w miejscu zamieszkania osób potrzebujących wsparcia) zachodzące procesy deinstytucjonalizacji oznaczają dodatkowy wysiłek, by gminy raportowały (np. w sprawozdaniach MRPiPS 03) usługi, które już świadczą ze środków własnych, nie otrzymując wsparcia od władz centralnych.

2. Działalność kulturalna, instytucje oraz usługi społeczne w zakresie kultury

2.1. Działalność kulturalna i instytucje kultury

W sposobie definiowania kultury, warto wskazać najpierw na odmiennność podejścia antropologicznego i socjologicznego. W pierwszym z nich (antropologia filozoficzna) w otaczającej nas rzeczywistości można wyróżnić dwie sfery: ukształtowaną niezależnie od istnienia i działania człowieka *naturę* oraz wytworzoną przez człowieka *kulturę* (Karwińska 2013, 57). Dąży się w tym ujęciu do wypracowania ogólnej teorii kultury jako atrybutu człowieka. Do tego odwołują się definicje kultury, m.in. w XIX w. przez E. Tylora: „Kultura lub cywilizacja jest to złożona całość obejmująca wiedzę, wierzenia, sztukę, prawo, moralność, obyczaje, zdolności i nawyki nabyte przez człowieka jako członka społeczeństwa”.⁴

³ Wskazuje m. in. że argument wyższych kosztów bieżących w dużych placówkach w porównaniu z mniejszymi traci moc, gdy weźmie się pod uwagę tę samą ilość osób objętych opieką.

⁴ Por. Kłoskowska 1981, 20–21 (cytat za Karwińską 2013).

W ujęciu socjologicznym kultura to ogół materialnych i niematerialnych wytworów człowieka powstających w procesach życia społecznego w ramach określonej zbiorowości. Pojęcie kultury definiuje się jako „ogół wytworów działalności ludzkiej, materialnych i niematerialnych, wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom” (Szczepański, 1970, 78).

Wiele opracowań poświęconych działalności kulturalnej w Polsce skoncentrowanych jest nie tyle na jej różnych formach czy dziedzinach, ile bardziej na rodzajach instytucji kulturalnych. Jest to pochodną obowiązywania od początku lat 90. XX w. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 25 października 1991 r. Ustawa ta nadal stanowi ramę organizacyjną dla instytucji działających na polu kultury w Polsce.

W rozumieniu tej ustawy (art. 1) **działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury**, a mecenat nad działalnością kulturalną sprawuje Państwo, wraz organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości. Mecenat ów Państwo realizuje poprzez wspieranie i promocję twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opiekę nad zabytkami i ochronę dziedzictwa narodowego.

Zgodnie z art. 2 tej ustawy formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Zaś część instytucji – muzea, biblioteki, a także przemysł filmowy – działa w oparciu o ustawy odnoszące się do nich w sposób szczegółowy (Jagodzińska 2013, 128).

Art. 4. wskazuje, że osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których podstawowym celem statutowym nie jest prowadzenie działalności kulturalnej, mogą prowadzić taką działalność w szczególności w formie **klubów, świetlic, domów kultury i bibliotek**. Otwiera to pole do zaangażowania dla organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego. Art. 10 ustawy wspomina o **instytucjach artystycznych**. Są nimi instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie.

Sam przegląd pierwszych zapisów wspomnianej ustawy ukazuje nam, że skoncentrowana jest ona bardziej na rodzajach instytucji, które można wspierać ze środków publicznych niż na formach działalności kulturalnej.

Jan Strycharz (2013) należy do nielicznych autorów, którzy przedstawiają „kategorie” działalności kulturalnej. Wychodząc z podejścia ekonomicznego (The economy of culture 2006) proponuje on podział kultury na dwie główne kategorie wskazujące na sposób

realizowania produkcji: sztuki tradycyjne (produkcja ręczna) i przemysły kultury (produkcja przemysłowa).

Tabela 1 Kategorie sektora kultury

<i>Kategoria</i>	<i>Subkategoria</i>	<i>Przykład dobra</i>
Sztuki tradycyjne	sztuki wizualne	obraz, rzeźba
	sztuki performatywne	spektakl teatralny, performance
	dziedzictwo	wystawa w muzeum, odrestaurowany zabytek, szlak architektury drewnianej
Przemysły kultury	film	DVD z filmem
	telewizja i radio	program telewizyjny / radiowy
	muzyka	CD z muzyką, plik MP3 z muzyką
	książka i prasa	książka, gazeta, portal internetowy

Źródło: Strycharz 2013, 176.

Produkt kultury sztuk tradycyjnych jest unikatowy i przeznaczony do konsumpcji w czasie jego tworzenia (jak np. przedstawienie teatralne czy performance – wówczas konsumpcja jest jednorazowa) lub w czasie, gdy jest ono udostępnione do wglądu – nie jest jednak odbiorcy przekazywane (np. wystawa w muzeum – możliwa jest wielokrotna konsumpcja). W kategorii przemysłów kultury, produkty wytwarza się na skalę masową z wykorzystaniem procesów przemysłowych nastawionych na reprodukcję. Dlatego dobra będące produktem organizacji działającej w przemyśle kultury (film, telewizja i radio, muzyka czy książka i prasa) są powtarzalne (por. Strycharz 2013, 175-176).

Jeszcze innego rodzaju jest podejście UNESCO oraz Eurostatu (konkretnie dla celów statystyki). W tym ujęciu kultura oznacza działalność kulturalną obejmującą produkcję i twórczość, dystrybucję i przekaz, rejestrację i ochronę oraz uczestnictwo w kulturze.

2.2. Usługi społeczne w zakresie kultury

Analizując działy czy kategorie kultury, celem niniejszego badania jest także wskazanie, które z nich są usługami społecznymi oraz tych rodzajów działalności kulturalnej, które nie są usługami społecznymi.

Usługi społeczne w zakresie kultury obejmowałyby działania, które są ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb kulturalnych danych grup osób. Poniższy podział (Tabela 2) ukazuje różne dziedziny kultury, przedstawia w ich ramach usługi społeczne oraz podaje przykłady realizujących je podmiotów. Należy zaznaczyć, że w różnych instytucjach mogą być świadczone różne usługi społeczne (np. w niejednej bibliotece oprócz wypożyczania książek organizowane są także odczyty, wystawy czy spotkania ze znanymi ludźmi).

Zanim przejdziemy do samej działalności kulturalnej – poddajemy pod rozwałę dwa ważne zjawiska występujące w sferze kultury:

Po pierwsze, mimo dużej przewagi instytucji państwowych i samorządowych w działalności kulturalnej, faktem jest **udział organizacji pozarządowych w usługach społecznych**. Organizatorzy kultury (na poziomie państwowym oraz samorządowym) zlecają różne zadania w zakresie kultury. Być może identyfikacja tych usług społecznych może rodzić się z trudnościami (brak regularnej bazy danych na ten temat), jednak wydaje się wskazane, aby stworzyć jasny i jawny zasób tych zadań, które są zlecane w tym zakresie.

Po drugie, na konsumpcję niektórych usług w sferze kultury mają wpływ **dokonujące się zmiany technologiczne**. Ten kierunek działania został wzmożony w czasie pandemii covid-19. Wiadomo jednak, że niektóre rozwiązania wprowadzone wówczas w tym zakresie nadal są obecne. Dotyczą one dostępu online np. do filmów, dzieł teatralnych, galerii w muzeach, dzieł muzycznych, płyt, itd. Zakładając, że wytworzone w danym momencie dzieło, uprząstępnione (zwłaszcza poprzez tzw. streaming) do oglądania w danym serwerze / aplikacji stanowi poszerzenie dostępu dla szerszej zainteresowanej publiczności – można zatem traktować jako usługę społeczną. Wyzwanie polegające na zmierzeniu skali tego zjawiska (serwisy internetowe różnych typów), wydaje się obiecujące co do relatywnie wysokiego udziału podmiotów niepublicznych w tej sferze.

Poniżej przedstawiono możliwą typologię działalności w sferze [AS1] [PK2] kultury z odpowiadającymi im usługami społecznymi oraz instytucjami. Propozycję (por. tabela 2) wypracowano w oparciu o przegląd literatury przedmiotu o działalności kulturalnej (w tym zasobów Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i GUS) oraz o naturze samych usług społecznych. Zaznaczyć należy, że niekiedy w jednej instytucji dzieje się wiele różnorodnych usług. Są oczywiście klasyczne biblioteki, gdzie w zasadzie można wyłącznie korzystać z udostępnianych książek czy czasopism, ale coraz częściej czytelnictwu w tego typu instytucji towarzyszą inne oferty: organizowane są spotkania kulturalne, czasowa wystawa itd. Różne niuanse związane z badaniem (statystyką) kultury zawarto w Kowalik, Malczyk, Maźnica, Knaś, Stępniać, Dulian (2016).

Zwracamy uwagę na szkolnictwo artystyczne, którego nie ujęto wcześniej przy badaniu instytucji oświatowych (dział edukacja).

Tabela 2 Rodzaje usług społecznych w przekroju działań z zakresu kultury.

Dziedzina działalności kulturalnej	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji potencjalnie świadczących usługi społeczne	Przykładowe wskaźniki
Dzieła muzyczne i taneczne (działalność sceniczna)	Dzieła muzyczne, taneczne i inne (np. performance) wykonywane dla publiczności przez grupę artystów muzyków lub/i tancerzy	Instytucje muzyczne różnych typów (filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, teatry muzyczne, kluby muzyczne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie)	- liczba dzieł w ramach działalności scenicznej w przekroju typów instytucji w tym instytucji prywatnych działających ze wsparciem samorządu terytorialnego - uczestnicy ww. dzieł w powyższym przekroju - wydatki na ww. dzieła w powyższym przekroju
Działalność teatralna	Dzieła teatralne wykonywane dla publiczności przez grupę aktorów	Instytucje teatralne	- liczba publicznych i innych teatrów, w tym działających na zlecenie samorządu terytorialnego - uczestnicy dzieł teatralnych w powyższym przekroju - wydatki na dzieła teatralne w powyższym przekroju
Działalność wystawiennicza	Dzieła dostępne dla publiczności w formie wystaw obrazów, rzeźb lub innych dzieł sztuki	Galerie sztuki, muzea oraz inne instytucje kultury	- liczba publicznych muzeów i galerii, w tym działających na zlecenie JST - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Działalność społeczno-kulturalna	Zespół różnych działań kulturalno-edukacyjnych (wykłady, odczyty, spotkania, kursy, szkolenia inne) świadczonych w środowisku lokalnym dla zainteresowanych grup osób	Centra kultury, domy kultury, ośrodki kultury, kluby i świetlice, jednostki wychowania pozaszkolnego, pałace młodzieży, młodzieżowe domy kultury, ogniska pracy pozaszkolnej, międzyszkolne ośrodki sportowe, ogrody jordanowskie i inne placówki o charakterze specjalistycznym	- liczba samorządowych domów kultury i innych instytucji w tym zakresie - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Okolicznościowa działalność kulturalna	Dostęp do udziału w imprezie kulturalnej / scenicznej / ekranowej organizowanej na terenie gminy lub	Instytucje samorządowe, organizacje non-profit, fundacje oraz podmioty prywatne ubiegające się w m. in. konkursach o środki na realizację tych zadań w od samorządu	- liczba festiwali i innych wydarzeń realizowanych przez podmioty niepubliczne ze wsparciem ze środków samorządowych - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju

Dziedzina działalności kulturalnej	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji potencjalnie świadczących usługi społeczne	Przykładowe wskaźniki
	powiatu (m. in. imprezy masowe)	gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego	
Czytelnictwo	Wypożyczanie książek, czasopism i innych dzieł, lub korzystanie z nich na miejscu (lub online)	Biblioteki, czytelnie oraz inne jednostki	- liczba bibliotek samorządowych oraz innych (np. parafialnych) - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Kinematografia (w realu oraz online)	Dostęp do oglądania produkcji filmowych	Kina, inne placówki (w tym platformy cyfrowe)	- liczba samorządowych kin - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Środki kultury masowej	Dostęp do treści z zakresu kultury poprzez telewizję i radio	Stacje radiowe i telewizyjne	- samorządowe telewizje lokalne/rozgłoszenie radiowe - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Udostępnianie zasobu archiwów państwowych	Udostępnianie opracowań / źródeł / obrazów z zakresu kultury	Archiwa państwowe oraz społeczne czy prywatne	- liczba samorządowych i społecznych archiwów - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Szkolnictwo artystyczne*	Dostęp do edukacji artystycznej na różnych szczeblach	Szkoły artystyczne podstawowe, średnie i wyższe	- liczba i rodzaj samorządowych i niepublicznych szkół artystycznych - liczba uczniów tych szkół oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
Powyższe formy działalności kulturalnej w formie dostępu online streamingu itd.	Uprzysiężenie dzieł kultury (np. filmy, opery, dzieła teatralne, balety), czy wystaw (galerie sztuki czy obrazów) w formie online	Platformy cyfrowe, aplikacje muzyczne, portale internetowe tradycyjnych mediów RTV oraz tzw. nowych mediów	- liczba instytucji samorządowych lub prywatnych działających ze wsparciem środków publicznych - zasięg (uczestnictwo) oraz wydatki na ten cel

Źródło: opracowanie własne (Piotr Kurowski). * Szkolnictwo artystyczne w Polsce tworzy niemal 1 000 szkół i placówek artystycznych, w których pracuje łącznie ok. 15 000 nauczycieli i kształci się odpowiednio prawie 95 tys. uczniów. Oprócz ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, publiczne szkoły artystyczne mogą prowadzić także jednostki samorządu terytorialnego oraz inne niż JST osoby prawne, a także osoby fizyczne. Oprócz szkół publicznych w systemie **istnieją także niepubliczne szkoły artystyczne** o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych oraz bez uprawnień. Więcej na <https://www.gov.pl/web/kultura/szkolnictwo-artystyczne-w-polsce>. W przesłanym przez GUS pliku „Kopia

Edukacja EK_KJ_13.09.xls” podmioty te zostały zaznaczone na szaro. Jak rozumiemy, nie wzięto ich pod uwagę w liczeniu usług społecznych w zakresie Edukacji. Kształcenie artystyczne leży w gestii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Wskazane jest zgłoszenie się do MKiDN prosząc o rejestr szkół artystycznych.

Nie stanowią usługi społecznej w sferze kultury takie działania jak:

1. Ochrona zabytków i dziedzictwo kulturowe – jest to inwestycja publiczna, dzięki której jest możliwe realizowanie później usług społecznych
2. Wydatki na utrzymanie zasobów (np. obiektów prowadzących działalność kulturalną) – jak wyżej.
2. Archiwa państwowe – wydatki w tym zakresie można traktować bardziej jako inwestycje publiczne niż usługi społeczne (jedyna to udostępnianie materiałów przez archiwa państwowe, społeczne lub prywatne)
4. Dane o rynku dzieł sztuki i antyków – jest to działanie rynkowe lub publiczne mające na celu zmianę właścicieli dzieł sztuki. Działania te nie są w sensie właściwym usługą społeczną, gdyż nie są one bezpośrednio dostarczane grupom ludności
5. Działalność wydawnicza (książki / czasopisma) – jak p. 3. To przemysł kultury, nie będący usługą społeczną (np. zakup książki, nie powiązany bezpośrednio z jej lekturą)
6. Produkcja filmowa to działalność rynkowa (lub subsydiowana) w zakresie przemysłu kultury, nie będące jednak usługą społeczną. Inaczej jest z dystrybucją filmów po ich wytworzeniu: jest to usługa społeczna.

3. Usługi społeczne w zakresie sportu

Sport jest jednym ze stałych elementów życia społecznego, w którym można dostrzec szereg uniwersalnych wzorców współczesnej kultury takich jak np.: **rywalizację**, w której z jednej strony cenimy **grę zespołową** ale z drugiej szukamy **liderów**, **dystrybucję nagród** wyłącznie dla zwycięzców (srebrne i brązowe medale mają znacznie mniejszą wartość niż te złote), podział na **drużyny narodowe**, **barwy**, oznaczające przynależność do danej grupy (w odróżnieniu od barw grupy rywalizującej). Widzimy w nim także te same zjawiska, które są cechą naszych czasów: **komercjalizację i konsumpcjonizm** (gwiazdy sportowe zarabiają krocie na reklamach dóbr wszelakich), tworzenie i przykładanie dużej wagi do **statystyk i rankingów**, liczne grono „**ekspertów**”, którzy przewidują wyniki spotkań sportowych niczym wydarzeń politycznych a ze szczególną swadą potrafią wytłumaczyć sytuację, gdy przebieg i rezultat spotkania dwóch drużyn przybrały inny rozwój niż przewidywali.

„Idea sportu pozostaje niezwykle atrakcyjna z wielu względów. Po pierwsze, przyciąga on szeroką i niezwykle zaangażowaną publiczność. Po drugie, jego wytworzenie jest tańsze niż wielu innych praktyk. Po trzecie, stanowi formę przedstawienia dostarczającego zainteresowanym jednostkom akceptowanej społecznie areny przeżywania wszystkich typów emocji. Po czwarte, odkrywa on granice ludzkiego ciała. Po piąte, ma on charakter erotyczny. Po szóste, zapewnia kunsztowne narracje o bohaterach i złoczyńcach. Po siódme, dostarcza

pozytywnych wizerunków zdrowego trybu życia i tożsamości narodowej. Wreszcie istotne jest również, aby odnotować, że sport pozostaje także medium dominującej kultury, ponieważ w wielu przypadkach stanowi lustro kapitalizmu – opiera się na rywalizacji, osiągnięciach, skuteczności, technologii i merytokracji” (Jackson, Andrews, Scherer 2004).

Sport jest też atrakcyjny dlatego, że co do ogólnej swojej specyfiki jest inkluzyjny i w zasadzie każdy może do niego dołączyć, uprawiać go, poczuć więź z innymi osobami, które przejawiają zainteresowanie daną dyscypliną. Jak zaznaczają jego badacze „w przeciwieństwie do innych sfer życia sport jest pozbawiony rozbudowanej samoświadomości, skomplikowanych zasad regulujących praktyki w jego obrębie, zbyteczne są tu też wysokie i mocno wyspecjalizowane kompetencje, niezbędne, by w tej sferze, czynnie lub biernie, partycypować. W efekcie sport jest elastyczny i podatny na nowe wykorzystania. Można „dokleić” doń prawie każdy rodzaj znaczeń, emocji i działań oraz wykorzystać jego konkretność, widzialność, atrakcyjność wizualną tak, by stały się one również dostrzegalne. (Krajewski 2011)

Nie można też pominąć faktu, że ze szczególnych powodów sport jest obiektem zainteresowania socjologów, którzy zajmują się stratyfikacją społeczną, **kapitałem społecznym** i dziedziczeniem ról. Owe szczególne powody, dla których sport jest tak interesujący dla badaczy społecznych wynikają z tego, że w bardzo wielu indywidualnych przypadkach **sport jest w zasadzie jedyną drogą do awansu społecznego dla osób z grup defaworyzowanych**. Jeśli przyjrzeć się bliżej biografiom sportowców, którzy odnieśli sukces, można dostrzec wzorzec polegający na tym, że dzięki sportowi i osobistej ciężkiej pracy graniczącej z uporem, dzieci z biednych, wielodzietnych rodzin, blokowisk z wielkiej płyty, południowoamerykańskich faweli czy indyjskich slumsów robią niesamowite wręcz kariery i stają się mimochodem **wzorem do naśladowania** dla wielu swoich, obdarzonych mniejszym talentem i szczęściem, rówieśników.

Badacze sportu definiują go jako „zinstytucjonalizowaną aktywność o charakterze rywalizacji, która wymaga fizycznego wysiłku lub określonych fizycznych zdolności i motywowana jest wewnętrznymi lub zewnętrznymi nagrodami” (Coakley 2007). Tym samym podkreśla się 4 jego cechy: **instytucjonalny charakter** (zasady rozgrywki, instytucje nadzorujące i organizujące zawody), **wysilek fizyczny** (w tym ujęciu brydż czy szachy nie byłyby już sportem), **rywalizację** (ostatecznie mamy jednego zwycięzcę) oraz **nagrody** (czyli medale, puchary oraz sławę, która ma ogromny potencjał do zmonetyzowania).

Florian Znaniecki definiował sport jako „wszelkiego rodzaju działalność fizyczną, dążącą w swoim zakresie do możliwie doskonałych wyników, lecz nie usiłującą wytwarzać żadnych bezpośrednio użytecznych wartości. Odróżniamy więc sport od pracy fizycznej, której wyniki mierzą się użytecznością wytworów oraz od fizycznej zabawy, w której w ogóle o wynik nie chodzi, lecz tylko o przyjemność samego działania.[...] Do sportu należą więc przede wszystkim takie czynności, które niegdyś wchodziły w zakres jakichś funkcji społecznych, lecz utraciły charakter utylitarny przez to, że ich wyniki przestały być uważane za społecznie wartościowe – jak myślistwo w społeczeństwach cywilizowanych, rzucanie dyskiem lub oszczepem, strzelanie z łuku lub z pistoletu, szermierka na szpady, po części boks; dziś jazda konna zbliża się do charakteru czystego sportu. [...] Dalej wchodzi tu czynności, które w przyszłości, po należyтым udoskonaleniu, mogą nabrać charakteru zawodowego, stać się

głównymi składnikami funkcji społecznych, ale w początkach swych nie posiadają utylitarnego znaczenia, gdyż wyniki ich są zbyt niepewne albo ich wykonywanie zbyt trudne, ryzykowne lub kosztowne: tak było początkowo z jazdą samochodami lub lotnictwem. [...] Obszerna grupa sportów powstała z prostych czynności zabawowych, przez rozwój sprawdzianów specyficznej doskonałości i wprowadzenie elementów uregulowanej formalnie walki lub współzawodnictwa. Niektóre z tych czynności mogą zresztą wchodzić jako elementarne składniki fizyczne do utylitarnych systemów, a wtedy mają charakter pracy, np. bieg i skok, jako składnik działalności żołnierza. (Znaniecki 1973)

W literaturze przedmiotu, jak również w języku potocznym, operuje się terminem „kultura fizyczna”. „Do składowych **kultury fizycznej** najczęściej zaliczane są:

- **Wychowanie fizyczne**, realizowane głównie w szkołach i mające na celu rozwój, podtrzymywanie sprawności oraz wytworzenie nawyków ruchowych.
- **Rehabilitacja ruchowa**, która ma za zadanie przywrócenie utraconego z różnych przyczyn zdrowia lub sprawności fizycznej.
- **Rekreacja**, która jest czynnym wypoczynkiem i zapewnia regenerację fizyczną i psychiczną przez wykonywanie czynności interesujących, przyjemnych, pozbawionych elementów obowiązku lub przymusu.
- **Sport** (który zaspokaja potrzebę aktywności ruchowej połączonej z rywalizacją oraz potrzebę dążenia do perfekcji ludzkiego ciała).
- **Turystyka**.”(Pocza, Malchrowicz-Mosko 2016)

Badacze zajmujący się socjologią sportu wskazują na jego umiejscowienie względem kultury fizycznej: „**sport jest więc częścią składową kultury fizycznej**, nie zaś elementem osobnym czy też nadrzędnym wobec niej. Jednocześnie w tym miejscu należy podkreślić, że określona kultura fizyczna rozpowszechnia się oraz reprodukuje swoje wzorce na drodze odpowiedniego wychowania fizycznego członków swojej społeczności” (Nosal 2015)

W niniejszym dokumencie oraz na potrzeby prac prowadzonych w projekcie zajmujemy się oddzielnie usługami społecznymi w zakresie sportu i rekreacji oraz turystyki. **Rekreację można bowiem interpretować jako sport uprawiany amatorsko**. „Rekreacja stanowi więc osobny segment kultury fizycznej, którego nie cechuje dążenie do pobijania kolejnych rekordów i ciągle polepszanie swoich wyników, a raczej chęć rozwoju swojej osobowości, czerpania satysfakcji z aktywności fizycznej czy po prostu miłego spędzenia czasu. Dlatego rekreacja utożsamiana jest również ze sportem amatorskim, a więc z tym, którego sensem nie są zarobki i spektakularny sukces, ale sama przyjemność płynąca z jego uprawiania. Ten rodzaj angażowania się w ruch wiąże się bowiem wyłącznie z przyjemnością płynącą z uczestnictwa, a nie z koniecznością realizacji swoich obowiązków w ramach stosunku pracy.” (Nosal 2015) Usługi społeczne związane z wychowaniem fizycznym zostały już ujęte w dziale pn.: „Edukacja” zaś rehabilitacja ruchowa została włączona do obszaru pn. „Zdrowie”.

Starając się zastosować podział pewnej większej części (wszystkie usługi społeczne) na elementy mniejsze (usługi społeczne danego typu, usługi społeczne w konkretnej dziedzinie) zawsze napotykamy na zjawiska znajdujące się na granicach i ostateczna definicja, do której kategorii je zaliczyć będzie zależała od arbitralnej decyzji badacza – lepiej aby taka decyzja

była w miarę dobrze uzasadniona. Poruszając się w obszarze sportu natrafiamy na **turystykę sportową**, którą osoby zajmujące się społecznymi aspektami kultury fizycznej określają jako „podróż w celu podejmowania aktywności sportowej dla rekreacji lub współzawodnictwa, podróż dla oglądania imprez sportowych popularnych i elitarnych, a także podróż w celu odwiedzania słynnych atrakcji sportowych (tj. hale i aleje sław, parki sportowe, muzea sportu itp.).” (Gibson 1998). Na potrzeby prac prowadzonych w projekcie „Estakada” **usługi świadczone w zakresie turystyki sportowej przypisałbym do działu pn. „Turystka”**, albowiem ich wspólnym mianownikiem jest podróżowanie nie zaś aktywne uprawianie sportu. Turystyka sportowa to przede wszystkim – jeśli brać pod uwagę liczbę osób ją uprawiających – **wyjazdy kibiców na wydarzenia sportowe ich ulubionego klubu**. „Turystykę sportową należy pojmować jako jeden z efektów zjawiska sportu i jego oddziaływania (zwłaszcza o charakterze społecznym). Rozwój turystyki sportowej pokazuje, jak daleko sport „promieniuje”, jak złożonym zjawiskiem jest widowisko sportowe, które oddziałuje nie tylko na sportowców w nim aktywnie uczestniczących, ale i na biernych obserwatorów sportu (kibiców i telekibiców), a także na społeczności lokalne i turystyczne destynacje” (Pocztka, Malchrowicz-Mosko, 2016)

Dobrym punktem wyjścia do określenia rodzaju usług społecznych w obszarze sportu może być ustawa o sporcie, która tenże sport definiuje jako: „wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną.”(Ustawa o sporcie, Dz. U. 2010 Nr 127 poz. 857). Warto w tym miejscu podkreślić, że ww. **ustawa nie wymaga już, aby sport wiązał się wyłącznie z aktywnością fizyczną**. Można też odnieść wrażenie, że ustawa ta umiejscawia sport bliżej rekreacji niż sportu opartego na zawodowej rywalizacji.

Sport jest podzielony na dyscypliny, ale wydaje się, że nie o ten podział nam chodzi, gdy szukamy w nim usług społecznych. Podział na dyscypliny jest trafniejszy do charakterystyki sportu wyczynowego oraz tworzenia rankingów i porównań – np.: na sporty letnie i zimowe, indywidualne i zespołowe etc. Nas interesuje bardziej wspomniany już sport amatorski a do jego opisu bardziej przydatna jest taka kategoryzacja sportu, w której podkreślona zostanie charakterystyka osób go uprawiających. Tak też, wydaje się, tworzona jest polityka publiczna w zakresie sportu (masowego, amatorskiego).

Bazując na ustawie o sporcie oraz wspomagając się podziałem zadań i projektów grantowych wewnątrz Ministerstwa Sportu i Turystyki (MSiT) proponujemy następującą kategoryzację usług społecznych w sporcie:

- sport dzieci i młodzieży (do 18 r.ż.),
- sport powszechny (18+),
- sport osób z niepełnosprawnościami (OzN).

Tabela 3 Rodzaje usług społecznych w działaniach z zakresu sportu

Dziedzina działalności sportowej	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji potencjalnie świadczących usługi społeczne	Przykładowe wskaźniki
sport dzieci i młodzieży (do 18 r.ż.)	• Zajęcia sportowe dla młodzieży organizowane w formie klubów⁵ i związków sportowych. • Sportowe zajęcia w szkole prowadzone w godzinach pozalekcyjnych przez instytucje (organizacje) pozaszkolne. • Organizacja zawodów sportowych dla młodzieży. • Udostępnianie infrastruktury sportowej dla dzieci i młodzieży.	• TKKF`y prowadzące zajęcia dla dzieci i młodzieży. • Kluby sportowe prowadzące nieodpłatne sekcje dla dzieci i młodzieży. • Związek sportowy zrzeszający kluby i np.: prowadzący regularne współzawodnictwo, • Akademie sportowe. • Sekcje młodzieżowe (nieodpłatne) działające przy klubach sportowych. • Organizacja zajęć sportowych przez NGO np. w ramach akcji lato / ferie w mieście, • Organizacja zajęć sportowych przez NGO dla dzieci i młodzieży zagrożonej wykluczeniem.	liczba klubów sportowych dla młodzieży liczba uczestników / członków liczba zawodów sportowych organizowanych przez samorząd terytorialny dla uczniów
sport powszechny (18+)	• Organizacja zawodów amatorskich. • Zajęcia sportowe w formie klubów i związków sportowych działających nie	• TKKF`y prowadzące zajęcia dla dorosłych. • Kluby sportowe prowadzące nieodpłatne sekcje dla dorosłych –	liczba klubów liczba uczestników

⁵ Chodzi o kluby sportowe działające jako stowarzyszenia lub fundacje non-profit czy też non-for-profit a nie podmioty rynkowe (spółki prawa handlowego).

Dziedzina działalności sportowej	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji potencjalnie świadczących usługi społeczne	Przykładowe wskaźniki
	dla zysku (lub inwestujących zysk w swój rozwój). • Udostępnianie infrastruktury sportowej.	np.: klub strzelecki. • Związki sportowe prowadzące współzawodnictwo o sportowe dla amatorów. • NGO promujący zdrowy tryb życia poprzez organizację amatorskich zawodów sportowych (np.: maratony i półmaratony miejskie).	
sport osób z niepełnosprawnościami	• Organizacja zawodów amatorskich dla OzN. • Zajęcia sportowe dla OzN. • Udostępnianie infrastruktury sportowej (w tym specjalnego sprzętu sportowego) przystosowanej do potrzeb OzN.	• NGO prowadzący zajęcia sportowe dla OzN, • Związek sportowy osób z niepełnosprawnościami (lub sekcja OzN w powszechnym związku sportowym) prowadzący współzawodnictwo o sportowe dla sportowców amatorów.	liczba organizacji liczba uczestników

Źródło: opracowanie własne (Krzysztof Podwójcic).

Zaznaczyć należy, że w przypadku działalności MSiT w obszarze sportu młodzieżowego operuje się pojęciem „systemu sportu młodzieżowego” (SSM) rozumianego jako „przyjęty zbiór zasad i regulaminów organizacji szkolenia i współzawodnictwa sportowego młodzieży uzdolnionej, opracowany na zlecenie ministra właściwego d/s kultury fizycznej i sportu, przez niego nadzorowany i koordynowany oraz dofinansowywany ze środków publicznych przeznaczanych corocznie na rozwój sportu dzieci i młodzieży. Celem SSM jest zapewnienie młodzieży uzdolnionej sportowo optymalnych warunków do szkolenia i możliwości podnoszenia poziomu sportowego, a także wytypowanie zawodników o wysokim potencjale sportowym oraz przygotowanie ich do reprezentowania kraju w zawodach międzynarodowych we wszystkich kategoriach wiekowych.”[LZS 2024] Tym samym w obszarze sportu

młodzieżowego zawarto działalność polegającą na wytypowaniu przyszłej kadry na potrzeby sportu wyczynowego. W podziale usług społecznych zaproponowanych przez IPiSS sport dzieci i młodzieży rozumiany jest nieco inaczej – jako sport powszechny organizowany dla osób niepełnoletnich, najczęściej uczących się, co ma odróżnić go od sportu powszechnego dla osób dorosłych, w tym też seniorów.

Sport w przeważającej mierze organizowany jest przez podmioty ekonomii społecznej. Będą to organizacje pozarządowe – stowarzyszenia i fundacje – których działalność nie jest nakierowana na zysk. Tylko największe i najbardziej znane kluby sportowe będą organizacjami działającymi rynkowo – wówczas nie mieszczą się one w zakresie definicji podmiotu ekonomii społecznej, gdyż ich działalność jest nastawiona na zysk.

Warto też zauważyć, że usługi sportowe nie podlegają procesom deinstytucjonalizacji. Część z nich polega właśnie na łączeniu ludzi poprzez instytucje i w ramach tych instytucji. Jednostki dobrowolnie poddają się regulaminom instytucji i korzystają z infrastruktury dostarczanej przez instytucje (lub nawet będącej w tych instytucjach). Część zaś z usług sportowych świadczona jest w zasadzie poza instytucjami, ich przedstawiciele pełnią tylko rolę animatorów.

4. Usługi społeczne w zakresie turystyki

Turystyka jest jednym z podstawowych obszarów działalności człowieka, przy czym jej rozpowszechnienie to efekt ostatnich 100 lat, a o masowości turystyki można mówić dopiero od lat '50 XX wieku. Pierwotnie była ona domeną wyższych warstw społecznych z wyjątkiem pielgrzymów udających się do miejsc świętych. Tym samym turystyka jest relatywnie młodym zjawiskiem – na tyle młodym, że **nie doczekała się jeszcze ugruntowanej pozycji w nauce**. W zasadzie można stwierdzić, że wśród naukowców panuje spór co do tego, czy turystyka jest nauką czy też nie zasługuje na takie miano. Do pierwszej grupy można zaliczyć m.in. Neila Lepiera, który skłania się ku określeniu turystyki jako protonauki i wskazuje na jej zdolność do wybicia się na naukową samodzielność (Lepier, 2000), do drugiej grupy możemy zaliczyć Johna Tribe, który podkreśla brak dojrzałości, cech, które pozwalałyby turystyce stać się pełnoprawną dyscypliną naukową. Autor ten woli raczej operować terminami „turystycznego biznesu” oraz „niebiznesowych aspektów turystyki” (Tribe, 1997).

Mimo braku ugruntowanej pozycji w nauce, turystyka jest dziedziną, której wiele uwagi poświęcają takie dyscypliny jak m.in.: **prawo, ekonomia, socjologia, zarządzanie, kulturoznawstwo**. W efekcie tej sytuacji sama nie wypracowała terminologii dobrze ją charakteryzującej, a jej opis, który funkcjonuje w publicznej dyskusji i piśmiennictwie – tak naukowym jak i prawnym bądź też z obszaru polityk publicznych – zależy od tej konkretnej dyscypliny, której staje się przedmiotem. Zatem aby opisać turystykę i dokonać jej systematyzacji, można – a nawet należy – **posłużyć się terminologią z tych różnych obszarów i kontekstów**, w których turystyka występuje.

Na gruncie prawa możemy posłużyć się „Ustawą o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych” z 2017, w której w art. 4 określono, że za usługę turystyczną uznaje się”:

- a) przewóz pasażerów,
- b) zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów,
- c) wynajem pojazdów samochodowych lub innych pojazdów silnikowych,
- d) inną usługę świadczoną podróżnym, która nie stanowi integralnej części usług wskazanych w lit. a-c”.

Powyższy podział usług turystycznych wydaje się mało przydatny do prac, których efektem ma być wskazanie usług społecznych w turystyce, które są świadczone przez podmioty ekonomii społecznej.

Bardziej użyteczną z punktu prac prowadzonych przez IPiSS definicję tego, czym jest usługa turystyczna można znaleźć w „**Ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych**” z 1997 roku.” Czytamy w niej, iż **usługi turystyczne to „usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym”**. A zatem wszystkie świadczenia nierzeczowe na rzecz turystów lub odwiedzających są określane mianem usługi. Pozostaje zatem określenie czym jest turystyka lub turysta. I tutaj ponownie z pomocą przychodzi wspomniana wyżej ustawa:”

- **turysta** – osoba, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc;
- **odwiedzający** – osobę, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości oraz niekorzystającą z noclegu.

Tym samym doszliśmy do określenia – na gruncie obowiązującego prawa – czym jest turystyka, usługa turystyczna oraz turysta (i osoba odwiedzająca). Niejako zamknięciem dyskusji nt. zdefiniowania turystyki w obszarze prawa może być definicja, która pochodzi od Światowej Organizacji Turystyki (United Nations World Tourism Organisation), jest jednocześnie uznawana przez organy UE⁶ oraz przyjęta przez GUS: **„Turystyka to czynności odwiedzających, którzy podejmują podróż do głównego miejsca docelowego położonego poza ich zwykłym otoczeniem, na okres krótszy niż rok, w dowolnym głównym celu, w tym w celu służbowym, wypoczynkowym lub innym celu osobistym, innym niż zatrudnienie przez podmiot miejscowy dla odwiedzanego miejsca.”**[GUS 2024]. Wspomniana wyżej Światowa Organizacja Turystyki pisze, iż „turystyka jest zjawiskiem społecznym, kulturowym i gospodarczym, które pociąga za sobą przemieszczanie się ludzi do krajów lub miejsc poza ich zwykłym środowiskiem w celach osobistych lub biznesowych/zawodowych. Osoby te nazywane są odwiedzającymi (mogą to być zarówno turyści, jak i wycieczkowicze; rezydenci lub nierezydenci), a turystyka ma związek z ich działaniami, z których niektóre wiążą się z wydatkami na turystykę.”[UNWTO 2024] W 1999

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki i uchylające dyrektywę Rady 95/57/WE

roku UNWTO na Zebraniu Ogólnym w Chile uchwaliła „Globalny kodeks etyki w turystyce” w którym to dokumencie” potwierdziła „prawo do turystyki i swobody przemieszczania się w celach turystycznych”(UNWTO 1991) rozumiane jako prawo powszechne dla wszystkich ludzi.

Zatem z turystyką (i usługą turystyczną) mamy do czynienia od momentu opuszczenia stałego miejsca zamieszkania do powrotu do niego. Wszystkie usługi, które są nam w tym czasie świadczone, są usługami turystycznymi.

Poruszając się na gruncie prawa trudno jest jednak znaleźć bardziej szczegółowe elementy, które stanowią usługę turystyczną. Innymi słowy nie dostajemy odpowiedzi na pytanie: jakie usługi są świadczone w ramach turystyki? Pewną, aczkolwiek nie wystarczającą do prowadzonych w projekcie pn.: „Estakada” prac, klasyfikację dostarcza **Rozporządzenie Komisji Europejskiej** Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. „Uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu”. Czytamy w nim, że:” turystyka obejmuje następujące obszary działalności zgodnie z **klasyfikacją NACE**:

- a) zakwaterowanie;
- b) działalność usługowa związana z wyżywieniem;
- c) działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane;
- d) działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką;
- e) działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą;
- f) działalność sportowa, rozrywkowa i rekreacyjna”.

Z racji tego, że jak wspomniano wcześniej, turystyka nie wypracowała w ramach swojej dyscypliny wyczerpującego aparatu pojęciowego a jednocześnie jest ona przedmiotem badań prowadzonych przez inne, niejako bardziej rozwinięte dziedziny, należy poszukać kategoryzacji usług turystycznych tam stosowanych. Widzimy także, że w obszarze prawa proponowany podział usług turystycznych jest zbyt powierzchowny, a przynajmniej mało użyteczny dla wyselekcjonowania wszystkich rodzajów usług i określenia, jaką część z nich świadczą podmioty ekonomii społecznej.

W **Polskiej Klasyfikacji Działalności** turystyka nie ma odrębnego działu, co utrudnia wybranie podmiotów w nią zaangażowanych i prowadzenie analiz wewnątrz jednego, relatywnie homogenicznego sektora. Działalność z obszaru turystyki jest opisana w sekcji H „Hotele i restauracje” (tutaj mielibyśmy do czynienia z usługami noclegowymi oraz gastronomicznymi – dość częstymi dla podmiotów ekonomii społecznej) oraz, częściowo, w sekcji I – „Transport” (wybrać możemy podmioty zajmujące się przewozem osób, obsługą pasażerów i obsługą ruchu turystycznego).

Usługi turystyczne można także **podzielić ze względu na główny cel podróży**⁷. Wówczas będziemy mieli do czynienia z m.in.:

- a) turystyką sportową (wspomnianą już w poprzednim rozdziale),
- b) turystyką pielgrzymkową,
- c) turystyką krajoznawczą i kulturową (w tym przyrodniczą, regionalną, historyczną),
- d) turystyką zdrowotną,
- e) turystyką wypoczynkową,
- f) turystyką miejską,
- g) turystykę hobbistyczną (np.: kulinarną, militarną, sportową – rozumianą tutaj jako uprawianą z powodu konkretnej dyscypliny sportowej)

Powyższy podział może tak naprawdę stanowić kolejną matrycę nakładaną na typologię usług turystycznych. Jeśli skorzystać z opisanej wcześniej typologii wynikającej z klasyfikacji NACE, to każdy z tam wskazanych obszarów działalności może być elementem składowym w podziale turystyki ze względu na cel podróży. Może się wydawać, że podział ze względu na cel podróży jest zbyt ogólny i nie prowadzi nas do wybrania typów usług społecznych w taki sposób, aby w kolejnym kroku móc wskazać, czy dana usługa jest czy nie jest realizowana przez PES. Nic bardziej mylnego. Podział ze względu na cel podróży może wskazać z jakiego rodzaju usługą turystyczną mamy do czynienia oraz na charakterystykę organizatora wyjazdu – dzięki temu otrzymujemy informacje, gdzie szukać podmiotów ekonomii społecznej.

W tym miejscu warto jeszcze odwołać się do dwóch terminów, stosowanych w turystyce. Pierwszy z nich to **produkt turystyczny**, który można zdefiniować jako przedmiot lub usługę, które to turysta wykorzystuje podczas podróży (Kaspar, 1982). W szerszym ujęciu za produkt turystyczny można uznać każde doświadczenie turysty od momentu opuszczenia przez niego domu do czasu powrotu do niego. Drugim terminem, stosowanym w turystyce jest **pakiet turystyczny**. Jest to suma produktów, które nabywa turysta. I tak naprawdę turyści – jeśli decydują się na zorganizowaną formę turystyki – nabywają pakiety a nie poszczególne usługi (najczęściej istnieje coś takiego jak pakiet podstawowy oraz fakultatywny, płatny dodatkowo). Jeśli przyrzeć się ofercie biur podróży to sprzedają one wycieczki – czyli właśnie pakiety usług a nie poszczególne usługi (choć oczywiście istnieje rynek poszczególnych usług⁸). Kategoryzacja turystyki ze względu na cel podróży tym samym znajduje dobre uzasadnienie teoretyczne. Innymi słowy, mamy wówczas do czynienia z „pakietową usługą turystyczną”, a jej rodzaj – a przy tym w bardzo wielu przypadkach także charakter podmiotu świadczącego ową usługę – określa cel podróży.

Zagadnienie, o którym mowa, przedstawiono w poniższej tabeli. Jej zawartość nie jest ukończona, ma bardziej charakter przykładowy i dzięki niej można poszerzyć listę usług

⁷ Zaprezentowany wybór ograniczyłem do takich obszarów, w których można się spodziewać, że będą w nich występować podmioty ekonomii społecznej. Np.: dość duży, jeśli chodzi o wolumen wyjazdów jest obszar turystyki biznesowej i konferencyjnej, ale nie będzie on realizowany przez PESy.

⁸ Nawet największe biura podróży oferują loty czarterowe. Ale są one raczej uzupełnieniem ich biznesu niż kluczową działalnością. Kupując nocleg w hotele najczęściej zamawiamy go wraz ze śniadaniem – czyli mamy usługę noclegową oraz gastronomiczną.

społecznych. Tabela ta ma na celu pokazanie swego rodzaju **klucza do wyszukiwania usług i podmiotów ekonomii społecznej**.

Tabela 4 Typologia organizatorów oraz rodzajów usług społecznych w działaniach z obszaru turystyki ze względu na cel podróży

Dziedzina działalności turystycznej ze względu na cel	Rodzaj usług społecznych	Rodzaj organizatora przedsięwzięcia	Przykładowe wskaźniki
Turystyka sportowa	- wyjazd z celu odwiedzenia obiektów sportowych, - zwiedzanie obiektów sportowych, - uczestnictwo z wyjazdowym wydarzeniu sportowym.	- klub sportowy, - stowarzyszenie sportowe, - związek sportowy, - organizacja kibiców, fanów.	liczba wyjazdów liczba uczestników
Turystyka pielgrzymkowa	- wyjazd do miejsca kultu (w tym: przejazd, zakwaterowanie, wyżywienie, usługa przewodnicka). - prowadzenie wydarzeń w miejscu docelowym.	- stowarzyszenia i organizacje religijne – prowadzone przez osoby świeckie lub duchowne - stowarzyszenia religijne dla wybranych grup: akademickie, młodzieżowe, grup zawodowych.	liczba wycieczek organizowanych przez samorząd terytorialnych do miejsc kultu liczba pielgrzymek organizowanych przez samorząd terytorialny liczba wycieczek zorganizowanych przez organizacje kościelne
Turystyka krajoznawcza i kulturowa (w tym przyrodnicza, regionalna, historyczna)	- prezentacja walorów danego regionu (np.: przewodnictwo wycieczek), - prezentacja kultury danego regionu (np.: kultury łemkowszczyzny) - pokazywanie ścieżek dydaktycznych (historycznych, przyrodniczych) - prezentacja miejsc historycznych –	- stowarzyszenia promujące kulturę lokalną, - stowarzyszenia ekologiczne i przyrodnicze, - grupy rekonstrukcyjne.	liczba zorganizowanych przez samorząd terytorialny spacerów historycznych/krajoznawczych dla mieszkańców liczba wycieczek zorganizowanych przez lokalne stowarzyszenia promujące rozwój regionu liczba uczestników

Dziedzina działalności turystycznej ze względu na cel	Rodzaj usług społecznych	Rodzaj organizatora przedsięwzięcia	Przykładowe wskaźniki
	miejsce ważnych wydarzeń - odwiedzanie budynków i obiektów historycznych (kościół, zamków, parków). - organizowanie eventów o kulturze lokalnej (np.: festiwal Wątrza Łemkowska, dni Pragi w Warszawie).		
Turystyka zdrowotna	- usługi sanatoryjne, rehabilitacyjne, - usługi na rzecz poprawy kondycji zdrowotnej, - zajęcia promujące zdrowy styl życia (np.: o zdrowym odżywianiu)	stowarzyszenia promujące zdrowy styl życia (np.: grupy odnowy biologicznej, grupy promujące życie bliżej natury etc.)	To może wchodzić w zakres usług zdrowotnych - rehabilitacja lecznicza.
Turystyka wypoczynkowa	typowe usługi z obszaru turystyki – tj. przewodnictwo, zakwaterowanie, transport etc.	PESy działające w obszarze hotelarstwa i gastronomii.	liczba rejestrów obiektów hotelowych na terenie gminy/powiatu prowadzonych przez samorząd tery
Turystyka miejska (w tym także turystyka wewnątrz rodzimego miasta)	- organizacja krótkich wycieczek (np.: po warszawskiej Pradze, śladami Powstania Warszawskiego, śladami najbardziej znanych zbrodni II RP), „city break”⁹	stowarzyszenia promujące dany region lub miasto (np.: stowarzyszenie miłośników Warszawy, stowarzyszenie przewodników miejskich)	Liczba wycieczek Liczba organizacji świadczących daną usługę Liczba turystów

⁹ „które można by roboczo przetłumaczyć na język polski jako imprezę mającą na celu krótkotrwały odpoczynek w mieście” – (Prylińska, Ratkowska, 2009)

Dziedzina działalności turystycznej ze względu na cel	Rodzaj usług społecznych	Rodzaj organizatora przedsięwzięcia	Przykładowe wskaźniki
Turystyka hobbistyczna	• organizacja wyjazdów tematycznych (np.: szkolenia dla psów) • organizacja wycieczek plenerowych, • organizacja wycieczek górskich, rowerowych • organizacja eventów dla hobbistów (zawodów dla biegaczy, targów dla miłośników broni / rowerów, pokazów psów dla ich miłośników etc.) • organizacja obozów młodzieżowych (sportowych – np.: żeglarskich, harcerskich, survivalowych)	• stowarzyszenia historyczne, • grupy rekonstrukcyjne, • stowarzyszenia sportowe, • stowarzyszenia miłośników... (broni, rowerów, psów, fotografii, biegów górskich), • związki harcerskie i organizacje skautów.	Liczba uczestników Liczba organizacji Liczba wycieczek

Źródło: opracowanie własne (Krzysztof Podwójcic)

Należy też zaznaczyć, że każdą z form turystyki wybraną ze względu na cel podróży może realizować także podmiot prywatny, rynkowy. Wydaje się jednak, że wśród podmiotów organizujących wyżej wymienione formy turystyki udział podmiotów ekonomii społecznej będzie wyższy, niż wśród podmiotów realizujących inne rodzaje wyjazdów turystycznych (być może z wyjątkiem turystyki wypoczynkowej, w której udział PESów w stosunku do podmiotów rynkowych będzie nieznaczny) – np.: szeroko rozumiana turystyka zagraniczna (szczególnie w formie wczasów all inclusive lub wyjazdów samodzielnie organizowanych), agroturystyka,

W obszarze dużych **podmiotów ekonomii społecznej o charakterze ogólnopolskim, które świadczą usługi z zakresu turystyki**, można wskazać:

1. Caritas Polska¹⁰, Skwer Kard. Stefana Wyszyńskiego 9, 01-015 Warszawa.
2. Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych, ul. Chocimska 14, 00-791 Warszawa.
3. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, ul. Senatorska 11, 00-075 Warszawa.
4. Polski Związek Motorowy, ul. Kazimierzowska 66, 02-518 Warszawa.
5. Polski Związek Żeglarski, ul. Chocimska 14, 00-791 Warszawa.
6. Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej, ul. Wspólna 61, Warszawa.
7. Związek Harcerstwa Polskiego (Główna Kwatera ZHP) ul. Konopnickiej 6 00-491 Warszawa.
8. Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, ul. Litewska 11/13, 00-589 Warszawa.
9. Ogólnokrajowa Spółdzielnia Turystyczna Gromada, Pl. Powstańców Warszawy 2 00-030 Warszawa.
10. Towarzystwo Przyjaciół Dzieci ul. Krakowskie Przedmieście 6, 00-325 Warszawa.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wiele organizacji nonprofit, mimo iż nie posiada wpisu do rejestrów organizatorów turystyki, podczas wypełniania zadań związanych z pozyskanymi grantami samodzielnie organizuje dla swoich podopiecznych różnego rodzaju przedsięwzięcia turystyczne, w tym wycieczki [Osojca-Kozłowska 2021].

Poszerzenie wspomnianej klasyfikacji NACE oraz niejako rozłożenie na czynniki pierwsze opisanego wcześniej pakietu turystycznego może prowadzić do bardziej detalicznego opisu usług turystycznych. W tym podejściu nie patrzymy na usługę turystyczną jako całość, nie analizujemy jej poprzez pryzmat celu podróży a staramy się podzielić ją możliwe drobne elementy. Warto zaznaczyć, że nie każda usługa turystyczna musi składać się z tych elementów, a co więcej, na rynku usług turystycznych mogą one funkcjonować samodzielnie lub w formie rozszerzenia oferty podstawowej.

Tabela 5 Typologia usług turystycznych realizowanych w działaniach z obszaru turystyki oraz przykłady organizowania ich przez PES

Typ usługi turystycznej	Przykłady usług	Przykłady PESów realizujących usługę	Przykładowe wskaźniki
Podniesienie jakości infrastruktury turystycznej w tym zwiększenie jej dostępności dla OzN	• Przygotowanie i konserwacja szlaków turystycznych, • Przygotowanie infrastruktury turystycznej pod potrzeby OzN (windy, podjazdy, oznakowania)	• PTTK, • PTSM, • Stowarzyszenia promujące region.	Liczba zrealizowanych inwestycji Kwota wydanych środków
Sprzedaż sprzętu turystycznego i sportowego	• Sprzedaż drobnego sprzętu turystycznego w obiektach turystycznych	• PTTK, • PTSM,	

¹⁰ M.in. od 1991 r. istnieje Biuro Pielgrzymkowe i Turystyczne Caritas.

Typ usługi turystycznej	Przykłady usług	Przykłady PESów realizujących usługę	Przykładowe wskaźniki
Wyrób oraz sprzedaż pamiątek i rękodzieła	Drobne pamiątki promujące region	- Stowarzyszenia promujące region. - Organizatorzy regionalnych eventów. - Spółdzielnie Socjalne, - Zakłady Aktywności Zawodowej.	Liczba osób zatrudnionych przy sprzedaży / wyrobie pamiątek
Zakwaterowanie	Zakwaterowanie w hotelach, hostelach, schroniskach młodzieżowych	- PTTK, - PTSM, - ZHR, - ZHP, - Spółdzielnie Socjalne - Caritas - OST Gromada	Liczba miejsc noclegowych Liczba osób, które korzystały z bazy noclegowej
Świadczenie usług gastronomicznych turystom	- Usługi oferowane w obiektach noclegowych - Usługi oferowane w obiektach gastronomicznych	- PTTK, - PTSM, - Spółdzielnie Socjalne - Caritas	Liczba punktów gastronomicznych Liczba osób zatrudnionych przy świadczeniu usług gastronomicznych
Przewodnictwo wycieczek turystycznych	- Przewodnictwo realizowane w ramach większego pakietu (np.: w trakcie obozu harcerskiego) - Przewodnictwo realizowane jako odrębna usługa	- PTTK, - ZHR, - ZHP, - GOPR.	Liczba przewodników Liczba obsługiwanych turystów Liczba wycieczek
Organizacja imprez kulturalnych	- Festiwale, - Okolicznościowe jarmarki, - Dni promujące region, miasto, wydarzenie (np.: dni kultury łemkowskiej, obchody rocznicowe założenia miasta)	- Zespoły ludowe, - Stowarzyszenia regionalne lub tematyczne (np.: klub motocyklowy organizujący zlot motocyklowy)	Liczba zorganizowanych imprez Liczba uczestników
Wypożyczanie sprzętu turystycznego	Wypożyczalnia nart, łyżew, rowerów, kajaków, przyczep, bagażników, namiotów, jachtów etc.	- Stacja wodna PTTK, - Kluby sportowe prowadzone przez stowarzyszenia. - Spółeczne wypożyczalnie sprzętu turystycznego dla OzN	Liczba wypożyczeń Liczba posiadanego sprzętu

Typ usługi turystycznej	Przykłady usług	Przykłady PESów realizujących usługę	Przykładowe wskaźniki
Usługi transportowe	• Pośrednictwo w zakupie usług transportowych • Transport lokalny (w tym tradycyjny realizowany przez: flisaków, fiaków) • Przewóz dla OzN	• OST Gromada • Regionalne stowarzyszenia	Liczba obsługiwanych osób,
Usługi ubezpieczeniowe	• Ubezpieczenia (zdrowotne, wypadkowe) w podróży, w tym na uprawianie różnych sportów,	• OST Gromada, • GSU Stowarzyszenie Ubezpieczonych.	Liczba sprzedanych polis
Usługi informacyjne	• Punkty informacji turystycznej • Informowanie o ofercie turystycznej	• Regionalne stowarzyszenia • OST Gromada	Liczba punktów informacyjnych
Organizacja imprez turystycznych	• Organizacja pakietowych wyjazdów turystycznych • Obozy i kolonie dla dzieci	• OST Gromada • ZHP • ZHR • TPD	Liczba zorganizowanych wyjazdów Liczba obsługiwanych turystów

Źródło: opracowanie własne (Krzysztof Podwójcic)

Pisząc o usługach społecznych w turystyce warto jeszcze wspomnieć o dwóch terminach funkcjonujących w tej dziedzinie. Co prawda raczej nie przyczynią się one do wypracowania kolejnego podziału usług społecznych, ale pozwolą one wyraźniej dostrzec silny komponent społeczny w dziedzinie turystyki.

Pierwszy z tych wspomnianych wyżej terminów to **turystyka socjalna**. Międzynarodowa Organizacja Turystyki Socjalnej definiuje ją jako: „programy, wydarzenia i działania, które umożliwiają wszystkim grupom ludności – a w szczególności młodzieży, rodzinom, emerytom, osobom o skromnych dochodach oraz osobom o ograniczonej sprawności fizycznej – korzystanie z turystyki, przy jednoczesnym dbaniu o jakość relacji między odwiedzającymi i społecznościami przyjmujących [Mikos von Rohrscheidt, 2022]. Polscy autorzy zajmujący się tym zjawiskiem wskazują na następujące jego elementy:

1. Dotowanie imprez lub organizowanie ich po kosztach.
2. Dostęp do turystyki dla zróżnicowanych grup, w tym dla grup mniej zamożnych.
3. Realizowanie istotnych społecznie celów przez tę formę turystyki: edukacja, podniesienie standardu życia osób zagrożonych wykluczeniem [Stasiak, Włodarczyk 2012].

Drugi termin, który warto wprowadzić to **turystyka społeczna** (lub społecznie zorganizowana). Choć tutaj definicja nie jest tak przejrzysta, turystyce społecznie zorganizowanej przypisuje się dwie główne cechy:

1. Kolektywne zaangażowanie w działania na rzecz aktywności turystycznej (mające charakter koncepcyjny, organizacyjny, odniesione do realizacji i dystrybucji), przy jednoczesnym założeniu
2. Jego podejmowania przez uczestniczące podmioty i osoby bez komercyjnego celu osiągnięcia zysku [Mikos von Rohrscheidt, 2023].

W piśmiennictwie często jednak stosuje się określenie „społeczna” zamiennie z „socjalna”, a nacisk kładzie się na fakt, że działania w tej formie turystyki nie są prowadzone dla zysku (lub zysk jest przeznaczany na rozwój lokalnej społeczności – najczęściej organizatora tej formy turystyki), mają być włączające dla szeregu nieuprzywilejowanych grup oraz mają realizować ważne społecznie cele. To ma odróżniać tę formę turystyki od turystyki komercyjnej, organizowanej dla zysku, częściej dla osób zamożnych i w celu przeważnie rekreacyjnym.

Wśród działań z obszaru turystyki społecznej można wymienić:

1. Działania organizacji i stowarzyszeń na rzecz swoich członków – np.: wyjazdy organizowane przez Uniwersytety Trzeciego Wieku.
2. Przedsięwzięcia podejmowane i realizowane przez lokalne organizacje, a także nieformalne środowiska lub nawet spontanicznie (w tym celu) zawiązujące się grupy – mogące przynosić zysk, który jest przeznaczany na rozwój lokalnych społeczności.
3. Przedsięwzięcia podejmowane w obszarze recepcji i przez jego mieszkańców społecznie jeśli służą organizowaniu na tym obszarze oferty dla społecznie słabszych lub dyskryminowanych konsumentów
4. Podejmowane przez samorządy na obszarach recepcji turystycznej programy (pro) turystyczne lub przynajmniej zawierające wyodrębniony albo intensywnie występujący komponent turystyczny, które zakładają udział samych beneficjentów (jednocześnie mieszkańców) jako partnerów.
5. Aktywności podejmowane i realizowane w formie oferty turystycznej przez tzw. podmioty ekonomii społecznej. Są one zaliczane do sfery przedsiębiorczości społecznej w turystyce i często określa się je mianem turystyki społecznie zaangażowanej. Warto zauważyć, że przedsiębiorczość społeczna w turystyce dotyczy najczęściej właśnie obszaru recepcji ruchu turystycznego, a głównymi beneficjentami podejmowanych działań są właśnie jego mieszkańcy: turystyka, sport, rekreacja i hobby są także w Polsce najpopularniejszą formą aktywności prowadzących działalność gospodarczą pożytku publicznego organizacji non profit.
6. Przyjazdowa turystyka społecznie zaangażowana.
7. Liczna, choć ze względu na brak dokumentacji trudna do uchwycenia w analizach, grupa spontanicznie podejmowanych i niesformalizowanych przedsięwzięć osób lub grup prywatnych o charakterze turystycznym, ukierunkowanych na pożytek grup socjalnie słabszych lub posiadających przejściowo nie zaspokojone potrzeby rekreacyjne (jak imigranci - uchodźcy) oraz podejmowane przez instytucje (np. oświatowe) programy edukacyjne na rzecz takich grup beneficjentów.
8. Turystyczne programy i konkretne przedsięwzięcia o charakterze turystycznym podejmowane przez liderów i uczestników ruchów ekologicznych, ruchów i stowarzyszeń działających na rzecz turystyki zrównoważonej, równościowej i

emancypacyjnej, integracji imigrantów czy upodmiotowienia grup defaworyzowanych, które wspólnie można by określić „turystyką na rzecz upodmiotowienia” [Mikos von Rohrscheidt, 2023].

Gdy już mamy mniej więcej zarysowane działania z obszaru turystyki społecznej, warto spróbować określić **głównych beneficjentów** tej formy turystyki. Badacze zajmujący się tym zjawiskiem wskazują na:

- dzieci i młodzież – grupa wyodrębniana przede wszystkim ze względu na wiek (górna granica ustalana jest arbitralnie: nawet do 30 lat) i kontynuowanie nauki (młodzież szkolna, studencka); z reguły nie ma znaczenia pochodzenie i status materialny rodziców; wsparciem obejmowane są wyjazdy zarówno w trakcie roku szkolnego (turystyka szkolna), jak i w czasie wakacji;
- osoby niepełnosprawne (często wraz z opiekunem) – dofinansowaniu podlegają wszystkie podróże turystyczne lub tylko turnusy rehabilitacyjne;
- osoby starsze – grupa niejednorodna, wydzielana dość dowolnie według kryterium wieku (65+, 60+, 55+, a nawet 50+); za seniorów uznaje się więc zarówno osoby aktywne zawodowo, jak i emerytów oraz rencistów,
- rodziny w specjalnej sytuacji – również bardzo zróżnicowana grupa, w skład której wchodzi: rodziny dysfunkcyjne i patologiczne (i zagrożone patologiami), rodziny zagrożone wykluczeniem społecznym (np. wskutek utraty zdrowia lub długotrwałego bezrobocia), rodziny niepełne, rodziny dotknięte klęskami żywiołowymi (np. powodzianie), rodziny zastępcze, dzieci z domów dziecka;
- Polonię na Wschodzie (z krajów b. ZSRR) – obywatele polskich i ich potomków, którym sytuacja ekonomiczna utrudnia lub uniemożliwia odwiedzić ojczyznę; dofinansowywanie przyjazdów członków polskiej diaspory do kraju nie zawsze jest wspominane w kontekście turystyki społecznej, choć miejsce odbywa się od lat i w pełni wyczerpuje znamiona działania społecznie użytecznego i pożądanego [Stasiak, Włodarczyk 2012].

Według danych Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej w Polsce istnieją 1453 spółdzielnie socjalne, a wśród nich:

- 11 zostało zaliczonych do jako „Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania”;
- 6-ciu przypisano „Działalność organizatorów turystyki”;
- 2 wpisano do grupy „Działalność w zakresie informacji turystycznej”
- 2 zaliczono do grupy „działalność historycznych miejsc i budynków oraz podobnych atrakcji turystycznych” [COIG 2024].

5. Usługi społeczne w zakresie mieszkalnictwa

5.1. Polityka mieszkaniowa i jej narzędzia

Polityka mieszkaniowa to zestaw „uporządkowanych działań i zasad służących za wytyczne do podejmowania na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym skoordynowanych decyzji administracyjnych co do sfery mieszkaniowej” (Szelałowska 2021). Polityka mieszkaniowa w ujęciu P. Lisa to polityka sektorowa państwa (rządu i władz lokalnych) angażująca różne podmioty (publiczne, społeczne i prywatne) do osiągnięcia głównych, długookresowych celów w zakresie mieszkalnictwa. Są nimi:

- a) tworzenie warunków do zakupu lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli;
- b) zapewnienie dostępności zasobu mieszkaniowego, tj. realizowania odpowiedniej skali inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem głównie mechanizmu rynkowego;
- c) wspieranie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego w całym okresie użytkowania nieruchomości (por. Lis 2019, 2).

W polskim systemie prawnym prowadzenie polityki mieszkaniowej ma silne umocowanie. W ustawie zasadniczej (Konstytucja RP, art. 75 ust.1) stwierdza się, że „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” (por. Sobczak 2021).

Mamy do czynienia z polityką mieszkaniową prowadzoną na szczeblu krajowym oraz na szczeblu lokalnym. Do lokalnego wymiaru tej polityki odnosi się *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. W art. 4 wspomina się, że „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy” oraz że gmina „zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach” (por. Nowak 2021).

Polityka mieszkaniowa widziana w skali makro, postrzegana jest niekiedy jako część polityki społecznej państwa. Silny związek między polityką mieszkaniową a polityką społeczną wynika kwestii mieszkaniowej, będącej nadal problemem społecznym wiążącym się z nierównościami społecznymi (Szelałowska 2021). Dla p. Lisa polityka mieszkaniowa jest częściowo zbieżna z polityką społeczną, z uwagi na społeczny obszar mieszkalnictwa tworzący jeden z filarów polityki społecznej, z drugiej strony jest ona zbieżna z polityką gospodarczą (Lis 2019, 2-3). Trzeba jednak pamiętać, że postrzeganie polityki mieszkaniowej wyłącznie jako elementu polityki społecznej jest tylko jedną z wielu ujęć. Mieszkalnictwo jest rzeczywistością wielowymiarową. Już pod samym względem badawczym jest to sfera styku wielu dziedzin: ekonomii, prawa, socjologii, geografii, architektury czy urbanistyki (Nowak 2021, 18).

Działalność w zakresie mieszkalnictwa można rozpatrywać jako prywatną (komercyjną) oraz społeczną (publiczną). Budowane lub utrzymywane mieszkania z pomocą władz

publicznych mogą funkcjonować zarówno w sektorze zarówno własnościowym, jak i czynszowym, prywatnym oraz publicznym (por. Muzioł-Więclakowicz 2021, 84).

Na początku transformacji przyjęto rynkowy model polityki mieszkaniowej. Krajowa polityka mieszkaniowa nie miała jasnego priorytetu, a rządowe programy polityki mieszkaniowej były realizowane w niewielkim stopniu. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na cele mieszkaniowe były (i nadal są) na niskim poziomie, a udział wydatków na rozwój społecznego sektora czynszowego był znikomy. W rządowej polityce mieszkaniowej wykorzystano szerokie spektrum instrumentów finansowych: ulgi podatkowe, preferencyjne stawki podatku VAT, preferencyjne kredyty, dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów, dopłaty do wkładu własnego, premie. Jednak często instrumenty te działały krótko, co przy niskich wydatkach budżetowych sprawiało, że ich efekty były niezadowalające (idibem, 86-87).

Przedstawienie polityki mieszkaniowej z okresu transformacji wykracza poza ramy tego opracowania. Warto może tylko wskazać na ograniczony zasięg mieszkań o przystępnym czynszu. Według danych z Banku Danych Lokalnych GUS, udział mieszkań komunalnych (z zasobów gminnych) oraz z zasobów Towarzystw Budownictwa Społecznego w 2022 r. był na poziomie 3,3% oraz 0,5% wszystkich mieszkań w kraju. Natomiast w 2023 r. z liczby 603 241 zawartych umów o najem z gminnego zasobu mieszkaniowego, 63 779 (a więc 10,6%) dotyczyło tzw. najmu socjalnego.

Poza meandrami związanymi z krajową oraz lokalną polityką mieszkaniową, obraz sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych jest skomplikowany i niejasny. Mamy różne ujęcia deficytu mieszkaniowego, będącego jednym ze wskaźników potrzeb mieszkaniowych. Z jednej strony z Ministerstwa Rozwoju wynikało, że w 2019 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosił 641 tys. mieszkań co oznaczałoby to, że tylko ok. 4,5% gospodarstw domowych zamieszkiwało niesamodzielnie, z drugiej strony udział osób młodych (24-35 lat) mieszkających z rodzicami wyniósł aż 45% (Szelałowska 2021). Raport Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Milewska-Wilk, Nowak 2022) wskazuje, że mglisty obraz sytuacji mieszkaniowej wynika z braku kompleksowego zbierania danych.¹¹

5.2. Usługi społeczne w mieszkalnictwie

Przegląd usług społecznych z badanej dziedziny pozwolił stwierdzić dwie ważne rzeczy. Po pierwsze, że usług społecznych jest stosunkowo mało, ale duża ich część nie jest obecnie badana lub widza o nich nie jest publiczna. Stąd w katalogu zidentyfikowanych usług zawarto także postulaty do wyjaśnienia (sprawdzenia) oraz polepszenia narzędzi statystyki publicznej. Po drugie, znacznej części instrumentów polityki mieszkaniowej, z uwagi na materialny charakter, nie można zaliczyć do usług społecznych, choć są one cennym wsparciem.

Pozytywna typologia usług społecznych przedstawiona poniżej stanowi wynik przeglądu literatury oraz konsultacji ze specjalistami m. in. z Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

¹¹ Różne dane o sytuacji mieszkaniowej z uwagi na inne cele zbierają liczne instytucje (m. in. 7 ministerstw oraz drugie tyle innych agend czy instytucji krajowych), co nie ułatwia oceny sytuacji.

Podstawowe typy usług społecznych zamieszczono w Tabeli. Dwa wiersze zaznaczone kolorem niebieskim oznaczają usługi, które już badano przy okazji pomocy społecznej w 2022 r. (por. GUS).

Pierwsza forma to **prowadzenie usług opiekuńczych** oraz specjalistycznych usług opiekuńczych **w miejscu zamieszkania**. To forma usług społecznych świadczonych w środowisku, skierowana do osób wymagających wsparcia. Zwracamy uwagę, że wydaje się, że przy okazji badania pomocy społecznej, nie objęto badaniem specjalistycznych usług opiekuńczych. Badanie tych usług byłoby bardzo pożądane, gdyż obrazuje ono stan rozwoju pozainstytucjonalnej, środowiskowej pomocy w formie usług społecznych.

Z jednej strony jest to prowadzenie **mieszkań treningowych i wspomaganych**, które może prowadzić jednostka organizacyjna pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że kategoria mieszkań chronionych została ostatnio zastąpiona na mieszkania treningowe i wspomagane.

Ciekawą usługą społeczną jest **pośrednictwo w wynajmie mieszkań oraz świadczenie usług społecznych** grupom potrzebującym. Grupą docelową są osoby, których nie stać na samodzielny najem mieszkania oraz którzy nie mają zdolności kredytowej na budowę własnego mieszkania. Zadanie to mogą realizować Społeczne Agencje Najmu (SAN) - są to podmioty tworzone przez gminę, które dzierżawią mieszkania od właścicieli i wynajmują osobom w trudniejszej sytuacji życiowej lub finansowej. Dając właścicielom gwarancję terminowego uiszczenia czynszu, stabilnego użytkowania i utrzymania mieszkań w dobrym stanie, mogą pozyskać lokale poniżej stawek rynkowych. SAN-y są instytucjami w trakcie tworzenia się: pierwsze z nich zaczęły powstawać w 2023 r.

Do nowych form usług społecznych należy **oferowanie tzw. “mieszkań ze wsparciem”**. Chodzi o ogół różnych typów zasobów mieszkaniowych, oferowanych przez gminę, w których świadczone są niektóre usługi społeczne. Tego typu mieszkania oferowane są osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym. Wspomnianych usług nie świadczy się ich w ramach wymogów ustawy o pomocy społecznej. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne. Po pierwsze, dzieje się to z uwagi na brak środków na pełne dostosowanie danego zasobu mieszkalnego do wymogów np. osób z danym typem niepełnosprawności. Po drugie, usługi takie mogą być świadczone w niższym standardzie. Po trzecie, sformułowanie “mieszkanie ze wsparciem” lub podobne wynikać może z ograniczonego czasu, na który gmina dysponuje danym zasobem mieszkaniowym (np. mieszkanie udostępniane od danej fundacji czy innego podmiotu współpracującego).

Wiedza na temat takich skali “mieszkań ze wsparciem” jest kluczowa, obrazuje bowiem obecny stan zaangażowania gmin w realizację usług społecznych “na własny koszt”, bez wsparcia ze strony środków rządowych jak to ma miejsce w przypadku mieszkań treningowych oraz mieszkań wspomaganych. Wydaje się, że jest możliwe aby odpowiedni Departament Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgłosił korektę do corocznego formularza MPiPS-03, wprowadzając obowiązek notowania takich mieszkań, liczby osób nich objętymi oraz liczby świadczonych w nich usług społecznych.

Wreszcie, w gminach mogą być świadczone **usługi społeczne niezależnie od tytułu prawnego mieszkania**. Niezależnie od tego, czy ktoś mieszka we własnym mieszkaniu czy w lokalu z zasobu gminnego - może potrzebować usług społecznych (przede wszystkim tych socjalnych). Wiedza na temat zasięgu tego typu usług uzupełniałaby paletę środowiskowych usług społecznych świadczonych mieszkańcom gminy. Podgrupę tych usług byłyby **usługi naprawcze / remontowe**. Z różnych informacji wiadomo, że istnieją usługi naprawcze (usługa „złotej rączki”) czy drobne prace konserwatorskie. Są one kierowane są do osób o niskich dochodach, do osób starszych lub z niepełnosprawnościami, które nie mogą ich wykonać osobiście.

Tabela 6 Rodzaje usług społecznych w zakresie mieszkalnictwa

Rodzaj działania	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji	Przykładowe wskaźniki
Prowadzenie mieszkań treningowych i wspomaganych	Mieszkanie treningowe / wspomagane dla grup wymagających wsparcia.	Jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe. Do sprawdzenia NGOs prowadzi tego typu mieszkania. Ten rodzaj usługi objęto badaniem GUS w dziale Pomoc społeczna (od niedawna mieszkania chronione zastąpiono mieszkaniem treningowymi i wspomagany).	- Liczba osób w mieszkaniach treningowych. - Liczba osób usamodzielnionych po zakończeniu pobytu w mieszkaniu treningowym. - Średni czas pobytu w mieszkaniu treningowym. - Stopień wykorzystania miejsc w mieszkaniach (wskaźnik obłożenia). - Liczba osób w mieszkaniach wspomaganych.
Zapewnienie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania	Usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze .	Instytucje pomocy społecznej lub inne zatrudniające osoby o odpowiednich kwalifikacjach (w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych). Źródła danych: OPS/gmina, OZPS	- Liczba godzin świadczonych usług opiekuńczych na osobę w mieszkaniach wspomaganych. - Liczba osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. - Liczba godzin świadczonych usług opiekuńczych na osobę w miejscu zamieszkania
Pośrednictwo w wynajmie mieszkań oraz usługi społeczne w nich	Pośrednictwo w wynajmie i świadczenie usług społecznych. Skierowane są do grup osób w trudniejszej sytuacji życiowej oraz o specjalnych potrzebach mieszkaniowych.	Spółeczne Agencje Najmu (SAN) oraz gminy, które zawarły umowy z SAN. Źródło danych: Ministerstwo Rozwoju i Technologii.	- Liczba mieszkań wynajętych w ramach SAN. - Wskaźnik stabilności umów najmu (długość trwania umów). - Liczba osób korzystających z usług opiekuńczych w mieszkaniach wynajętych przez SAN
Oferowanie tzw. „mieszkań ze wsparciem”	Chodzi o oferowanie mieszkań będących w zasobie gminnym oraz świadczenie w nich odpowiednich usług społecznych. To usługi społeczne bez jasnej	Gminy świadczące usługi społeczne różnym grupom potrzebujących inne niż mieszkania treningowe czy mieszkania wspomagane czy inne środowiskowe usługi społeczne. To formuła	- Liczba mieszkań dostosowanych dla osób starszych lub z niepełnosprawnościami (oraz dla innych grup) - Liczba osób korzystających z usług wsparcia na miejscu.

Rodzaj działania	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji	Przykładowe wskaźniki
	regulacji prawnej. Najczęstsze grupy docelowe: osoby starsze, oraz OzN.	“wymykająca się” sprawozdawczości w ramach pomocy społecznej (sugerowana zmiana formularza MPiPS-03).	- Liczba realizowanych projektów, w których oferowana jest usługa mieszkania ze wsparciem (lub liczba mieszkań ze wsparciem dostępnych w ramach projektów).
Usługi społeczne niezależnie od tytułu prawnego mieszkania	Świadczenie usług w mieszkaniach niezależnie od tytułu prawnego	Jak wyżej	- Liczba osób korzystających z usług wsparcia na miejscu.
Usługi naprawcze	Usługi tzw. „złotej rączki” lub podobne, Kierowane są do osób starszych lub OzN	Jak wyżej	- Liczba osób korzystających z usług wsparcia na miejscu.

źródło: opracowanie własne (Piotr Kurowski). **Kolorem niebieskim** oznaczono usługi badane wcześniej przez GUS w 2022 r.

Przegląd usług społecznych kończymy opisem tych narzędzi polityki mieszkaniowej, które nie mieszczą się w tej kategorii. Nie są usługami społecznymi następujące instrumenty:

- **Oferowanie mieszkań o czynszu komunalnym oraz socjalnym.** To oferta z gminnego zasobu mieszkaniowego najmu o niższej, bardziej przystępnej stawce dla osób o ograniczonych dochodach. Czynsz “komunalny” dotyczy zasobów komunalnych wynajmowanych na czas nieoznaczony, zaś najem “socjalny” dotyczy osób biednych i z orzeczoną eksmisją). Z uwagi na materialny charakter tego wsparcia, ten instrument nie jest usługą społeczną.
- Jasny materialny (finansowy) wymiar mają również **ulgi podatkowe na cele mieszkaniowe i remontowe oraz preferencyjne kredyty na zakup lub budowę mieszkania**. Są to finansowe narzędzia wsparcia dochodów (ulgi podatkowe) lub wydatków (preferencyjne kredyty) gospodarstw domowych.
- Bliskie temu celowi są **dodatki mieszkaniowe** - są to świadczenia pieniężne skierowane dla osób, których sytuacja finansowa pogorszyła się lub, które ze względu na swoje niskie dochody i stan majątkowy nie są w stanie ponosić bieżących wydatków za lokal, w którym zamieszkują i prowadzą swoje gospodarstwo domowe.
- Od 2015 r. powstała możliwość **rewitalizacji tzw. obszarów zdegradowanych** na podstawie gminnych programów rewitalizacyjnych. Poprawa takich obszarów ma silny wymiar społeczny.¹² Środki publiczne przeznaczone na te projekty bez wątpienia zmieniają warunki tych terenów na lepsze. Można je nazwać inwestycjami publicznymi czy społecznymi, jednak nie jest to usługa społeczna. Dopiero ich realizacja może

¹² Określano je jako obszar „znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, wysokiej liczby mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym”.

stworzyć warunki, by powstały tam lokale, w których świadczona będą usługi społeczne.

6. Usługi społeczne w pobudzaniu aktywności obywatelskiej

Aktywność obywatelska jest pojęciem szeroko stosowanym w naukach o polityce publicznej – na tyle szeroko, że często nie jest ono definiowane wprost, ufając, że i autor i czytelnik, gdy słyszą to pojęcie, to myślą mniej więcej o tym samym zbiorze działań, które się na aktywność obywatelską składają. Prowadząc analizy poszczególnych rodzajów usług społecznych – zgodnie z Ustawą o centrach usług społecznych – nie możemy zadowolić się takim stanem rzeczy i musimy jednak wypracować definicję, która pozwoli nam zaklasyfikować pewien rodzaj działań do zbioru usług społecznych z zakresu pobudzania aktywności obywatelskiej. Owa definicja będzie miała pewien stopień arbitralności.

W świecie anglosaskim aktywność obywatelska początkowo **ograniczała się do sfery polityki** i dotyczyła partycypacji obywateli w różnych formach aktywności politycznej: wyborów – tych centralnych jak i lokalnych, demonstracji i protestów, agitacji i składania postulatów (w tym popierania określonych petycji). Później poszerzona została o udział we wszelkiego rodzaju strajkach, bojkotach, które miały na celu **wywarcie wpływu na proces decyzyjny**, będący do tej pory udziałem wyłącznie polityków. Następnie włączono do niej **wszelkie formy partycypacji obywatelskiej**, udział w organizacjach filantropijnych oraz pracę o charakterze społecznym (Putnam, 2000).

Współcześnie w Polsce aktywność obywatelska definiowana jest dość szeroko – jako **działania jednostek w przestrzeni publicznej nakierowane na kształtowanie tej przestrzeni** oraz na pozostałe jednostki. Działania te organizowane są poprzez dobrowolnie zrzeszone jednostki. Są one artykulacją interesów i potrzeb tych jednostek oraz pełnią rolę kontroli władzy na szczeblu centralnym i lokalnym (Gliński, Palska 1997). Powyższe podejście podkreśla intencjonalność podejmowanych działań – są one podejmowane w interesie określonej grupy. Inni autorzy przy definiowaniu aktywności obywatelskiej wprowadzają termin „dobra wspólnego”, a tym samym aktywność obywatelska to „aktywność społeczna jednostek (obywateli), będąca wynikiem indywidualnych motywów lub oddolnych inicjatyw społecznych, **nastawiona na realizację interesu społecznego** (dobra wspólnego), podejmowana ze świadomością praw i zobowiązań wynikających z funkcjonowania systemu demokratycznego, w warunkach spełnianych przez tenże system” (Klamut 2013).

Aktywność obywatelska jest zatem pojęciem bardzo bliskim **kapitałowi społecznemu, rozumianemu jako cecha grup a nie jednostek**. Przywołany już wcześniej Putnam pisze: „kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania. Tak jak inne postacie kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiąganie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło.[...] Na

przykład grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym, będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brak jest zaufania” (Putnam 1995). Noblistka Elinor Ostrom w swoich pracach wskazywała na pozytywną rolę kapitału społecznego w budowaniu instytucji, które potrafiły omijać pułapki w działaniach zbiorowych.

Czy jednak tak szeroka definicja aktywności obywatelskiej jest przydatna w pracach, których celem jest pokazanie usług społecznych w jej obrębie? Wydaje się, że konieczne jest pewne – arbitralne – zawężenie. Bez niego **za aktywność obywatelską należałoby uznać wszelki udział jednostek w dowolnych organizacjach pozarządowych**. Odwołując się jednak do kapitału społecznego jako cechy pewnej grupy (a nie jednostki jak to ujmował Pierre Bourdieu) widzimy, że **dotyczy on z reguły wspólnot lokalnych** – na takich przykładach swoje koncepcje oparli Putnam i Ostrom. Tym samym aktywność obywatelską ograniczylibyśmy do działań, których celem jest **podniesienie kapitału społecznego lokalnej wspólnoty**. Owa arbitralność w zaproponowanej powyżej definicji nie jest tak duża, jak mogłoby się pierwotnie wydawać – jeśli przyjrzeć się wybranym usługom, które są realizowane przez Centra Usług Społecznych w ramach pobudzania aktywności obywatelskiej to znajdziemy tam m.in. **działania nakierowane na łączenie ze sobą mieszkańców** i wzmacnianie więzi pomiędzy nimi oraz działania podkreślające wartość lokalnych zasobów, które mogą być użyteczne dla całej wspólnoty. „Organizowanie społeczności lokalnej działa w oparciu o realne potrzeby mieszkańców, odkrywa ich niewykorzystane możliwości, zachęca do podjęcia współpracy i inspirowanie do samodzielnych działań zmierzających do rozwiązania własnych problemów, dąży do stworzenia sieci współpracy instytucji, organizacji, przedsiębiorców i mieszkańców na rzecz wydobywania potencjału danej społeczności. Istotną rolę w Centrum Usług Społecznych odgrywa praca organizatora społeczności lokalnej, która ma za zadanie **aktywizować, edukować i integrować społeczność lokalną** przeprowadzając jednocześnie diagnozę społeczności lokalnej na podstawie przygotowanej mapy zasobów i potrzeb. Organizator społeczności lokalnej realizuje swój cel poprzez m.in. organizację spotkań obywatelskich, tworzenie partnerstw lokalnych, wydarzenia społeczne, wolontariat, grupy samopomocowe konsultacje społeczne.” (CUS 2025)

Przykłady działań z zakresu pobudzania aktywności obywatelskiej:

1. Działania z obszaru edukacji obywatelskiej
 - Organizacja warsztatów, szkoleń i spotkań na temat praw i obowiązków obywatelskich.
 - Promocja wiedzy o demokracji, samorządności i strukturach władzy.
 - Promocja postaw prospołecznych i zaangażowania w życie publiczne.
 - Zwiększanie świadomości na temat problemów lokalnych i globalnych.
2. Działania wspierające partycypację społeczną
 - Organizacja budżetów obywatelskich i konsultacji społecznych.
 - Zgłaszanie projektów do realizacji w ramach budżetów obywatelskich
 - Wspieranie w inicjowaniu i realizacji projektów społecznych przez mieszkańców.

- Tworzenie programów wolontariatu wspierających rozwój społeczności lokalnych.
 - Organizacja akcji i wydarzeń integrujących mieszkańców, takich jak festiwale, debaty czy konsultacje społeczne.
 - Organizacja spotkań i debat pomiędzy mieszkańcami a przedstawicielami władzy lokalnej.
 - Wspieranie działalności rad dzielnicowych, osiedlowych czy młodzieżowych.
 - Promocja działań oddolnych, takich jak grupy sąsiedzkie czy kooperatywy społeczne (kluby seniora, juniora, koła gospodyń wiejskich).
3. Działania wspierające organizacje pozarządowe (NGO)
- Doradztwo i szkolenia dla liderów lokalnych oraz członków organizacji społecznych.
 - Organizacja warsztatów prowadzenia wolontariatu.
 - Oferowanie różnych form wsparcia w zakresie pozyskiwania funduszy i zarządzaniu projektami.

Jednym z bardziej znanych przykładów partycypacji obywatelskiej jest **budżet partycypacyjny**. “Tradycyjny model finansów lokalnych przestaje się sprawdzać, obywatele coraz świadomiej chcą uczestniczyć w procesie wydatkowania pieniędzy publicznych. Dlatego jednostki samorządu terytorialnego coraz chętniej sięgają po narzędzie takie jak budżet obywatelski. Należy pamiętać, że jest to mechanizm z najwyższego poziomu partycypacji społecznej, dający mieszkańcom możliwość współdecydowania o wydatkowaniu części środków z budżetu” (Dubicki, 2021).

W tym miejscu warto jeszcze odwołać się do jednej koncepcji, do której nawiązuje powyższa definicja budżetu partycypacyjnego, a mianowicie do “**drabiny partycypacji**” autorstwa Sherry Arnstein z roku 1969. Autorka ta analizowała relacje pomiędzy obywatelem (grupami obywateli) a władzą, biorąc pod uwagę wpływ obywateli na podejmowanie decyzji i podejście władz do “uwzględniania” głosu obywateli. Koncepcja Arnstein pokazuje, że owo “uwzględnianie”, czyli w praktyce partycypacja obywatelska, nie jest zjawiskiem zero-jedynkowym, tylko skalowalnym. Arnstein wyróżniła następujące relacje na linii władza obywatel, a raczej wskazała siłę natężenia (poziomu) partycypacji (rozumianej jako cecha skalowalna) (Kotus, Sowada, Rzeszewski, 2019):

1. Manipulacja

Obywatele są zaproszeni do różnych komitetów, za pomocą których to władza ich edukuje, wskazując, na brak kompetencji obywateli.

2. Terapia

Obywatele są zaproszeni do komitetów, które to stają się narzędziem władzy to obwiniania obywateli za brak wiedzy przy jednoczesnym zaznaczeniu, że to władza ma ekspertów, wiedzę i doświadczenie do podejmowania decyzji. Dwie pierwsze formy partycypacji to w zasadzie brak partycypacji.

3. Informowanie

Na tym poziomie obywatele są szeroko informowani o działaniach władzy, nie mając jednak prawa do decydowania o kierunku podejmowanych decyzji. Przykładem tych działań mogą być ogłoszenia, ulotki, plakaty,

4. Konsultacje

Jest to podobny etap do poprzedniego, poszerzony tylko o możliwość wyrażenia (w żaden sposób niewiążącej) opinii przez obywateli. Przykładem mogą być badania ankietowe, zebrania sąsiedzkie, które nie mają żadnego odzwierciedlenia w podejmowanych później decyzjach.

5. Pacyfikacja (ugłaskiwanie)

Na tym etapie obywatele są włączeni do komitetów decyzyjnych, jednak zawsze są w mniejszości, zatem władza przegłosuje wyłącznie swoje pomysły. Etapy 3,4 i 5 nazywane są działaniami pozornymi.

6. Partnerstwo

Tworzone są komitety i inne gremia, w których władza ma taki sam głos jak obywatele, a każda decyzja musi być elementem kompromisu.

7. Delegowanie

Delegowanie ma miejsce wtedy, gdy władza oddaje część prawa do podejmowania decyzji obywatelom.

8. Kontrola obywatelska

Na tym poziomie obywatele samodzielnie podejmują decyzje. Zdaniem Apstein realna partycypacja zaczyna się od poziomu partnerstwa, poprzez delegowanie a jej najsilniejszą formą jest kontrola obywatelska.

7. Usługi społeczne w zakresie ochrony środowiska

7.1. Definicje ochrony środowiska

Wprowadzenie

Ochrona środowiska jest kluczowym zagadnieniem w polityce globalnej, prawie oraz naukach przyrodniczych. Choć pojęcie to ma szerokie znaczenie, różne instytucje i źródła naukowe definiują je na różne sposoby, w zależności od kontekstu regulacyjnego, ekologicznego czy gospodarczego. Poniżej przedstawiono cztery istotne definicje ochrony środowiska pochodzące z naukowych i prawnych źródeł: **Encyclopaedia Britannica**, **Oxford Reference**, **prawa Unii Europejskiej** oraz **polskiego Prawa Ochrony Środowiska**.

Wybrane definicje ochrony środowiska

1. **Encyclopaedia Britannica** definiuje ochronę środowiska w kontekście polityki środowiskowej jako „wszelkie środki podejmowane przez rządy, korporacje lub inne organizacje publiczne bądź prywatne w odniesieniu do skutków działalności ludzkiej na środowisko, szczególnie te środki, które mają na celu zapobieganie lub redukcję szkodliwych efektów na ekosystemy” (Bueren, 2024).
2. **A dictionary of environment and conservation, oxford university press** opisuje ochronę środowiska jako „praktyki i procedury, które mają na celu unikanie, minimalizowanie, eliminowanie lub odwracanie szkód wyrządzonych środowisku i systemom środowiskowym” (Park, 2007)
3. **Prawo Unii Europejskiej** podaje najbardziej kompleksową definicję, obejmującą szeroki zakres działań, poniżej przedstawiono skrót: „ochrona środowiska oznacza każde działanie bądź czynność zmierzające do ograniczenia zanieczyszczenia, negatywnego wpływu na środowisko lub innej szkody w fizycznym otoczeniu (w tym powietrzu, wodzie i glebie), ekosystemach lub zasobach naturalnych bądź do zapobiegania takim zjawiskom [.....]”. (*Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014*)
4. **Polskie Prawo Ochrony Środowiska** ujmuje ochronę środowiska jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego” (Prawo ochrony środowiska, art. 3, pkt 13).

Podobieństwa definicji ochrony środowiska

1. **Cel ochrony środowiska** – Wszystkie definicje koncentrują się na ochronie ekosystemów, ograniczaniu szkód i przeciwdziałaniu negatywnemu wpływowi działalności człowieka na środowisko.
2. **Podejście prewencyjne i naprawcze** – Każda z definicji odnosi się do działań zapobiegających degradacji środowiska oraz działań przywracających ekosystemy do właściwego stanu (np. „reversing damage” w definicji z A dictionary of environment and conservation oraz „przywracanie równowagi przyrodniczej” w polskim Prawie Ochrony Środowiska).
3. **Wielowymiarowe ujęcie środowiska** – Każda definicja uwzględnia różne aspekty środowiska, takie jak powietrze, woda, gleba, zasoby naturalne i ekosystemy.
4. **Racjonalne zarządzanie zasobami** – Podkreślane jest gospodarowanie środowiskiem w sposób zrównoważony, zgodnie z zasadami efektywności i minimalizacji negatywnych skutków (np. „sustainable development” w polskim prawie i odniesienia do efektywności w definicji EU).

Zróżnicowanie definicji ochrony środowiska

W obrębie zaproponowanych definicji istnieją również rozbieżności dotyczące takich aspektów, jak podmiot podejmujący działania na rzecz ochrony środowiska, zakres tych działań oraz priorytetowe cele ochrony środowiska.

Podmioty działań

Według *Britannica (Environmental Policy)*, polityka środowiskowa odnosi się do działań podejmowanych zarówno przez rządy, korporacje, jak i organizacje publiczne czy prywatne. W ujęciu *Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014* podejście jest jeszcze szersze, ponieważ obejmuje wszelkie działania ludzkie i gospodarcze. Natomiast *Prawo Ochrony Środowiska* koncentruje się głównie na regulacjach krajowych i odnosi się do podmiotów funkcjonujących w Polsce. W *A Dictionary of Environment and Conservation* brak jest jednoznacznego określenia podmiotów, co sprawia, że definicja ma charakter bardziej ogólny.

Zakres działań

Zakres polityki środowiskowej również podlega różnym interpretacjom. W ujęciu *Britannica* kluczowym elementem są regulacje i polityki mające na celu minimalizowanie negatywnych skutków działalności człowieka. *A Dictionary of Environment and Conservation* podkreśla działania mające na celu eliminację, redukcję oraz odwracanie szkód środowiskowych. *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014* prezentuje najbardziej kompleksowe podejście, obejmujące kwestie redukcji emisji, gospodarki obiegu zamkniętego oraz efektywności energetycznej. Natomiast *Prawo Ochrony Środowiska* skupia się na działaniach i zaniechaniach, ale nie rozwija szczegółowo aspektów związanych z efektywnością i klimatem.

Zmiany klimatyczne i bioróżnorodność

Spośród analizowanych definicji tylko *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014* wprost odnosi się zarówno do zmian klimatycznych, jak i bioróżnorodności, podkreślając redukcję emisji, gospodarkę obiegu zamkniętego oraz ochronę ekosystemów. Pozostałe definicje traktują te kwestie pobieżnie lub pomijają je, co sprawia, że unijna definicja ma najszerzy zakres.

Wybrana definicja

W kontekście analizy polskiego systemu usług społecznych w zakresie ochrony środowiska optymalne jest oparcie się na definicji zawartej w *Prawie ochrony środowiska*, mimo że jest ona węższa niż definicja unijna. Jest to jednak obowiązująca podstawa prawna w Polsce, kształtująca działania administracji publicznej i przedsiębiorstw.

Rozróżnienie między pojęciem „ochrony środowiska”, „ekologii” i pokrewnymi terminami

Warto wyjaśnić różnice w pojęciu ochrony środowiska i często kojarzonych z podobnym obszarem pojęciami ekologii i działań proekologicznych. Ochrona środowiska jako usługa społeczna różni się od pojęcia ekologii i działań proekologicznych przede wszystkim swoim charakterem instytucjonalnym i prawnym. Ekologia to nauka badająca relacje między organizmami a ich środowiskiem (Pimm, 2025), natomiast działania prośrodowiskowe obejmują inicjatywy, niekoniecznie zinstytucjonalizowane, mające na celu minimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko lub jego poprawę (Steg, 2009). Ochrona środowiska jako usługa społeczna oznacza zorganizowane działania realizowane przez gminę, mające na celu poprawę warunków życia mieszkańców poprzez zarządzanie środowiskiem w ramach polityki publicznej.

7.2. Usługi społeczne w zakresie ochrony środowiska

Źródła

W celu przygotowania listy usług społecznych w zakresie ochrony środowiska analizie poddano akty prawnych, na podstawie których zidentyfikowano obowiązkowe i fakultatywne działania gmin spełniające wymogi definicji usług społecznych w obszarze ochrony środowiska. Należą do nich:

1. Ustawa o odpadach (z dnia 14 grudnia 2012 r.)
2. Ustawa Prawo wodne (z dnia 20 lipca 2017 r.)
3. Ustawa o ochronie przyrody (z dnia 16 kwietnia 2004 r.)
4. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (z dnia 13 września 1996 r.)
5. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (z dnia 3 lutego 1995 r.)
6. Ustawa Prawo budowlane (z dnia 7 lipca 1994 r.)
7. Ustawa o inspekcji ochrony środowiska (z dnia 20 lipca 1991 r.)
8. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (z dnia 13 kwietnia 2007 r.)
9. Ustawa o efektywności energetycznej (z dnia 20 maja 2016 r.)
10. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z dnia 27 marca 2003 r.)
11. Ustawa Prawo łowieckie (z dnia 13 października 1995 r.)
12. Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki (z dnia 16 marca 1995 r.)
13. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym
14. Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów budynków

Wzwania i ograniczenia identyfikacji usług społecznych w zakresie ochrony środowiska

Głównym ograniczeniem w identyfikacji potencjalnych usług społecznych był wymóg ich niematerialnego charakteru, co wykluczało około 60–70% działań spełniających inne kryteria. Dotyczyło to m.in. rewitalizacji budynków, bezpośrednich inwestycji w odnawialne źródła energii (OZE) oraz dotacji na wymianę urządzeń do wytwarzania energii.

Dodatkowo istnieje wiele usług zbliżonych do działań z zakresu ochrony środowiska, które jednak nie spełniają przyjętych kryteriów. Przykładem są usługi uzdatniania wody, których głównym celem jest zapewnienie jej bezpieczeństwa sanitarnego (np. organizacja kąpielisk), a nie ochrona środowiska jako taka. Podobnie przygotowanie terenów pod wycieczki turystyczne, nawet jeśli obejmuje oczyszczanie gleby, nie jest ukierunkowane na ochronę środowiska jako nadrzędny cel. Wątpliwości dotyczą także innych działań technicznych, których efekty mogą pośrednio wpływać na środowisko, lecz ich podstawowym celem jest coś innego – np. projekty infrastrukturalne, modernizacja sieci ciepłowniczych czy zarządzanie przestrzenią miejską.

Tabela 7. Typologia usług wraz ze wskaźnikami:

Edukacja mieszkańców o zachowaniach i działaniach proekologicznych	Edukacja w zakresie gospodarki odpadami	Liczba zorganizowanych wydarzeń edukacyjnych/promocyjnych (np. festiwale, warsztaty, lekcje) w roku sprawozdawczym.
	Kształtowanie proekologicznych nawyków oraz edukacja w zakresie ochrony środowiska	
	Edukacja w zakresie efektywności energetycznej	
	Promocja ponownego użycia	
	Edukacja o korzyściach terenów zielonych	
Wsparcie inwestycji proekologicznych i zrównoważonego rozwoju w energetyce, transporcie i rolnictwie	Działania na rzecz efektywności energetycznej i OZE wraz z promowaniem OZE	Liczba zorganizowanych wydarzeń edukacyjnych/promocyjnych (np. festiwale, warsztaty, lekcje) w roku sprawozdawczym.
	Wsparcie i promocja "zrównoważonego" transportu	

	Tworzenie i podtrzymywanie sieci doradców oraz punktów konsultacyjnych w zakresie modernizacji i inwestycji przyjaznych lub neutralnych dla środowiska	Liczba udzielonych konsultacji osobom fizycznym. Liczba udzielonych konsultacji osobom prawnym. Liczba funkcjonujących punktów doradczych.
	Wsparcie ekologicznego rolnictwa, edukacja w zakresie metod ekologicznej produkcji oraz promowanie lokalnej wytwórczości	Liczba zorganizowanych warsztatów edukacyjnych dotyczących technik ekologicznego rolnictwa w roku sprawozdawczym. Liczba gospodarstw rolnych, które skorzystały z pomocy lub doradztwa w procesie aplikacji o europejski certyfikat żywności ekologicznej.
Ochrona zasobów naturalnych (wód, powietrza i ziemi) przed zanieczyszczeniami oraz umożliwienie mieszkańcom dostępu do tych zasobów	Zapobieganie zanieczyszczeniom wód	Liczba przeprowadzonych kontroli i działań monitorujących jakość wód oraz źródła potencjalnych zanieczyszczeń w roku sprawozdawczym. Łączna powierzchnia terenów objętych działaniami retencyjnymi i ochronnymi w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom wód (w hektarach).
	Tworzenie i utrzymywanie terenów zielonych	Łączna powierzchnia nowo utworzonych terenów zielonych w przestrzeni publicznej w roku sprawozdawczym (w hektarach). Liczba drzew i krzewów posadzonych w ramach programów ochrony i zachowania zadrzewień.
	Ochrona powietrza przed emisjami	Liczba przeprowadzonych pomiarów jakości powietrza w roku sprawozdawczym.
	Ochrona gleby i przestrzeni publicznej	Liczba przeprowadzonych kontroli i badań jakości gleby

		w roku sprawozdawczym.
	Organizowanie akcji zbiorowego, dobrowolnego sprzątania wód i gleby	Liczba zorganizowanych akcji społecznych sprzątania przestrzeni publicznych i terenów przyrodniczych w roku sprawozdawczym. Liczba uczestników biorących udział w akcjach sprzątania.
Organizowanie i zarządzanie gospodarką odpadami	Infrastruktura zbioru i zbiórka odpadów	Liczba funkcjonujących stacjonarnych Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK). Liczba funkcjonujących mobilnych Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK). Liczba zorganizowanych zbiórek specyficznych rodzajów odpadów (np. elektrośmieci, odpady niebezpieczne, wielkogabarytowe). Łączna ilość odpadów zebranych w PSZOK-ach i mobilnych punktach zbiórki (w tonach).
	Tworzenie i utrzymywanie Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK).	
Zarządzanie populacją zwierząt i usuwanie szczątków w trosce o środowisko	Kontrola populacji zwierząt	Liczba przeprowadzonych sterylizacji/kastracji zwierząt w ramach gminnych programów. Liczba zwierząt przekazanych do adopcji w ramach działań gminy i współpracujących organizacji.
	Usuwanie szczątków zwierząt	Liczba przypadków usunięcia zwłok zwierząt z przestrzeni publicznych w roku sprawozdawczym. Łączna waga usuniętych szczątków zwierząt w przestrzeni publicznej (w tonach).

8. Usługi społeczne w dziedzinie promocji zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobocia

Wprowadzenie: Zjawisko bezrobocia

Bezrobocie dotyka przede wszystkim pojedyncze osoby (oraz współtworzących z nimi gospodarstwo domowe) będące w pełni sił życiowych (język ekonomii nazywa go wiekiem produkcyjnym), które z różnych przyczyn nie mogą znaleźć pracy. W krajach naszego regionu brak pracy był poważnym problemem społecznym w pierwszych dekadach transformacji, w Polsce miało to miejsce zwłaszcza na przełomie XX i XXI w. W latach 2002-2003 stopa bezrobocia sięgała rekordowego poziomu 20%, a liczba zarejestrowanych bezrobotnych przekraczała poziom 3 milionów 200 tysięcy osób. W ostatnim dziesięcioleciu stopa bezrobocia spadła z 11,4% w 2014 r. do poziomu 5,1% w latach 2023-2024.

Jednak nawet przy tak niskim poziomie nadal dotyka ono ok. 786 tysięcy osób. Ponadto, zjawisko bezrobocia jest silnie zróżnicowane regionalnie. W styczniu 2025 r. dla woj. mazowieckiego stopa bezrobocia była niska (4,1%), ale na poziomie powiatów zróżnicowanie sięgało od 1,7% (powiat warszawski zachodni) do 24,3% (powiat szydłowiecki). Zróżnicowanie w miastach także było znaczące: od 1,4% oraz 3,8% w Warszawie i Siedlcach do 7,2% oraz 10% w Radomiu i Ostrołęce (por. Statystyki Strukturalne 2025).

8.1. Podmioty ze sfery aktywizacji zawodowej badane w poprzednich etapach

Dla pełniejszego kontekstu przedstawiamy krótki opis innych instytucji, analizowanych przez zespół GUS i MRPiPS na poprzednim etapie badań. Są to Instytucje Zatrudnienia Socjalnego oraz Chronionego Rynku Pracy.

Podmioty Zatrudnienia Socjalnego

Podmiotami zatrudnienia socjalnego działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1828, z 2018 r. poz. 650). Centra Integracji Społecznej oraz Kluby Integracji Społecznej. Ich zadaniem jest świadczenie usług służących reintegracji społecznej i zawodowej osobom długotrwale bezrobotnym, bezdomnym, osobom niepełnosprawnym, uzależnionym od alkoholu i narkotyków, chorym psychicznie, zwalnianym z zakładów karnych oraz uchodźcom.

Centrum Integracji Społecznej może być utworzone przez JST lub organizacje pozarządowe, podmioty kościelne czy spółdzielnie socjalne osób prawnych. W 2022 r. w Polsce aktywnie działały i sprawozdanie złożyły 222 Centra Integracji Społecznej (por. MRPiPS 2024). Większość z nich prowadzonych było przez PES. Pozostałe centra prowadzone były przez jednostki samorządu terytorialnego, głównie gminy. **Kluby Integracji Społecznej** także mogą być tworzone przez JST lub organizacje pozarządowe i podmioty kościelne i spółdzielnie socjalne osób prawnych. Na koniec 2022 r. w Polsce sprawozdanie złożyło 290 KIS. Kluby w dużej większości prowadzone były przez jednostki samorządu terytorialnego lub podległe im jednostki organizacyjne, jak np. ośrodki pomocy społecznej lub domy pomocy społecznej. Pozostałe kluby integracji społecznej prowadzone były przez organizacje non-profit.

Departament Ekonomii Społecznej MRPiPS czuwa nad tymi instytucjami. Sporządzane są coroczne sprawozdania z działalności tych jednostek. Na poprzednim etapie badań poprzednim zespół ekspercki GUS-MRPiPS analizował CIS i KIS w osobnym polu “Zatrudnienie Socjalne”.

Instytucje chronionego rynku pracy

Chroniony rynek pracy tworzą ci pracodawcy, którzy **na podstawie decyzji wojewody uzyskali status zakładu pracy chronionej**. Zatrudnienie na chronionym rynku pracy charakteryzuje się tym, iż nie występuje tam konkurencja pomiędzy osobami nie posiadającymi orzeczenia o niepełnosprawności i niepełnosprawnymi, a środowisko pracy dostosowywane jest do psychofizycznych możliwości zatrudnionego. Podstawowymi rodzajami przedsiębiorstw na chronionym rynku pracy w Polsce są:

- Zakłady Pracy Chronionej (ZPCh),
- Zakłady Aktywności Zawodowej (ZAZ).

Obie formy przedsiębiorstw przewidziane są jako miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych, które z różnych przyczyn mają trudności w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy.

Zarówno zakłady pracy chronionej jak i zakłady aktywności zawodowej dają możliwość przygotowania osób z niepełnosprawnością do zatrudnienia w przyszłości na otwartym rynku pracy. ZAZ-y i ZPCh różnią się od siebie pod względem funkcjonowania, formy prawnej podmiotu tworzącego przedsiębiorstwo oraz np. sposobem rekrutacji pracowników.

Status zakładu pracy chronionej może otrzymać istniejący pracodawca, który spełni określone warunki, natomiast status zakładu aktywności zawodowej otrzymuje przedsiębiorstwo na etapie tworzenia. ZPCh są często jedynymi miejscami, w województwie czy powiecie, gdzie zatrudnia się osoby ze schorzeniami specjalnymi, takimi jak niepełnosprawność umysłowa, choroby psychiczne, epilepsja czy całkowita utrata wzroku. Z drugiej strony motywuje to osoby z podobną niepełnosprawnością do aktywniejszego szukania pracy na otwartym rynku pracy co niejednokrotnie uwieńczone jest powodzeniem.

Na poprzednim etapie badań poprzednim zespół ekspercki GUS-MRPiPS analizował CIS i KIS w osobnym polu “Wsparcie osób niepełnosprawnych”.

8.2. Aktywne i pasywne narzędzia polityki przeciwdziałania bezrobociu

Brak pracy nie dotyczy wyłącznie osób bezpośrednio nim dotkniętych. To temat zajmujący naukowców oraz praktyków, w tym władze publiczne (por. Skiba, Placzyńska 218). Jest to istotne zagadnienie polityki społecznej, a władze publiczne prowadzące w tej sferze działania kreują politykę rynku pracy.

Celem polityki rynku pracy jest reagowanie na sytuację bezrobotnych. Klasyczne już do nich podejście rozróżnia pasywne oraz aktywne narzędzia przeciwdziałania bezrobociu. **Pasywne formy polityki rynku pracy** koncentrują się na łagodzeniu ekonomicznych skutków bezrobocia. Obejmują one wsparcie dla osób będących już na rynku pracy, a mogą to być:

- regularnie wypłacane zasiłki dla bezrobotnych,
- jednorazowe odszkodowania dla osób zwalnianych.

Inną pasywną formą wsparcia dla osób mających trudności z zatrudnieniem są świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz obniżenie wieku emerytalnego. Ten pierwszy instrument był szeroko stosowany w Polsce w latach 90. Aby złagodzić społeczne skutki utraty pracy, osoby zwalniane z pracy (np. w ramach zwolnień grupowych) dość łatwo mogły ubiegać się o wcześniejszą emeryturę czy rentę, co spowodowało to gwałtowny wzrost liczby nowych świadczeń emerytalno-rentowych (Golinowska 1998, 11).

Do pasywnych form zwalczania bezrobocia niektórzy zaliczają także wydłużenie okresu nauki dla młodzieży (Skiba Placzyńska 2018, 380).

Z kolei głównym zadaniem **aktywnej polityki rynku pracy** jest zwiększenie możliwości zatrudnienia dla osób poszukujących pracy oraz dopasowanie kompetencji pracowników do aktualnych ofert pracy. Aktywna polityka rynku pracy może przyczynić się w ten sposób do wzrostu zatrudnienia (i zmniejszenia bezrobocia) oraz uniezależnienia od zasiłków. W badaniach niektórzy autorzy przypisują aktywnej polityce największą skuteczność. Realizowana jest za pomocą mikro i makroekonomicznych instrumentów oddziaływania (ibidem). Do narzędzi mikroekonomicznych należą (Marciniak, 2013, Woźniak, Szmidt 2023):

1. przekwalifikowanie i szkolenia osób bezrobotnych, dzięki którym mogą one rozwijać swoje umiejętności i podtrzymać aktywność zawodową,
2. pośrednictwo pracy,
3. pożyczki dla zakładów pracy na utworzenie nowych miejsc pracy oraz dla bezrobotnych na założenie własnej działalności,
4. finansowanie pracy osób wchodzących na rynek pracy (np. staże),
5. prace publiczne na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, dzięki którym możliwe jest podtrzymanie aktywności zawodowej,
6. prace interwencyjne jako zatrudnienie pozwalające na utworzenie stanowisk pracy przy niskich nakładach finansowych,
7. programy dla osób chronicznie bezrobotnych.

Analizą wspomnianych narzędzi zajmiemy się w p. 8.5.

8.3. Instytucje działające w sferze promocji zatrudnienia

Podstawą prawną, w oparciu o którą można rozpocząć poszukiwanie potencjalnych usług społecznych w tej dziedzinie, jest Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 735, 1429, 1723, 1737). Na jej bazie możemy przyrzeć się instytucjom rynku pracy - czyli podmiotom realizującym zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Przede wszystkim są to **publiczne służby zatrudnienia**, a więc **Powiatowe oraz Wojewódzkie Urzędy Pracy**, których działania są koordynowane przez ministra właściwego do spraw pracy.

Należą do nich także urzędy wojewódzkie, do których zadań należy realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia.

Artykuł 35. ww. ustawy określa **rodzaje usług rynku pracy**. Są nimi: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz organizacja szkoleń. Usługi te mają być zapewniane przez publiczne instytucje zatrudnienia. W zakresie pośrednictwa pracy i organizowania szkoleń (indywidualnych czy grupowych) zajmują się m. in. Centra Aktywizacji Zawodowej (CAZ), będące komórkami organizacyjnymi Powiatowych Urzędów Pracy. Do instrumentów rynku pracy zalicza się m.in.: prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, środki na podjęcie działalności gospodarczej, refundacje kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy.

Wspomniana ustawa wymienia także inne podmioty:

- **Ochotnicze Hufce Pracy**, będące państwowymi jednostkami specjalizującymi się w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności tej zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do ukończenia 25 roku życia. Umożliwiają one uzupełnienie wykształcenia podstawowego oraz zdobycie kwalifikacji niezbędnych do znalezienia zatrudnienia. Z uwagi na charakteru pracy OHP wydaje się, że świadczą one usługi publiczne realizowane wyłącznie przez służby publiczne jakimi są OHP. Są to usługi społeczne w rozumieniu ustawy o CUS, ale z dużym prawdopodobieństwem bez udziału PES.
- **Agencje zatrudnienia** – to podmioty świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, w tym do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego lub pracy tymczasowej. Wykonywanie tych usług wymaga wpisu do Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia (<https://stor.praca.gov.pl/portal/kraz>). Rejestr ten jest prowadzony przez marszałka danego województwa. Według stanu na luty 2025 r. zarejestrowanych było 8 625 aktywnych agencji. Wśród nich znajdują się także agencje pracy tymczasowej.
- **Instytucje szkoleniowe** - będące publicznymi oraz niepublicznymi podmiotami prowadzącymi edukację pozaszkolną na podstawie odrębnych przepisów. Do szkolenia osób bezrobotnych i poszukujących pracy, przy wykorzystaniu środków publicznych, niezbędny jest wpis do Rejestru Instytucji Szkoleniowych (RIS). Rejestr prowadzony jest przez odpowiednie Wojewódzkie Urzędy Pracy. Na koniec lutego 2025 r. w Polsce funkcjonowało 14 865 różnych podmiotów w RIS (<https://stor.praca.gov.pl/portal/ris>).
- Instytucje **dialogu społecznego** - związki zawodowe, organizacje pracodawców (np. izby gospodarcze) i osób bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia. Uczestniczą one w uzgodnieniach, konsultacjach czy opiniowaniu proponowanych rozwiązań.
- Wymienione w ustawie **instytucje partnerstwa lokalnego** to grupa instytucji realizujących, na podstawie umów, wspólne przedsięwzięcia i projekty na rzecz lokalnego rynku pracy. Z punktu widzenia poszukiwania usług społecznych, efekty współpracy tych dwóch ostatnich form instytucjonalnych są trudno mierzalne.

W otoczeniu rynku pracy działają także inne instytucje np. Państwowa Inspekcja Pracy. Jest to instytucja działająca na podstawie osobnej ustawy, sprawująca nadzór i kontrolę

przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. PIP nie jest jednak podmiotem działającym bezpośrednio w przeciwdziałaniu bezrobociu. Na odrębnych zasadach działa także Międzynarodowa Organizacja Pracy.

Ostatnie lata przyniosły w Polsce (i w innych krajach UE) wzrost liczby uchodźców i migrantów. To zjawisko zostało wzmocnione m. in. w wyniku wojny Rosji z Ukrainą oraz na skutek wrogich wrogiej aktywności ze strony Białorusi względem Polski. Instytucjom wspierającym działania na rzecz uchodźców, które szczególnie mocno zaznaczyły swoją obecność w Polsce po roku 2022, bliżej jest do grupy podmiotów ze sfery reintegracji społecznej. Mimo że świadczą one usługi pośrednictwa pracy czy też szeroko rozumianej pomocy w znalezieniu zatrudnienia przez obcokrajowców (tłumaczenie dokumentów, objaśnianie polskiego prawa pracy i norm obowiązujących na rynku pracy), działalność ta ma na celu zintegrowanie ludności migranckiej z lokalnym otoczeniem. Trudno byłoby także wyszukać takie organizacje, które zajmowałyby się wyłącznie pośrednictwem pracy dla migrantów. Należy też nadmienić, że w tym ostatnim obszarze działają prywatne przedsiębiorstwa - agencje zatrudnienia specjalizujące się w pozyskiwaniu i zalegalizowaniu pobytu pracowników z zagranicy (nawet tak odległych krajów jak Indie, Nepal czy Pakistan). W sprawach dotyczących uchodźców w Polsce działa przedstawicielstwo UNHCR, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), a na szczeblu europejskim zaczyna działać powołany w 2019 r. Europejski Urząd ds. Pracy (ELA).

8.4. Przegląd uregulowań prawnych oraz wybranych planów i strategii dotyczących promocji zatrudnienia lub przeciwdziałania bezrobociu

Dla zidentyfikowania potencjalnie istniejących usług społecznych posłużono się metodą *desk research*. Obejmowała ona zapisy ustawowe regulujące tę sferę oraz opierała się na przeglądzie powiatowych i wojewódzkich planów i strategii dotyczących promocji zatrudnienia a także sprawozdań w tym zakresie.

Przegląd uregulowań ustawowych

Główne wnioski z przeglądu zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pod kątem usług społecznych są następujące:

1. Zgodnie z Art. 24. 1. marszałek województwa lub starosta w ramach środków danego samorządu mogą zlecić realizację usług rynku pracy (pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz szkoleń) różnym instytucjom:
 - jednostkom samorządu terytorialnego;
 - organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy;
 - związkom zawodowym;
 - organizacjom pracodawców;
 - instytucjom szkoleniowym;
 - agencjom zatrudnienia;
 - centrom integracji społecznej.

Tym samym stanowi to potencjalne źródło danych o usługach społecznych w sferze przeciwdziałania bezrobociu. Na podstawie dokonanej analizy źródeł, w tym przeglądu wybranych strategii przeciwdziałania bezrobociu i promocji zatrudnienia na szczeblu lokalnym (powiatowym i wojewódzkim) należy stwierdzić, że informacje z ww. działań nie są wykorzystywane w statystyce publicznej. Istnienie oraz zakres tych usług społecznych, a także udział Podmiotów Ekonomii Społecznej w ich realizacji można by zidentyfikować w sprawozdaniach samorządów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

2. W rozdziale 12a omawianej ustawy, przewidziano współpracę PUP z Ośrodkami Pomocy Społecznej lub z Centrami Usług Społecznych (CUS). Dotyczą one działań w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej bezrobotnych.
3. Zgodnie z art. 66d. ww. ustawy marszałek województwa może zlecić wykonanie działań aktywizacyjnych agencji zatrudnienia. Zawiera on wówczas umowę z wybranym realizatorem oraz z powiatowymi urzędami pracy, zwaną dalej „umową o świadczenie działań aktywizacyjnych”. Działaniami tymi obejmuje się długotrwale bezrobotnych. Do wybranej agencji kieruje się nie mniej niż 200 bezrobotnych. W ostatnich latach PUP-y praktycznie nie sięgały po to narzędzie. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że na lokalnym rynku pracy nie było tak dużych grup osób bezrobotnych.

Przegląd wybranych planów / strategii promocji zatrudnienia

Przegląd wybranych powiatowych / gminnych programów przeciwdziałania bezrobociu (promocji zatrudnienia) oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy prowadzi do następujących wniosków:

- Z planów czy strategii w badanym zakresie oraz ze sprawozdań z ich realizacji wiadomo, że Powiatowe Urzędy Pracy aktywnie wykorzystują środki z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KSF), przysługującego z Funduszu Pracy, ze środków dostępnych z PFRON, środków pozyskanych od Wojewody. Innym źródłem są programy unijne (np. Europejski Fundusz Społeczny, Programy POWER Regionalnych Programów Operacyjnych i inne).
- W strategiach przeciwdziałania bezrobociu **nie wspomina się o udziale sektora pozarządowego czy Podmiotów Ekonomii Społecznej w realizacji tych zadań. Nie oznacza to, że tego typu działania nie mają miejsca**. Realizatorem tych programów są PUP-y mające własny budżet z Funduszu Pracy, a w ich w sprawozdaniach brak jest danych o współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym z podmiotami ekonomii społecznej oraz z organizacjami pozarządowymi w realizacji usług społecznych w tej dziedzinie. Należy stwierdzić, że w raportach **na temat usług społecznych (czy też publicznych) nie poświęca się wystarczającej uwagi rodzajom podmiotów realizujących te usługi**.
- W strategiach (powiatowych / gminnych programach przeciwdziałania bezrobociu), **jeśli mówi się o współpracy z innymi instytucjami, dotyczy to współpracy z przedsiębiorcami oraz ze szkołami (np. ponadpodstawowymi) w danym powiecie**. Współpraca dotyczy także niekiedy sieci EURES wspierającej mobilność w dziedzinie zatrudnienia na obszarach krajów Unii Europejskiej, Norwegii Szwajcarii i innych.

- Udział organizacji pozarządowych ograniczał się na przykład do korzystania ze wsparcia w ramach niektórych tarcz antykryzysowych uruchomionych w czasie COVID 19 lub później.
- Niektóre powiaty realizują projekty w ramach programu pn.: “Gwarancje dla młodzieży (GdM)”. Zgodnie z zaleceniem Rady UE GdM mają na celu zapewnienie młodym osobom w wieku do 30. roku życia (w tym zwłaszcza osobom z grupy NEET – czyli osobom nie pracującym, nie uczącym się ani nie szkolącym) odpowiedniej oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego.

8.5. Usługi społeczne w zakresie promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu

Z przedstawionych w punkcie 8.2 instrumentów aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu pierwsze dwa rodzaje spełniają definicję usług społecznych, zawartą w ustawie o centrach usług społecznych. Są to przekwalifikowanie i szkolenia dla bezrobotnych oraz pośrednictwo w znalezieniu pracy. Są to z jednej strony usługi o charakterze niematerialnym, nie wiążącym się z żadnym świadczeniem w formie pieniężnej lub rzeczowej. Główną cechą obu narzędzi jest transfer wiedzy, umiejętności oraz kontakt z potencjalnym pracodawcą.

Na podstawie analiz działalności wybranych PUP-ów ustalono, że usługi społeczne będą miały miejsce w obszarze szkoleń i kursów. Z uwagi na ich ogromną różnorodność - wynikającą zarówno z indywidualnych potrzeb osób starających się o pracę, jak i z uwarunkowań lokalnego rynku pracy - urzędy pracy nie są w stanie zaproponować samodzielnie wysokiej jakości kursów czy szkoleń.

Na stronach powiatowych urzędów pracy nie ma informacji o konkursach lub przetargach na wykonanie tych usług, są one jednak organizowane na specjalnej platformie. Mają do niej dostęp instytucje szkoleniowe (z Rejestru RIS). Jest prawdopodobne, że wśród nich znajdują się podmioty z sektora organizacji pozarządowych oraz Podmiotów Ekonomii Społecznej.

Analiza usług w zakresie pośrednictwa pracy wskazuje, że znaczna większość agencji pośrednictwa pracy ma charakter komercyjny. Tego rodzaju podmioty prowadzą rynkową rekrutację poszukujących pracy dla zainteresowanych firm. Z kolei Publiczne Służby Zatrudnienia świadczą dobrej jakości usługę online – na portalu www.psz.praca.gov.pl Jest zarówno wyszukiwarka ofert pracy i staży w Polsce jak i w krajach Unii Europejskiej, ponadto oferowana jest także aplikacja ePraca.

W wyszukiwarce online ofert pracy znajdują się te, na których upublicznienie wyraził zgodę pracodawca. Inne oferty pracy, oferowane w sposób niepubliczny są dostępne dla osób poszukujących w siedzibie Powiatowych Urzędów Pracy.

Z przeprowadzanych analiz wynika, że między agencjami pośrednictwa pracy a PUP nie ma tak aktywnej współpracy, jak ma to miejsce w przypadku szkoleń oraz kursów.

Do podmiotów świadczących usługi społeczne w zakresie promocji zatrudnienia należą **spółdzielnie socjalne**. Działają one na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2085). Jest to forma podmiotowości prawnej łączącej cechy przedsiębiorstwa oraz organizacji pozarządowej. Spółdzielnie socjalne, prowadząc równolegle działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej.

Według Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej na 1453 spółdzielni socjalnych figurujących w rejestrze COIG, 8 z nich deklarowało zajmowaniem się działalnością związaną z wyszukiwaniem miejsc pracy i pozyskiwaniem pracowników (wg. sekcji PKD 78.10.Z). Departament Ekonomii Społecznej MRPiP posiadający nadzór nad tymi instytucjami może dostarczyć informacji o działaniach spółdzielni socjalnych w analizowanej sferze.

Do kategorii usług społecznych można jeszcze zaliczyć:

- prace interwencyjne – tj. zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych;
- roboty publiczne – tj. zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy pozarządowych, spółek wodnych i ich związków (art 2.1 pkt 32 ustawy o promocji zatrudnienia);

W przypadku prac interwencyjnych mamy co prawda do czynienia z rynkową wymianą świadczeń - płaca za pracę. Jednak istotną zawarcia umowy pomiędzy pracobiorcą i pracodawcą - umowy dodatkowo wspieranej przez organ władzy publicznej - jest świadczenie usługi wsparcia dla osób pozostających bez pracy. Tym samym osoba bezrobotna jest aktywizowana nie poprzez ofertę szkolenia, przekwalifikowania czy też usługę pośrednictwa pracy, ale przez samo ułatwienie w świadczeniu tej pracy. W wojewódzkich urzędach pracy znajdują się statystyki odnośnie liczby zawartych umów. Do ustalenia pozostaje kwestia, czy na podstawie tych statystyk można wyodrębnić PESy, które zawarły ww. umowy.

Także roboty publiczne można zaliczyć do grupy usług społecznych. Za podmiot je świadczący należałoby uznać organizatora tych robót. Roboty publiczne realizują dwa cele: po pierwsze są formą aktywizacji osób bezrobotnych, co wpisuje się w usługi społeczne realizowane przez CUS-y (przeciwdziałanie bezrobociu), po drugie są wykonywane na rzecz społeczności lokalnej i jej potrzeb. Z faktu dofinansowania robót przez urzędy pracy wynika, że szczegółowe statystyki na ich temat znajdują się w wojewódzkich urzędach pracy. Tym samym można pozyskać informację o organizatorze tego przedsięwzięcia i w ten sposób sprawdzić skalę zaangażowania PES-ów.

Tabela 8. Rodzaje usług społecznych w zakresie przeciwdziałania bezrobociu

Rodzaj działania	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji
Przekwalifikowanie i szkolenia osób bezrobotnych	Oferowanie poszukującym pracy szerokiej gamy kursów i szkoleń zawodowych - tak grupowych jak i indywidualnych	PUP oraz organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne oraz inne podmioty mające status instytucji szkoleniowych (RIS)
Pośrednictwo pracy	Oferowanie pośrednictwa w znalezieniu odpowiedniego stanowiska pracy	PUP, organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne oraz inne podmioty mające status agencji zatrudnienia (RIS)
Usługi z rynku pracy w ramach własnych środków JST (art. 24. ustawy o promocji zatrudnienia)	Zlecanie przez marszałka województwa lub starostę realizacji usług rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz szkolenia) w ramach środków własnych samorządu	Organizacje pozarządowe zajmującym się problematyką rynku pracy, spółdzielnie socjalne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, instytucje szkoleniowe, agencje zatrudnienia, Centra Integracji Społecznej
Prace interwencyjne	zatrudnienie osoby bezrobotnej	powiatowe urzędy pracy, prywatni przedsiębiorcy, państwowi przedsiębiorcy organizacje pozarządowe
Roboty publiczne	organizacja robót publicznych dla osoby bezrobotnej	powiatowe urzędy pracy, prywatni przedsiębiorcy, państwowi przedsiębiorcy organizacje pozarządowe

Źródło: opracowanie własne.

Literatura:

- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. „Journal of the American Planning Association” 35.
- Bueren, E. van (2024, June 29). *Environmental policy*. Encyclopedia Britannica. [Link](#)
- Coakley Jay (2007) Sports in Society. New York: McGraw-Hill Companies.
- Dubicki, P. (2021). Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej. *Studia Z Polityki Publicznej*, 8(1(29), 91–105.
- Gibson H., Sport Tourism: A critical analysis of research, „Sport Management Review” 1998, nr 1.

Gliński P., Palska H. (1997). Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej, [w:] H. Domański, A. Rychard (red.), Elementy nowego ładu. Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.

Golinowska S. 1998. O reformie emerytalnej w kategoriach ekonomii politycznej, w: Golinowska S. Hausner J. 1998. Ekonomia polityczna reformy emerytalnej. Raporty CASE nr 15. CASE, Warszawa

Grewiński M. 2022. O definiowaniu usług społecznych w politykach publicznych. W: Sowa-Kofta. A., Poławski P. (red.).

Grewiński M. Lizut J. (red.) 2021. Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia. MRPiPS, Uczelnia Korczaka. Warszawa 2021. Dostęp <http://inw-spatium.pl/wp-content/uploads/2021/12/Deinstytucjonalizacja-w-polityce-spo%C5%82ecznej-%E2%80%93-szanse-i-zagro%C5%BCenia.pdf>

Grewiński M. 2013. Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej, Ekonomia Społeczna, nr 3/2013 (8)

Golinowska S. 2022. On the concept of the deinstitutionalisation of care and the measures taken. Possibilities and limits. Problemy Polityki Społecznej. Social Policy Issues 2022, 57(3): 215–237. Dostęp: <https://doi.org/10.31971/pps/156821>

Gryczuk A. Russel P. (red.) 2021. Polityka mieszkaniowa w Polsce, Studia BAS 2(66) 2021. Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa. Dostęp: [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7DAB99AC86D96E3CC125871F003BA8D5/\\$file/Studia_BAS_66.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7DAB99AC86D96E3CC125871F003BA8D5/$file/Studia_BAS_66.pdf)

Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.) 2013. Kultura a rozwój. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

Jackson Steve, Andrews David, Scherer Jay (2004) The Introduction. The Contemporary Landscape of Sport [w:] Steve Jackson, David Andrews, eds., Sports, Culture, and Advertising: Identities, Commodities, and the Politics of Representation. London, New York: Routledge, s. 1–23.

Jagodzińska K. 2013. Charakterystyka działalności kulturalnej w Polsce po transformacji ustrojowej, w: Hausner J., Karwińska A., Purchla J. 2013.

Janoś-Kresło M. 2002. Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce, SGH, Warszawa.

Karwińska A. 2013. Pojmowanie kultury. W: Hausner J., Karwińska A., Purchla J. 2013.

Kaspar C., Kunz B., Unternehmungsführung im Fremdenverkehr, Stuttgart, Bern, 1982.

Klamut R., „Aktywność obywatelska jako rodzaj aktywności społecznej – perspektywa socjologiczna”. Studia socjologiczne 2013, 1(208). Politechnika Rzeszowska. Rzeszów 2013.

Kłóskowska A. 1981. Socjologia kultury, PWN, Warszawa.

Kotus, J., Sowada, T., Rzeszewski, M., 2019. Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach. Studia Socjologiczne, (3(234)), s. 31–54.

Kowalik W., Malczyk K., Maźnica Ł., Knaś P., Stępnia W., Dulian L. 2016. Nowa sprawozdawczość instytucji kultury. Małopolski Instytut Kultury, Kraków.

Krajewski Marek (2011) Sztuka jako sport [w:] Łukasz Rogowski, Radosław Skrobacz, red., Społeczne zmagania ze sportem. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, s. 35–50

Leiper N., 2000, An Emerging Discipline, „Annals of Tourism Research”, No. 27, s. 805–809

Lis P. 2019. Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo? Forum Idei. Fundacja im. Stefana Batorego. Warszawa. Dostęp

https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Interaktywny_Polityka%20mieszkaniowa.pdf

Marciniak S. 2013. *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Mikos von Rohrscheidt, Armin. (2022). Turystyka społeczna: geneza i istota. W: Turystyka społeczna w Polsce 2021 red. Andrzej Stasiak.

Mikos von Rohrscheidt, Armin. (2023). Społecznie organizowana turystyka kulturowa. Kontekst i zjawisko, doświadczenia i podmioty. Turystyka Kulturowa nr 126 1/23

Milewska-Wilk, Nowak 2022. *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

MRPiPS 2024. Informacja o funkcjonowaniu Centrów i Klubów Integracji Społecznej działających na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym - za okres 2020 – 2022. Dostęp na www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/co-robimy/zatrudnienie-socjalne/informacja-o-kis-i-cis/

Muzioł-Węłakowicz A. 2021. Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia. W: Grycuk A. Russel P. (red.) 2021.

Nosal P. 2015. Społeczne ujęcie sportu. (Trudne) definiowanie zjawiska i jego dyskurs. Przegląd Socjologii Jakościowej, 11(2), 16–38.

Nowak K. 2021. Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej. IRMiR, IGSEiGP UG, Warszawa, Kraków, Gdańsk. Dostęp: https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2022/01/K_Nowak_Krajowy_i_lokalny_wymiar_polityki_mieszkaniowej-1.pdf

Osojca-Kozłowska, S. 2021. Gospodarczy wymiar turystyki społecznej. w: Turystyka społeczna w Polsce 2021, red. Andrzej Stasiak.

Park, C. (2007). *A dictionary of environment and conservation* (1st ed.). Oxford University Press.

Pimm, S. L. and Smith, Robert Leo (2025, January 7). *Ecology*. Encyclopedia Britannica. [Link](#)

Poczta, J., Malchrowicz-Mosko, E. 2016. Miejsce turystyki sportowej w kulturze fizycznej. Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Kultura Fizyczna, 15(2).

Prylińska M., Ratkowska P., 2009, City break – próba wyjaśnienia i zdefiniowania zjawiska w odniesieniu do polskiego rynku usług turystycznych. Turystyka Kulturowa 10/2009.

Putnam, R. (1995). "Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech". Znak. Warszawa-Kraków. str. 258.

Putnam R.D., Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community, New York 2000.

Rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. „Uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu”

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014, artykuł 2, punkt 101. [Link](#)

Rymsza M. (red.) 2021. Centrum Usług Społecznych: od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy. NRR, KP RP, IPiSS. Warszawa.

Skiba M., Placzyńska S. 2018. *Pasywne i aktywne formy zwalczania bezrobocia w Polsce i Unii Europejskiej*, Marketing i Zarządzanie nr 1(51), pp. 375-385.

Sowa-Kofta A. 2023. Rozumienie procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych. W: Sowa-Kofta. A. Poławski P. (red.) 2023.

Sowa-Kofta. A. Poławski P. (red.) 2023. Raport podsumowujący pilotaż lokalnych planów deinstytucjonalizacji, IPiSS, Flexi Mind, MRPiPS, Warszawa

Sowa-Kofta. A. Poławski P. (red.) 2022. Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce, IPiSS, Warszawa, Dostęp: <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2023/03/Zatrudnienie-socjalne-a-rozwoj-uslug-spoecznych-w-Polsce.pdf>

Stasiak, A., Włodarczyk, B. 2012. Turystyka społeczna – istota, determinanty, możliwości i kierunki rozwoju. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

Statystyki Strukturalne 2025, Statystyki Strukturalne styczeń 2025. Dostępne na <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>

Steg, L., & Vlek, C. (2009). *Encouraging pro-environmental behaviour: An integrative review and research agenda*. Journal of Environmental Psychology, 29(3), 309–317.

[Link](#)

Strycharz J. 2013. Organizacje sektora kultury a rozwój. w: Hausner J., Karwińska A., Purchla J. 2013.

Szelągowska A. 2021. Wyzwania współczesnej polityki mieszkaniowej. W: Grycuk A. Russel P. (red.) 2021.

Szarfenberg R. 2021. Standaryzacja usług społecznych. Ekspertyza. CRZL, Wrzos

Szatur-Jaworska B. Grewiński M. 2021, Dylematy definicyjne w kontekście wypracowania definicji prawnej usług społecznych na potrzeby powołania centrów usług społecznych w Polsce. w: Marek Rymsza (red.) 2021.

Szczepański J. 1970. Elementarne pojęcia socjologii, PWN, Warszawa

The economy of culture in Europe 2006. KEA European Affairs, Bruxelles.

Tribe, John. (1997). The indiscipline of Tourism. Annals of Tourism Research. 24. 638-657.

Twardoch A. 2021. Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny. W: Grycuk A. Russel P. (red.) 2021.

UNWTO 1991 Globalny kodeks etyki w turystyce,

Ustawa o sporcie, Dz. U. 2010 Nr 127 poz. 857.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*. Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Dz.U. 1997 nr 133 poz. 884

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych Dz. U. z 2017 r. poz. 2361, z 2018 r. poz. 650

Woźniak K, Szmidt K. 2023. *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu na przykładzie powiatu chełmskiego w latach 2016-2021*, Akademia Zarządzania – 7(1)/2023, Akademia Zamojska.

Znaniecki Florian (1973) Socjologia wychowania, tom 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Internet:

COIG 2024 [dostęp 19.12.2024] https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_spoldzielnie-socjalne.php

CUS 2025 [dostęp: 4.01.2025] <http://cuskransk.pl/pobudzenie-aktywnosci-obywatelskiej/>

LZS 2024 [dostęp: 11.12.2024] <https://lzs.pl/wspolzawodnictwo-dzieci-i-mlodziezy/>

GUS 2024 [dostęp: 15.12.2024] <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/897,pojecie.html>

UNWTO 2024 [dostęp: 15.12.2024] <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms>