

STUDIA I MATERIAŁY

Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Rozwój usług społecznych:
wyzwania w definiowaniu i pomiarze

Redakcja:
Agata Skalec-Ruczyńska
Piotr Kurowski
Paweł Poławski

IPiSS

INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH
Seria wydawnicza: Studia i Materiały

ZESPÓŁ OPINIODAWCZO-WYDAWNICZY
*Agnieszka Sowa-Kofta, Marek Bednarski, Zdzisław Czajka, Luiza Daab,
Iwona Kukulak-Dolata, Gertruda Uścińska, Dariusz Zalewski*

Recenzent
dr hab. Marta Danecka, ISP PAN

© Copyright Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2025

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody wydawcy.
e-ISBN 978-83-64581-89-2

Rozwój usług społecznych: wyzwania w definiowaniu i pomiarze

Redakcja:

Agata Skalec-Ruczyńska

Piotr Kurowski

Paweł Poławski

e-ISBN 978-83-64581-89-2

IPiSS, Warszawa 2025

Spis Treści

Wprowadzenie	4
Literatura	9
1. Usługi społeczne w Unii Europejskiej: kontekst problemów diagnozowania i ewaluacji (Paweł Poławski)	10
1.1. Fragmentacja podejścia usługowego i problemy diagnozy	10
1.2. Dynamika paradygmatu inwestycji społecznych	13
1.3. SSGI i rynkowa perspektywa na kwestię usług społecznych	17
1.4. Różnorodność podejść do usług społecznych	20
1.5. Monitoring	24
1.6. Podsumowanie	29
Literatura	30
2. Usługi społeczne w obszarze kultury (Piotr Kurowski)	33
2.1. Zakres badań nad kulturą	33
2.2. Główne akty prawne	36
2.3. Badania usług społecznych w sferze kultury w krajach UE i w Polsce	37
2.4. Instytucje oraz rodzaje usług społecznych w sferze kultury	39
2.5. Podsumowanie	47
Literatura	48
3. Usługi społeczne w obszarze mieszkalnictwa (Piotr Kurowski)	50
3.1. Zakres badań nad mieszkalnictwem	50
3.2. Potrzeby mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa	51
3.3. Główne akty prawne i instytucje	53
3.4. Badania usług społecznych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce	56
3.5. Usługi społeczne w mieszkalnictwie	59
3.6. Podsumowanie	65
Literatura	66
4. Usługi społeczne w obszarze przeciwdziałania bezrobociu i promocji zatrudnienia (Piotr Kurowski, Krzysztof Podwójcic)	69
4.1. Bezrobocie i narzędzia polityki zatrudnienia	69
4.2. Ramy prawne w obszarze rynku pracy	70
4.3. Przykłady usług społecznych w obszarze rynku pracy z wybranych krajów UE	72
4.4. Przegląd polskich badań o usługach społecznych w obszarze rynku pracy	77
4.5. Instytucje w obszarze rynku pracy	83
4.6. Usługi społeczne w obszarze rynku pracy	86
4.7. Propozycje metryki i map usług społecznych	89
4.8. Podsumowanie	95
Literatura	96
5. Usługi społeczne w zakresie sportu (Krzysztof Podwójcic)	99
5.1. Wprowadzenie: zakres analizy	99
5.2. Identyfikacja usług społecznych w sporcie w Polsce	106
5.3. Monitorowanie usług społecznych w sporcie w wybranych krajach UE	111
5.4. Dotychczasowe badania nad sportem w Polsce	119
5.5. Propozycja monitorowania usług społecznych w sporcie	122
5.6. Podsumowanie	125
Literatura	126
Aneks. Lista wskaźników Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI)	129

6.	Usługi społeczne w zakresie turystyki (<i>Krzysztof Podwójcic</i>)	132
6.1.	Wprowadzenie: zakres analizy	132
6.2.	Dotychczasowe badania prowadzone nad turystyką w Polsce	135
6.3.	Monitorowanie usług turystycznych w wybranych krajach UE	137
6.4.	Identyfikacja usług społecznych	143
6.5.	Propozycja monitorowania usług społecznych w turystyce	155
6.6.	Podmioty odpowiedzialne za gromadzenie danych i monitorowanie usług społecznych w turystyce	159
6.7.	Podsumowanie	161
	Literatura	162
	Aneks 1. Tabela A-1 Podmiotów według sekcji PKD (wybrane działy sekcji H, I, N)	165
	Aneks 2. Opis kwestionariuszy badawczych	167
7.	Usługi społeczne w obszarze ochrony środowiska (<i>Eliasz Czulada</i>)	168
7.1.	Wprowadzenie i zakres analizy	168
7.2.	Przykłady europejskie: jak ochrona środowiska staje się usługą społeczną	169
7.3.	Usługowość środowiskowa jako praktyka instytucji i obywateli	172
7.4.	Instytucje i wykonawcy usług w Polsce	176
7.5.	Identyfikacja usług społecznych (typologia operacyjna)	177
7.6.	Przegląd polskich badań i źródeł danych o usługach społecznych (2015–2025)	180
7.7.	Proponowany zakres i sposób monitorowania usług środowiskowych	183
7.8.	Wyzwania pomiaru usług społecznych i ich praktyczne znaczenie	184
7.9.	Podsumowanie	186
	Literatura	187
	Wnioski i rekomendacje (<i>Agata Skalec-Ruczyńska</i>)	190

Wprowadzenie

W ostatnich dekadach polityka społeczna w Polsce oraz w Unii Europejskiej ewoluuje od modelu redystrybucyjnego w stronę paradygmatu inwestycji społecznych. Zmiana ta stanowi odpowiedź na wyzwania związane z transformacją gospodarczą, starzeniem się społeczeństwa oraz przemianami na rynku pracy. W nowym ujęciu polityka społeczna wykracza poza funkcję kompensacyjną, stając się strategicznym narzędziem budowania kapitału ludzkiego i aktywizacji obywateli. Kluczowym instrumentem stają się w tym kontekście usługi społeczne – rozumiane szerzej niż tradycyjna pomoc, jako wsparcie spersonalizowane i proaktywne.

Mimo postępów w nadawaniu polityce społecznej bardziej usługowego charakteru system instytucjonalny ukształtowany w Polsce w latach 90. XX wieku wciąż w dużej mierze opiera się na świadczeniach pieniężnych. Choć jego struktura zapewnia podstawowe bezpieczeństwo socjalne, utrudnia jednak wdrażanie kompleksowych interwencji ukierunkowanych na szeroko rozumiany dobrostan i jakość życia, a nie jedynie na zaspokajanie elementarnych potrzeb.

Jedną z barier w rozwoju i wdrażaniu skutecznej polityki usługowej jest jej fragmentaryczność – zarówno na poziomie sektorowym, jak i instytucjonalnym – oraz deficyty informacyjne w procesach decyzyjnych. Trudności nastręcza choćby ujednolicenie definicji usług społecznych, a w konsekwencji także ich rzetelne monitorowanie. Brak spójnej siatki pojęciowej oraz rozproszenie źródeł danych utrudniają kreowanie spójnej strategii w tym obszarze.

Niniejsza publikacja stanowi przyczynek do usystematyzowania tego zagadnienia, koncentrując się na identyfikacji i pomiarze usług społecznych w obszarach, które często pozostają na marginesie głównego nurtu statystyki publicznej i relatywnie rzadko lokują się w polu zainteresowań polityki społecznej.

Czym jednak są usługi społeczne i jak należy je definiować? Choć w literaturze naukowej brakuje jednej, powszechnie akceptowanej definicji, warto dokonać choćby krótkiego przeglądu wybranych ujęć definicyjnych.

T. Elfring, holenderski badacz ekonomii pracy, pod koniec lat 90. XX wieku charakteryzował usługi społeczne następująco:

różnią się od pozostałych usług tym, że mają charakter nierynkowy. Są one głównie udzielane przez państwo, ale także przez organizacje działające nie dla zysku, prywatne firmy i profesje. W tych ostatnich przypadkach zwykle są subsydiowane przez państwo. Sektor usług społecznych składa się z czterech kategorii: właściwych dla państwa (usługi cywilne i wojskowe), usług zdrowotnych, usług edukacyjnych oraz różnorodnych innych usług społecznych (Elfring, 1989, za: Szarfenberg, 2011, s. 15).

J. Rokicki koncentruje się na podmiotach realizujących usługi oraz na sferach życia społecznego – usługi społeczne postrzega on jako „celowe i zorganizowane działania podmiotów polityki społecznej, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i kultury, finansowane z funduszy publicznych przy współudziale dochodów społeczeństwa, w zależności od przyjętej polityki społecznej państwa” (Rokicki, 2014, s. 3). Z kolei M. Janoś-Kresło kładzie nacisk na jednostkę i jej potrzeby, definiując usługi społeczne jako „działania i czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki” (Janoś-Kresło, 2002).

Bodaj najbardziej obszerne, a zarazem praktyczne ujęcie definicyjne usług społecznych proponuje M. Grewiński. Usługi to „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 tych oddziaływań osiąga się wyższą jakość i zadowolenie z życia oraz tworzy się kapitał ludzki, społeczny, kulturowy i intelektualny, uwzględniając, 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, s. 110).

Różni autorzy (między innymi Szatur-Jaworska i Grewiński, 2021) zwracają uwagę na wspólne cechy usług społecznych. Można je ująć następująco:

1. Bezpośrednie zaspokajanie potrzeb ludzkich – usługi te służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin;
2. Cel indywidualny i społeczny – zaspokajają one indywidualne potrzeby osób, mając jednocześnie wymiar zbiorowy (na przykład zdrowie publiczne, edukacja, integracja społeczna);
3. Niematerialny charakter – nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych, lecz na podejmowaniu konkretnych działań (na przykład opieka, edukacja, pomoc społeczna);
4. Zasada *uno actu* – proces wytwarzania i konsumpcji tych usług odbywa się jednocześnie, w tym samym czasie i miejscu (na przykład lekcja w szkole, zabieg rehabilitacyjny, posiłek w jadłodajni);
5. Zróżnicowane źródła finansowania – mogą być finansowane ze środków publicznych (państwo, samorządy), prywatnych (NGO, firmy) lub w systemie mieszanym;
6. Zasady odpłatności – odbiorcy mogą korzystać z usług bezpłatnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie;

7. Uniwersalny dostęp i cel inkluzyjny – istotą jest zapewnienie dostępności, ze szczególnym uwzględnieniem grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (na przykład osób z niepełnosprawnościami, seniorów, dzieci).

W kwestii zakresu dziedzin życia społecznego, w których realizowane są usługi społeczne, również można odnotować wielość podejść. Przywoływany wcześniej T. Elfring wymienił wprowadzić cztery główne obszary (usługi cywilne, wojskowe, zdrowotne i edukacyjne), wskazał jednak także na „inne usługi”, co czyni ten katalog otwartym. Z kolei M. Dylewski i B. Filipiak (2005) sytuują usługi społeczne w szerszym kontekście usług publicznych. O ile te ostatnie stanowią kategorię nadrzędną, obejmującą świadczenia adresowane do ogółu społeczeństwa (takie jak administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości czy obrona narodowa), o tyle usługi społeczne skierowane są do konkretnego, indywidualnego odbiorcy. Według wspomnianych autorów do katalogu usług społecznych należą między innymi: edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, wypoczynek, a także mieszkalnictwo (za: Grewiński, 2022, s. 65–66).

Warto także wspomnieć o rozróżnieniu między usługami społecznymi a usługami socjalnymi. Według Joanny Lizut usługi społeczne stanowią kategorię nadrzędną, obejmującą ochronę zdrowia, oświatę i wychowanie, kulturę, kulturę fizyczną i rekreację, mieszkalnictwo oraz bezpieczeństwo publiczne. Usługi socjalne są natomiast ich specyficzną odmianą – służą zaspokajaniu egzystencjalnych potrzeb jednostek i wymagają bliższej relacji między usługodawcą a odbiorcą. Zakres usług socjalnych koncentruje się głównie na pomocy społecznej, a ich celem jest wspieranie osób, których funkcjonowanie społeczne jest istotnie zagrożone (Lizut, 2015, za: Grewiński, 2022).

Należy również odnieść się do perspektywy europejskiej. Została ona omówiona szerzej w Rozdziale I, dlatego w tym miejscu wystarczy nadmienić, że w dokumentach unijnych spotykamy się z dwojakim podejściem. Z jednej strony Komisja Europejska definiuje omawiany obszar jako „usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym” (ang. *Social Services of General Interest*; por. European Commission, 2011). Z drugiej strony Rada Unii Europejskiej proponuje ujęcie oparte na fundamencie aksjologicznym, określając je jako „usługi skierowane na osobę, mające na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, oparte zazwyczaj na zasadzie solidarności (...). Przyczyniają się do ochrony praw podstawowych i godności człowieka (...), umożliwiając jednostkom aktywny udział w życiu gospodarczym i społecznym” (Council of the European Union, 2010, s. 5).

W polskim systemie prawnym definicję usług społecznych wprowadza art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Zgodnie z tym przepisem są to:

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 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.

W ujęciu ustawowym kluczowe są dwa aspekty: po pierwsze – wskazanie gminy jako podmiotu koordynującego lub organizującego działania w obszarze usług, a po drugie – szeroki katalog dziedzin życia, w ramach których ustawodawca przewiduje rozwój usług społecznych. Choć podejście to może z pozoru wydawać się zawężające (poprzez ścisłe przypisanie roli gminie), należy pamiętać, że działania instytucji publicznych wymagają precyzyjnego umocowania prawnego i określenia podmiotów uprawnionych do kierowania środkami publicznymi na rozwój sektora usługowego.

Analizowane w niniejszej publikacji obszary usług wpisują się w zakres przedmiotowy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. Akt ten stanowił istotny punkt odniesienia dla wyznaczenia ram pola badawczego. Niemniej jednak przyjęta perspektywa analityczna nie ogranicza się wyłącznie do wymiaru lokalnego. Jest to podyktowane faktem, iż realizacja wielu usług społecznych pozostaje w ścisłej zależności od programów i instrumentów finansowych koordynowanych na szczeblu krajowym.

Niniejsza publikacja stanowi rozwinięcie analiz dotyczących roli podmiotów ekonomii społecznej (PES) w realizacji usług społecznych, prowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Prace te odbywają się w ramach projektu „EStakada – synchronizacja ekonomii społecznej na poziomie kraju”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej. Przedsięwzięcie to, realizowane w partnerstwie z Departamentem Ekonomii Społecznej MRPiPS, Głównym Urzędem Statystycznym oraz Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Krakowie, ma na celu pogłębienie diagnozy funkcjonowania sektora ekonomii społecznej. Należy zaznaczyć, że szereg obszarów usług społecznych – w szczególności polityka prorodzinna, wspieranie rodziny, system pieczy zastępczej, pomoc społeczna, ochrona zdrowia, wsparcie osób z niepełnosprawnościami, edukacja publiczna oraz reintegracja zawodowa i społeczna – został już poddany analizie w zakresie przedmiotowym i dostępności danych¹, Fakt ten zdeterminował wybór tematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu, którego celem jest zdefiniowanie i charakterystyka usług społecznych w Polsce w sześciu rzadziej omawianych obszarach: kulturze,

¹ Projekt o nazwie Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Więcej na <https://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/projekty-unijne-w-statystyce/zintegrowany-system-monitorowania-sektora-ekonomii-spoecznej-zsmes/>

mieszkalnictwie, przeciwdziałaniu bezrobociu, sporcie, turystyce oraz ochronie środowiska. Intencją autorów było wypełnienie istniejących luk badawczych (tzw. „białych plam”) w analizie tych sektorów, ze szczególnym uwzględnieniem typologizacji usług oraz metod ich monitorowania i ewaluacji. W tym celu wykorzystano dostępne badania empiryczne oraz przykłady dobrych praktyk, zarówno z poziomu lokalnego, jak i międzynarodowego².

W większości analizowanych obszarów odnotowuje się brak systematycznego pomiaru świadczonych usług oraz bezpośrednich rezultatów ich oddziaływania. Utrudnia to rzetelną ocenę skuteczności i efektywności podejmowanych działań, a tym samym prowadzenie precyzyjnie adresowanej polityki społecznej opartej na dowodach (*evidence-based policy*). Z przeglądu literatury krajowej i międzynarodowej wynika, że dane gromadzone przez instytucje – zarówno na poziomie europejskim, jak i polskim – koncentrują się głównie na nakładach finansowych (*input*). Informacje dotyczące faktycznego dostępu do usług, ich jakości, dostępności terytorialnej oraz rzeczywistych efektów dla użytkowników (*outcome*) pozostają natomiast niekompletne, rozproszone lub wręcz niedostępne.

Celem niniejszej publikacji jest przejście od etapu diagnozy problemu do propozycji operacjonalizacji usług społecznych. Kluczowym założeniem jest tu wyraźne odróżnienie usług od inwestycji infrastrukturalnych, świadczeń pieniężnych oraz innych form wsparcia, co ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego monitorowania i alokacji zasobów.

Warstwę metodologiczną opracowania oparto na przeglądzie literatury przedmiotu (*desk research*), analizie krajowych regulacji prawnych oraz badaniu dokumentów strategicznych szczebla centralnego i samorządowego. Istotnym elementem jest przyjęcie perspektywy porównawczej, uwzględniającej wybrane rozwiązania i narzędzia stosowane w krajach Unii Europejskiej. Podejście to pozwoliło nie tylko na identyfikację dobrych praktyk, lecz także na wskazanie luk systemowych w polskiej rzeczywistości administracyjnej i statystycznej.

W poszczególnych rozdziałach podjęto próbę stworzenia operacyjnej typologii usług społecznych, adekwatnej do specyfiki badanych dziedzin. W przyjętym podejściu usługi – ze względu na swój niematerialny charakter i konieczność spersonalizowanego zaangażowania pracowników – są konsekwentnie odróżniane od świadczeń rzeczowych i infrastrukturalnych. Intencją autorów jest, aby proponowane typologie, mimo że mogą wymagać dalszego doprecyzowania, stały się przyczynkiem do szerszej dyskusji – zarówno akademickiej, jak i praktycznej – na temat standaryzacji, monitorowania oraz usprawnienia procesów planowania i ewaluacji usług społecznych w Polsce.

² Poza dziedziną przeciwdziałania bezrobociu i promocji zatrudnienia, która z uwagi na swój społeczny wymiar była badana wielokrotnie.

W odniesieniu do niektórych obszarów (w szczególności przeciwdziałania bezrobociu i sportu) sformułowano postulaty wdrożenia skoordynowanych narzędzi ramowych, takich jak „metryka usługi społecznej” czy „mapy usług społecznych”. Ich celem jest standaryzacja i uproszczenie procesu zbierania danych o zasięgu, jakości, kosztach oraz trwałości efektów świadczonych usług. Istotnym wątkiem rozważań jest również podkreślenie faktu, że usługi społeczne dostarczane są nie tylko przez instytucje publiczne, lecz także w znacznym stopniu przez podmioty ekonomii społecznej (PES) – stowarzyszenia, fundacje czy spółdzielnie socjalne. Rola tego sektora powinna zostać w pełni uwzględniona w projektowanych narzędziach monitorujących i systemach sprawozdawczych.

Literatura

Council of the European Union. (2010). *Council conclusions "Social services of general interest: At the heart of the European social model"* (SOC828). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17566-2010-INIT/en/pdf>

Dylewski, M., Filipiak, B. (2005). Usługi publiczne. W: S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług* (s. 451–478). Wydawnictwo Naukowe PWN.

Elfring, T. (1989). New evidence on the expansion of service employment in advanced economies. *Review of Income and Wealth*, 35(4), 409–440. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.1989.tb00601.x>

European Commission. (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A quality framework for services of general interest in Europe (COM(2011) 900 final). Publications Office of the European Union.

Grewiński, M. (2021). Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej: Przegląd problemów i wizja przyszłości. Dom Wydawniczy ELIPSA.

Grewiński, M. (2022). O definiowaniu usług społecznych w politykach publicznych. W: A. Sowa-Kofta, P. Poławski (red.), *Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce* (s. 63–82). IPISS.

Janoś-Kresło, M. (2002). Usługi społeczne w gospodarce rynkowej. SGH.

Lizut, J. (2015). Usługi społeczne i socjalne jako instrumenty ograniczania wykluczenia społecznego [Niepublikowana rozprawa doktorska]. SGH.

Rokicki, J. (2014). Usługi społeczne jako przedmiot badań (pojęcie, cechy, rodzaje i funkcje). *Polityka Społeczna*, 7, 1–7.

Szarfenberg, R. (2011). *Standaryzacja usług społecznych* [Ekspertyza w ramach Projektu "Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"]. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich; WRZOS. <https://csr-d.pl/wp-content/uploads/2014/10/Ekspertyza-Ryszard-Szarfenberg.pdf>

Szatur-Jaworska, B., Grewiński, M. (2021). Dylematy definicyjne w kontekście wypracowania definicji prawnej usług społecznych na potrzeby powołania centrów usług społecznych w Polsce. W: M. Rymsza (red.), *Centrum usług społecznych: Od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy* (s. 33–66). NRR; KP RP; IPISS.

1. Usługi społeczne w Unii Europejskiej: kontekst problemów diagnozowania i ewaluacji (*Paweł Poławski*)

1.1. Fragmentacja podejścia usługowego i problemy diagnozy

Usługi stanowiły i stanowią ważną składową *welfare state*, choć ich znaczenie i rola w procesach transformacji państwa opiekuńczego oraz powiązanych z nią sposobach prowadzenia polityki społecznej były zróżnicowane. Początki klasycznego okresu rozwoju państwa opiekuńczego to nie tylko rozwój systemów ubezpieczeniowych i mechanizmów transferów finansowych, ale i nacisk na tworzenie instytucji suplementujących redystrybucję opartą na świadczeniach pieniężnych. Pełny tytuł konstytutywnego dla *welfare state* raportu Beveridge'a z 1942 roku to "Ubezpieczenia społeczne i służby pokrewne" (*Social Insurance and Allied Services*), a jedną z podstawowych myśli autora było to, że system ubezpieczeń społecznych — w tym np. zasiłki chorobowe — nie będzie działał efektywnie, jeśli jego beneficjenci nie będą mieli dostępu do skutecznych usług (np. zdrowotnych), które pozwolą im nie tylko zaspokoić podstawowe potrzeby bytowe, ale i wzmocnić zdolność do działania oraz indywidualną odpowiedzialność³ sprzyjającą jednej z podstawowych funkcji reform, tj. pełnemu zatrudnieniu.

M. Grewiński (2021, s. 41) trafnie wskazuje, że kształtowanie się „klasycznego”, keynesowskiego (zorientowanego na kreowanie popytu) porządku opiekuńczego w Europie powojennej aż do lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku wiązało się — niezależnie od deklaracji zawartych w raporcie Beveridge'a — z rozwojem pasywnych instrumentów polityki społecznej, redystrybucją, działaniami interwencyjnymi ukierunkowanymi na doraźne rozwiązywanie problemów socjalnych i słabym rozwojem usług społecznych. Autor identyfikuje ponadto (s. 41–54) chronologicznie kolejne modele państwa opiekuńczego: dominujący od lat siedemdziesiątych do dziewięćdziesiątych XX w. model neoliberalny przesuwający usługi społeczne w kierunku rynku i sektora prywatnego; dominujący na przełomie wieków model aktywnej polityki społecznej i *workfare state*, kładący nacisk przede wszystkim na usługi reintegracyjne zorientowane

³ Patrz np. następujący cytat z raportu Beveridge'a (1942: 170; tłum. własne): „Plan Ubezpieczenia Społecznego przedstawiamy w ramach ogólnego programu polityki społecznej. Stanowi on jedynie część ataku na pięć wielkich nieszczęść: na fizyczny Niedostatek, którym zajmuje się bezpośrednio, na Chorobę, która często powoduje ów Niedostatek i przynosi wiele innych nieszczęść, na Ignorancję obywateli, na którą żadna demokracja nie może sobie pozwolić, na Nędzę wynikającą głównie z chaotycznego rozmieszczenia przemysłu i ludności, oraz na Bezczynność, która niszczy dostatek i deprawuje ludzi gdy pozostają oni bez zajęcia - niezależnie od tego, czy są dobrze odżywieni, czy nie. Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko wobec fizycznego niedostatku, ale wobec każdego z tych nieszczęść we wszystkich ich formach, i wykazując, że bezpieczeństwo może być połączone ze swobodą, przedsiębiorczością i odpowiedzialnością jednostki za własne życie, społeczność brytyjska i ci, którzy w innych krajach odziedziczyli tradycję brytyjską, mają do spełnienia zasadniczą rolę w postępie ludzkości”.

na aktywizację na rynku pracy; oraz aktualny model inwestycyjnej polityki społecznej, wyraźnie związany z rozwojem usług publicznych — w tym usług niezwiązanych z rynkiem pracy.

O ile wcześniejsze modele polityki społecznej (w stosunku do inwestycyjnego) bazowały na logice redystrybucyjno-kompensacyjnej, kładąc nacisk na zasilki i świadczenia mające na celu łagodzenie skutków ryzyk socjalnych, o tyle podejście usługowe redefiniuje funkcję polityki społecznej jako narzędzia produktywno-prewencyjnego. Zasadniczo różny jest tu charakter interwencji: modele wcześniejsze adresują problemy społeczne *post factum*, podczas gdy model usługowy koncentruje się na rozwiązaniach *ex ante*, redefiniując politykę społeczną z naciskiem na te jej funkcje, które wiążą się z mobilizowaniem zdolności rozwojowych jednostek i populacji. Z kolei mobilizacja ta wydaje się konieczna dla utrzymania rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia (European Commission, 2013). Zmiana podejścia znajduje wyraz w rzeczywistych politykach państw Unii Europejskiej, stanowiąc pragmatyczną odpowiedź na postrzegane wyzwania ekonomiczne i społeczne w obliczu gospodarczej globalizacji (Bouget i in., 2015). Kluczowe dla tego podejścia jest założenie, że państwa i ich obywatele stoją przed wyzwaniami charakterystycznymi dla społeczeństw postindustrialnych — starzeniem się, zmianą struktur rodzinnych czy też przejściem do gospodarki opartej na wiedzy — wobec których tradycyjne transfery pieniężne okazują się strukturalnie niewystarczające (Wiktorska-Świąćka i in., 2016).

Proces instytucjonalizacji paradygmatu usługowego w ramach polityk publicznych nie jest w przestrzeni europejskiej jednolity. Prawne ramy usług społecznych w poszczególnych krajach UE mają zróżnicowany charakter (w niektórych krajach funkcjonują kompleksowe ustawy o usługach społecznych, w innych – ustawy specyficzne, obejmujące odrębne grupy docelowe), istnieją istotne różnice w tym, jak odpowiedzialność za projektowanie, planowanie i świadczenie usług jest dzielona między różne poziomy administracji (centralny, regionalny lub samorządowy), różne są mechanizmy koordynacji usług, różne poziomy wydatków budżetowych związanych z usługami, różne progi i zasady dostępu do usług, zróżnicowane pakiety i zestawy usług itd. Zróżnicowanie to jest z kolei pochodną podobnych, choć w różnych krajach oddziałujących w różnym stopniu i zakresie czynników (Llena-Nozal i in., 2022): niedoborów zasobów ludzkich (w tym zróżnicowanego poziomu zatrudnienia wykwalifikowanego personelu zaangażowanego w świadczenie usług) i finansowych (nieadekwatnego poziomu finansowania usług), braków w koordynacji (zarówno wertykalnej - między różnymi poziomami administracji publicznej, jak i horyzontalnej – między ministerstwami i departamentami merytorycznymi lub międzysektorowej) i zarządzania - w tym fragmentacji instytucjonalnej i powiązanych z nią niejasności kompetencyjnych w obszarze społecznych usług.

W Polsce transformacja wydaje się tym bardziej złożona, że system opieki społecznej stworzony na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku opierał się przede wszystkim na

świadczeniach pieniężnych i wsparciu rzeczowym, w ograniczonym zakresie oferując zintegrowane i spersonalizowane usługi społeczne. Kolejne reformy, choć przyczyniały się do konsolidacji systemu poprzez rozwój struktur instytucjonalnych, w rzeczywistości utrzymywały dominację transferów pieniężnych (Wiktorska-Święcka i in., 2016). S. Golinowska diagnozując niedorozwój sfery usług i powody, dla których transfery pieniężne utrzymują swoją pozycję w polskim *welfare state* pisała nie tak dawno, że:

Obraz funkcjonowania usług społecznych, jednej z zasadniczych sfer państwa opiekuńczego, jest w Polsce zróżnicowany i chaotyczny. Dostęp do nich jest źródłem nierówności. Jednak w powszechnej opinii społeczeństwa polskiego ciągle pokutuje przekonanie, że to można jakoś zorganizować; trzeba tylko „załatwić” dostęp (także nieformalny) i mieć środki na zapłacenie usługi. Dlatego osoby dotknięte ryzykiem (np. osoby niepełnosprawne) domagają się „gotówki”, a nie usług. (...) Struktury formalne mają niską zdolność do koordynacji; są rozdzielone terytorialnie (wielopoziomowość), dziedzinowo (ministerialne silosy) oraz sektorowo (instytucje publiczne, prywatne i trzeci sektor). Koordynacja udaje się na poziomie politycznym i nieformalnym. (Golinowska, 2018, s.127)

Niewykluczone, że sytuacja – jeśli idzie o zróżnicowanie i chaotyczność funkcjonowania systemu usług społecznych sygnalizowane przez S. Golinowską - ulega zmianie, bo też i proces instytucjonalizacji usługowego podejścia w polskiej polityce społecznej w ostatnich latach nabiera tempa między innymi w związku z wchłanianiem i adaptacją założeń polityk wspólnotowych.

Obserwacja dotycząca zróżnicowania systemów świadczenia usług społecznych w politykach krajów UE ujawnia zasadniczy problem diagnozy i możliwości prowadzenia usługowej polityki społecznej opartej na wiedzy: obok fragmentacji i niespójności polityk mamy także fragmentację danych dotyczących usług i utrudniający porównania brak standaryzacji tych danych. Autorzy przywołanego wcześniej raportu o usługach społecznych w Europie (Llena-Nozal i in., 2022) podkreślają choćby to, że na poziomie Unii Europejskiej nie istnieje powszechnie przyjęta i wiążąca definicja usług społecznych; z drugiej strony – formułowane w profesjonalnym dyskursie postulaty dotyczące np. standardów jakości usług społecznych, choć adresują zasady i kryteria operacyjne, podkreślają jednocześnie ich dobrowolny i elastyczny charakter i konieczność ich adaptacji do zróżnicowanych kontekstów krajowych (Kiesel, 2011). Paradoksalnie jednak, elastyczność w dostosowaniu czy to sposobów rozumienia usług czy to kryteriów ich ewaluacji utrudnia spójną implementację podejścia usługowego na szczeblu krajowym i lokalnym, i pogłębia fragmentaryczność informacji, jakimi w zakresie usług społecznych dysponujemy. Co więcej, instytucje centralne, regionalne i samorządowe w różnych krajach dzielą

odpowiedzialność za projektowanie i świadczenie usług społecznych, co prowadzi do dalszej fragmentacji systemu informacji o usługach i do jego niekoherencji.

Problem informacyjnych deficytów w zakresie usług społecznych ma swoje uwarunkowania polityczne, koncepcyjne, strukturalne i metodologiczne. W kolejnych częściach tekstu wskażę niektóre z tych uwarunkowań zwracając uwagę na ich konsekwencje dla możliwości analizy obszaru usług społecznych i deficytów informacyjnych w zakresie transformacji państwa opiekuńczego w kierunku podejścia usługowego.

1.2. Dynamika paradygmatu inwestycji społecznych

Koncepcja inwestycji społecznych stanowi odpowiedź na ograniczenia tradycyjnej polityki społecznej zakładając zmianę orientacji i przejście od logiki kompensacyjnej do aktywizującej. Punkt ciężkości nie leży tu w "naprawianiu" tkanki społecznej po wystąpieniu szkód lub nasileniu objawów rozmaitych społecznych problemów, ale na proaktywnym przygotowywaniu na przyszłe wstrząsy (Esping-Andersen, 1999; Hemerijck, 2012). Konsekwentnie, paradygmat inwestycji społecznych to w założeniach nie tyle i nie tylko zbiór odrębnych polityk, ale spójna filozofia działania państwa. Jego strategicznym celem jest systematyczne budowanie kapitału ludzkiego i wzmacnianie zdolności (ang. *capabilities*) obywateli do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym. Wzmocnienie zdolności jest tu rozumiane jako zapewnienie jednostkom realnej wolności i możliwości realizacji celów życiowych, co odróżnia to podejście od prostego „wyposażania” w odpowiednie (np. zgodne z bieżącymi potrzebami rynku pracy) umiejętności. Istotą paradygmatu jest prewencja i przygotowywanie na przyszłe wyzwania, a nie wyłącznie łagodzenie bieżących problemów. W tym ujęciu polityka społeczna staje się kluczowym czynnikiem produktywności, a nie obciążeniem dla gospodarki, a inwestycje społeczne to podejście, które postrzega wydatki socjalne nie jako koszt, ale jako inwestycje w przyszłość społeczeństwa (np. Hemerijck, 2017, 2022). Celem tych inwestycji jest generowanie długoterminowych zwrotów w postaci wyższego poziomu zatrudnienia, większej spójności społecznej, stabilności fiskalnej i zrównoważonego wzrostu gospodarczego – przy założeniu, że rozwiązania polityki społecznej mają największą skuteczność, jeśli są dostosowane do konkretnego etapu życia odbiorcy, że należy zachować prymat usług społecznych i aktywizacji nad transferami pieniężnymi, że kluczowa jest synergia i wzajemne wzmacnianie różnych obszarów polityki w koniunkcji ze zrównoważonym rozwojem społecznym — w tym ograniczaniem społecznego wykluczenia — i gospodarczym, tj. stymulowaniem długoterminowego wzrostu gospodarczego i stabilności fiskalnej.

Wdrażanie koncepcji inwestycyjnych w Unii Europejskiej miało jednak — jak pokazują C. De la Porte i B. Palier (2022) — swoją dynamikę. Ewolucja unijnej polityki inwestycji społecznych

polegała na przejściu od nacisku na mobilizację kapitału ludzkiego w Europejskiej Strategii Zatrudnienia w latach dziewięćdziesiątych XX w., przez kompleksowe cele Strategii Lizbońskiej na przełomie wieków, następnie przez wyraźny powrót do wąskiej, powiązanej z cięciami budżetowymi perspektywy zorientowanej na aktywizację na rynku pracy, sformułowanie uwzględniające perspektywę cyklu życia tzw. pakietu inwestycji społecznych⁴, aż ostatecznie do „rozmycia” idei inwestycyjnych w trakcie prac nad Europejskim Filarem Praw Socjalnych (EFPS). Ten dynamiczny proces był konsekwentnie kształtowany przez wewnętrzną rywalizację między „aktorami zorientowanymi społecznie” a „aktorami zorientowanymi ekonomicznie” w instytucjach UE — przy czym siła przetargowa każdej ze stron decydowała o kształcie unijnych inicjatyw w danym okresie — oraz przez aktualne priorytety krajów członkowskich i orientacje polityczne rządów w Radzie Europejskiej. Czasowa dominacja lewicy sprzyjała promowaniu szerokiej, inkluzywnej strategii polityki społecznej, natomiast dominacja prawej strony sceny politycznej — koncentracji na aktywizacji zawodowej, konkurencyjności i dyscyplinie fiskalnej.

Tabela 1: Sekwencje polityki inwestycji społecznych w UE według C. De la Porte i B. Paliera

Sekwencja	Okres	Główna orientacja i model	Dominująca funkcja inwestycji społecznych	Znaczenie usług społecznych
1. Europejska Strategia Zatrudnienia (EES)	1993–1997	Koncentracja na zatrudnieniu i ograniczaniu bezrobocia; przejście od polityki pasywnej do aktywnej polityki rynku pracy. Model anglo-nordycki	Mobilizacja kapitału ludzkiego ("wysoki poziom zatrudnienia") oraz zachowanie kapitału ludzkiego ("wyszkolona i zdolna do adaptacji siła robocza").	Usługi społeczne włączone w celu wsparcia uczestnictwa w rynku pracy, promowanie środków na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego głównie przez zapewnienie dostępu do niedrogiej i wysokiej jakości opieki (żłobki/przedszkola). Priorytetem była także edukacja i szkolenia przez całe życie.
2. Strategia Lizbońska	1998–2004	Rozszerzenie perspektywy w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, spójności społecznej oraz jakości zatrudnienia. Polityka społeczna jako czynnik produktywny. Model anglo-nordycki	Wzmocniona mobilizacja kapitału ludzkiego, a także mocne skupienie na tworzeniu kapitału ludzkiego.	Usługi społeczne zyskały na znaczeniu. Wzmocniono nacisk na opiekę nad dziećmi (wcześniej podrzędny element EES), z ustaleniem konkretnych celów na 2010 rok (co najmniej 30% dzieci w wieku 0–3 lat). Akcentowano edukację wyższą i wczesną edukację i opiekę nad dziećmi (inwestowanie w umiejętności poznawcze dzieci). Rozwinięto strategię włączenia

⁴ W tym: European Commission. (2013a). Commission Recommendation of 20 February 2013, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage* (2013/112/EU). European Commission. (2013b). *Towards social investment for growth and cohesion – Including implementing the European Social Fund 2014–2020* (COM(2013) 83 final).

Sekwencja	Okres	Główna orientacja i model	Dominująca funkcja inwestycji społecznych	Znaczenie usług społecznych
		zorientowany na nową lewicę.		społecznego (integracja poprzez pracę).
3. Ograniczenie Agendy Lizbońskiej	2005–2010	Przeformułowanie Strategii Lizbońskiej w kierunku bardziej liberalnym. Koncentracja na konkurencyjności, wzroście i miejscach pracy (model anglo-niemiecki).	Silniejsza koncentracja na mobilizacji kapitału ludzkiego, podczas gdy jego tworzenie i zachowanie stały się mniej istotne. Głównym celem było zwiększenie wskaźników zatrudnienia.	Usługi społeczne stały się kwestiami pobocznymi. Godzenie życia zawodowego i rodzinnego oraz opieka nad dziećmi przestały być priorytetem. Zmniejszono uwagę na jakość zatrudnienia, stawiając na wysoki wskaźnik zatrudnienia (jakiegokolwiek).
4. Pakiet Inwestycji Społecznych	2011–2013	Próba przeciwdziałania presji ekonomicznej i polityce oszczędności (austerity); dążenie do bardziej inkluzywnej i kompleksowej polityki. Dominacja modelu niemiecko-liberalnego w wersji oszczędnościowej.	Koncentracja na tworzeniu i mobilizacji kapitału ludzkiego oraz zwiększania zdolności, a w pewnym stopniu także na zachowaniu kapitału. Nacisk na perspektywę cyklu życia.	Odrodzenie kompleksowego podejścia do usług społecznych. Pakiet zachęcał państwa członkowskie do rozwijania wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi, edukacji, szkoleń. Wskazanie kluczowych aspektów ochrony socjalnej, w tym wsparcie mieszkaniowe, rehabilitację, opiekę zdrowotną i usługi opieki długoterminowej.
5. Europejski Filar Praw Socjalnych (EFPS)	2014–2019	Reorientacja polityki społecznej UE na prawa i zasady (częściowe rozmycie koncepcji inwestycji społecznych). Wzrost znaczenia wymiaru społecznego w obliczu kryzysu.	Włączenie celów inwestycji społecznych z poprzednich sekwencji, takich jak tworzenie i mobilizacja zasobów pracy. Polityka społeczna postrzegana jako "czynnik produktywny".	Elementy inwestycji społecznych, takie jak edukacja, szkolenia i uczenie się przez całe życie, aktywne wsparcie zatrudnienia, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci, włączone do Filaru Praw Socjalnych. Parlament Europejski podkreślał znaczenie inwestowania w dostępną i przystępną cenowo wysoką jakość infrastrukturę opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi.

Źródło: opracowanie na podstawie De la Porte, C., Palier, B. (2022). The Politics of European Union's Social Investment Initiatives. W: J. L. Garritzmann, S. Häusermann, B. Palier (red.), The World Politics of Social Investment (Volume I). Oxford University Press.

W poszczególnych „sekwencjach” ewolucji polityki inwestycji społecznych różna też była zakładana rola usług społecznych i ich preferowany zakres. Rozszerzanie tego zakresu miało jednak w pewnej mierze charakter pozorny — De la Porte i Palier zaznaczają, że sformułowana w pakiecie inwestycji społecznych idea i kierunki działań została wchłonięta i jednocześnie rozmyta w EFPS. Filar — zbiór 20 zasad proklamowany wspólnie przez Parlament

Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską 17 listopada 2017⁵ — sugeruje (Social Services Europe, 2018) kluczową rolę usług społecznych w realizacji części zasad, m.in. w zakresie zachowania równowagi między pracą a życiem prywatnym, opieki nad dziećmi, włączenia osób z niepełnosprawnościami, opieki długoterminowej, mieszkalnictwa i wsparcia osób bezdomnych. EFPS nie ma jednak charakteru wiążącego, co oznacza, że stanowi zbiór ogólnych zasad, które — jeśli mają kształtować instytucjonalne realia — wymagają przyjęcia dedykowanego ustawodawstwa w poszczególnych krajach członkowskich. Innymi słowy, koncepcja inwestycji społecznych została według cytowanych autorów „rozmyta”, ponieważ utraciła swoją strategiczną centralność: została ograniczona w zakresie celów — skupienie na mobilizacji siły roboczej zamiast na kompleksowym tworzeniu i zachowaniu kapitału ludzkiego; została także osłabiona pod względem politycznym i prawnym, albo ulegając marginalizacji w stosunku do silniejszych celów ekonomicznych i fiskalnych (Europejski Semestr), albo wchłonięta w ramach szerszego, ale mniej egzekwowalnego (prawo miękkie) zbioru zasad, jakim jest EFPS.

„Rozmycie” koncepcji inwestycji społecznych przekłada się na deficyt w zakresie sposobów oceny faktycznego zakresu i efektów działań – w tym powiązanych z inwestycyjnym charakterem usług społecznych. Podstawowym narzędziem służącym monitorowaniu postępów we wdrażaniu EFPS jest tablica wyników społecznych - Social Scoreboard (European Commission, 2017)⁶ - zintegrowana z procesem Semestru Europejskiego, czyli z rocznym cyklem koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej w UE. Tablica obejmuje zestaw 35 wskaźników społecznych, które w założeniu mają ilustrować realizację 20 zasad EFPS. Wskaźniki te podzielone są na 12 obszarów tematycznych, odpowiadających poszczególnym aspektom sytuacji społecznej i rynku pracy w państwach członkowskich UE.

Mimo że Tablica jest postrzegana jako krok w kierunku wzmocnienia społecznego wymiaru UE, stała się ona przedmiotem istotnej krytyki, zarówno pod kątem metodologicznym, jak i jej realnego wpływu politycznego. Wskazuje się na przykład na to, że wpływ narzędzia na praktykę poszczególnych krajów członkowskich i faktyczne podnoszenie standardów społecznych jest ograniczony w związku z niewiążącym charakterem EFPS, a więc i tablicy wyników (Polomarkakis, 2019); sporadyczne wykorzystywanie tablicy jako podstawy identyfikacji deficytów, a tym bardziej projektowania reform (Hacker, 2023); brak mechanizmu przełożenia wartości wskaźników na przemyślane rekomendacje dla poszczególnych krajów (EuroHealthNet, 2024) czy — wynikające z podporządkowania celów społecznych ekonomii i celom fiskalnym Europejskiego Semestru — instrumentalizowanie tablicy wyników. W dotychczasowym

⁵ https://commission.europa.eu/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en

⁶ Patrz: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/>

zestawie wskaźników krytykowano brak powiązania z rzeczywistym zróżnicowaniem faktycznych problemów społecznych (ETUI, 2017), brak różnicowania wartości wskaźników ze względu na kluczowe zmienne społeczne i demograficzne — w tym w szczególności ze względu na płeć — czy problemy z trafnością danych, na których oparte są wskaźniki, i powiązane problemy z możliwością wnioskowania (Gabos i in., 2021). Należy też zaznaczyć, że — pomijając argumenty krytyczne co do metodologii i sposobów wykorzystania — Scoreboard faktycznie obejmuje prawie wyłącznie wskaźniki rezultatów i nie uwzględnia procesów oraz instrumentów polityki społecznej, które kształtują te rezultaty. W praktyce oznacza to, że choć Social Scoreboard może pomóc wskazać obszary problemowe — na przykład wysokie ryzyko ubóstwa, niski poziom zatrudnienia kobiet czy zagrożenie poważną depryzacją mieszkaniową w poszczególnych krajach — to nie dostarcza informacji o tym, jakie działania czy polityki oddziałują na te problemy, ani faktycznie nie umożliwia monitorowania sposobów wdrażania zasad Europejskiego Filaru Praw Socjalnych na poziomie instytucjonalnym — w tym za pośrednictwem systemów usług społecznych. Innymi słowy, paradygmat inwestycyjny niekoniecznie znajduje odzwierciedlenie w praktyce monitorowania i konstruowania wskaźników sytuacji społecznej i jej uwarunkowań w UE i poszczególnych krajach członkowskich.

1.3. SSGI i rynkowa perspektywa na kwestię usług społecznych

Przejawem (w sposób szczególnie rozumianego) „rozmycia” koncepcji inwestycji społecznych (De la Porta i Palier, 2022), a jednocześnie jednym ze źródeł niekoherencji zasobów informacyjnych dotyczących usług społecznych w UE są problemy definicyjne.

W dokumencie „A Quality Framework for Services of General Interest in Europe” (European Commission, 2011) dokonano rozróżnienia między Services of General Economic Interest (SGEI – usługi rynkowe, dla których władze publiczne ustanowiły określone obowiązki usług publicznych na podstawie kryterium zainteresowania ogólnego), Non-economic Services of General Interest (NESGI – usługi niekwalifikowane jako działalność ekonomiczna, takie jak edukacja obowiązkowa, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, porządek publiczny) i Social Services of General Interest (SSGI). Nazwa tych ostatnich została zresztą przetłumaczona na j. polski jako „usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym”⁷ i obejmuje „systemy zabezpieczenia społecznego pokrywające najistotniejsze z życiowych zagrożeń i szereg innych podstawowych usług świadczonych bezpośrednio osobom fizycznym, pełniących rolę zapobiegawczą i przyczyniając się do osiągnięcia spójności społecznej oraz włączenia społecznego tych osób”. Definicja ta wprost wiąże usługi z tradycyjnie rozumianym obszarem

⁷ Polska wersja językowa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0900>

funkcjonowania państwa opiekuńczego, tj. z instytucjami bezpieczeństwa socjalnego. Nie wyłącza też z obszaru usług społecznych świadczeń – zarówno tych pieniężnych jak i tych rzeczowych. Inaczej mówiąc, ogólna definicja UE uzasadnia myślenie o usługach społecznych dokładnie w tych kategoriach, jakie są ujęte w systemach sprawozdawczych i statystykach wspólnotowych, a niekoniecznie w kategoriach powiązanych z podejściem inwestycyjnym. Jednocześnie nie ogranicza jednak zakresu zbioru potencjalnych odbiorców usług, tj. nie wskazuje, że pojęcie usługi socjalnej obejmuje wyłącznie zagrożonych społecznym wykluczeniem lub – tym bardziej – tylko świadczeniobiorców pomocy społecznej.

Równolegle przywoływane jest sformułowanie Rady Europy, wedle którego SSGI „są definiowane przez organy publiczne w Państwach Członkowskich z uwzględnieniem różnorodnych uwarunkowań geograficznych, społecznych i kulturowych oraz potrzeb i preferencji użytkowników, charakteryzują się specyficznymi cechami odróżniającymi je od innych usług o znaczeniu ogólnym. Są to usługi skierowane na osobę, mające na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, oparte zazwyczaj na zasadzie solidarności i często zakorzenione w (lokalnych) tradycjach kulturowych. Przyczyniają się do ochrony praw podstawowych i godności człowieka, przeciwdziałania dyskryminacji oraz zapewnienia równości szans dla wszystkich, umożliwiając jednostkom aktywny udział w życiu gospodarczym i społecznym” (Council of the European Union, 2010: 5). Sformułowanie to w zasadzie jest rozwinięciem definicji Komisji kładącym nacisk na społeczne funkcje usług; jego konsekwencją jest jednak skrajnie pluralistyczne i kontekstowe podejście do tematu.

Główny nurt krytyki unijnego sposobu konceptualizacji usług wskazuje na to, że SSGI to koncepcja o charakterze politycznym i opisowym, a nie ścisła kategoria prawna. Pojęcie to nie znajduje odzwierciedlenia w żadnym traktacie unijnym ani nie przekłada się na konkretne regulacje prawne obejmujące SSGI (Bauby, 2013). Problem wynika bezpośrednio z niedostatecznie sprecyzowanego statusu SSGI i polega na tym, że dotychczasowe rozumienie usług opiera się na rozróżnieniu działalności „gospodarczej” i „niegospodarczej”. Orzecznictwo TSUE konsekwentnie utrzymuje, że każda działalność polegająca na oferowaniu towarów i usług na rynku stanowi działalność gospodarczą (Komisja Europejska, 2016). Krytyka nie kwestionuje tej ogólnej zasady, ale kwestionuje jej zastosowanie w odniesieniu do usług społecznych. Interpretacja Trybunału ma charakter rozszerzający - wszystkie usługi, które wiążą się z wynagrodzeniem, powinny być klasyfikowane jako działalność gospodarcza, niezależnie od tego, czy osoby korzystające z danej usługi faktycznie ją opłacają. Taka interpretacja idzie w poprzek myślenia o celach instytucji państwa opiekuńczego, bo oznacza, że usługa społeczna — np. opieka długoterminowa, edukacja czy pomoc dla bezdomnych — która jest finansowana całkowicie ze środków publicznych i świadczona obywatelom bezpłatnie, zostaje zakwalifikowana jako „działalność gospodarcza” w momencie, gdy jej wykonanie zleca się

podmiotowi zewnętrznemu (i nie jest szczególnie istotne czy jest to podmiot publiczny, przedsiębiorstwo czy organizacja trzeciego sektora) w zamian za określone wynagrodzenie. Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu EAPN wskazywała na przykład w swoim czasie, że usługa doradcza dla migrantów świadczona przez wolontariuszy zostałaby uznana za nierynkową usługę społeczną (EAPN, 2007, s. 7). Jednakże ta sama usługa, realizująca dokładnie tą samą, bo opartą na zasadzie solidarności funkcję, zmienia swój status prawny wyłącznie na skutek przyznanego finansowania (np. w formie dotacji umożliwiającej opłacenie kosztów operacyjnych i wynagrodzeń personelu). W ten sposób forma finansowania lub kontraktowania usługi uzyskuje prymat nad jej społecznym charakterem.

A. Crespy (2016) wskazuje, że sektor usług społecznych historycznie funkcjonował pod ochroną państwa, był oparty na zasadach solidarności i nie podlegał regułom rynkowym. Jednak uznanie usług społecznych za działalność gospodarczą, a dokładniej – brak automatycznego uznania nieekonomicznego charakteru SSGL, skutkuje podporządkowaniem ich zasadom rynkowym. Crespy pisze w tym względzie, że unijna konceptualizacja usług:

(...) prowadzi do sytuacji, w której zakres stosowania unijnych zasad konkurencji i rynku był nieustannie rozszerzany, pozostawiając jedynie niewielką liczbę kluczowych usług rządowych w sferze usług niemających gospodarczego charakteru, podczas gdy branże sieciowe [tj. energia, woda, usługi pocztowe, usługi telekomunikacyjne, transport, odpady – przyp. aut.] zostały praktycznie całkowicie zliberalizowane i obecnie ich przynależność do sfery rynkowej nie jest już kwestionowana. Pomiędzy tymi obszarami znajduje się ogromna liczba usług socjalnych, które lokują się w szarej strefie, a zatem potencjalnie mogą podlegać liberalizacji. (Crespy, 2016, s. 52)

Praktyczne skutki liberalizacji i tendencji w kierunku urynkowania są dwojakie. Po pierwsze, świadczenie usług społecznych jest poddawane zasadom konkurencji - na przykład poprzez objęcie prawem zamówień publicznych. Po drugie, i co bardziej problematyczne, finansowanie publiczne dla podmiotów świadczących te usługi (np. jednostek służby zdrowia, organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych) może zostać uznane za formę wsparcia ze strony państwa, a samo poddanie finansowania usług społecznych reżimowi kontroli państwowej nad działalnością gospodarczą należy interpretować jako podporządkowanie celów społecznych celom rynkowym, wyraźny przejaw neoliberalnego myślenia i – jak nazywa to Crespy - "integracji negatywnej" (tj. kładącej nacisk na liberalizację i zasadę konkurencji) nad "integracją pozytywną" w ramach UE, to jest nad budowaniem wspólnotowej polityki społecznej. Drugą konsekwencją jest potencjalne ograniczenie niezależności państw członkowskich w zakresie kształtowania własnej polityki społecznej. Państwa członkowskie samodzielnie definiują usługi społeczne mając szeroką dyskrekcję w tym zakresie; jednocześnie jednak, poprzez stosowanie prawa konkurencji do usług społecznych UE de facto ogranicza swobodę i ingeruje

w kompetencje państw członkowskich (Anchini, 2016) – także, dodajmy, jeśli idzie o sposób rozumienia społecznych usług.

1.4. Różnorodność podejść do usług społecznych

W 2022 r. upublicznione zostały dwa interesujące (w kontekście tworzenia spójnej polityki UE w zakresie usług społecznych, efektywnego monitorowania jakości tej polityki, oraz możliwości prowadzenia analiz porównawczych) raporty: firmowany przez Komisję Europejską „Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations” (European Commission i in., 2022) oraz wydany przez OECD raport „Provision of social services in EU countries: Reform of the national framework for the provision of social services in Spain” (Llena-Nozal i in., 2022). Oba wydawnictwa zawierają próbę syntezy tego, co wiemy o usługach społecznych w krajach UE, a też konkluzje obu są zbliżone: mimo strategicznego znaczenia usług, w Unii Europejskiej nie istnieje jedna, uniwersalna ich definicja. Zróżnicowanie definicyjne wynika przede wszystkim z zasady subsydiarności, która pozostawia państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu własnych systemów polityki społecznej. W rezultacie – zróżnicowanie podejść do usług społecznych wynika z odmiennych tradycji prawnych, wartości kulturowych oraz realiów społeczno-gospodarczych każdego z unijnych krajów. Heterogeniczność podejść nie jest – inaczej mówiąc - jedynie kwestią terminologii, ale wyrazem odmiennych filozofii dotyczących roli państwa, społeczeństwa obywatelskiego i rynku w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Różnice z kolei wprost przekładają się na rozbieżności w zakresie i sposobie kategoryzowania usług, a więc i na rozbieżności w zakresie ich monitorowania i oceny.

Państwa członkowskie regulują usługi społeczne w oparciu o dwa główne modele legislacyjne. Część z nich, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej, stosuje podejście kompleksowe, opierając system na jednej, nadrzędnej ustawie, która całościowo definiuje sektor – przykładem może być Słowacja (European Commission i in., 2022, s. 58). Inne kraje, takie jak Austria czy Niemcy, preferują podejście sektorowe, w ramach którego funkcjonuje wiele odrębnych aktów prawnych dedykowanych poszczególnym grupom docelowym lub typom świadczeń, co często implikuje również podział odpowiedzialności za zarządzanie między różne rodzaje instytucji (Llena-Nozal i in., 2022, s.13). Dychotomia legislacyjna odzwierciedla różne filozofie państwa opiekuńczego: z jednej strony dążenie do centralnie skodyfikowanego, uniwersalnego systemu, a z drugiej preferencję dla zdecentralizowanej, elastycznej odpowiedzi na specyficzne potrzeby społeczne. Co istotne, wybór modelu nie determinuje zakresu oferowanych usług, gdyż „nie ma związku między istnieniem kompleksowych lub sektorowych ustaw o usługach społecznych a kompleksowością oferty tych usług” (Llena-Nozal i in., 2022, s. 5).

Autorzy raportu Komisji Europejskiej (European Commission i in., 2022, s. 66-69) wyróżniają też podstawowe typy uzasadnień dla konieczności świadczenia usług społecznych; po pierwsze - podejście odwołujące się do konieczności ochrony praw i uprawnień jednostek (w tym w zakresie praw socjalnych. Po drugie – w podejściu ekonomiczno-politycznym usługi postrzegane są jako warunek konieczny funkcjonowania zrównoważonej i inkluzywnej gospodarki oraz jako narzędzie do korygowania niedoskonałości rynku. Po trzecie - podejście kładące nacisk na solidarność społeczną akcentuje wzajemną pomoc i konieczność aktywnego wspierania osób znajdujących się w trudnej sytuacji, często z odwołaniem do wartości wspólnotowych, religijnych lub kulturowych. Warto zauważyć, że każde z tych podejść przekłada się na nieco inną organizację usług; o ile na przykład w podejściu skoncentrowanym na prawach socjalnych zasadniczą rolę pełnią regulacje i instytucje państwowe, to w podejściu solidarnościowym ciężar realizacji odpowiednich usług przenosi się na organizacje pozarządowe, kościelne, podmioty ekonomii społecznej etc.

Uzasadnienia usług społecznych wpisują się także w myślenie o typologiach porządków opiekuńczych. Z jednej strony, szeroki, uniwersalny wachlarz usług w krajach nordyckich jest bezpośrednią konsekwencją kompleksowych ram prawnych, które kodyfikują usługi społeczne jako uniwersalne prawo obywatelskie. W przeciwieństwie do tego, w państwach o bardziej rezydującym podejściu usługi są skierowane głównie do najuboższych i najbardziej potrzebujących, działając jako rozwiązania „ostatniej szansy”. Taka logika jest charakterystyczna dla systemów, w których definicje prawne mają charakter sektorowy lub w ogóle są nieobecne, i w których usługi nie są postrzegane jako forma realizacji uprawnień socjalnych, lecz jako forma doraźnego wsparcia w rozmaitych sytuacjach kryzysowych (por. Martinelli, 2017). W bardziej konserwatywnie nastawionych porządkach państwa opiekuńczego (np. Niemcy, Włochy) tradycyjnie większa rola w świadczeniu opieki przypada rodzinie oraz organizacjom non-profit, często o podłożu religijnym. Odzwierciedla to odmienną logikę opartą na zasadzie subsydiarności, zgodnie z którą państwo interweniuje dopiero wtedy, gdy zawodzą społeczność i rodzina. Wpływa to na mniejszy zakres usług świadczonych bezpośrednio przez sektor publiczny, który pełni raczej rolę regulatora niż realizatora usług (Wollmann, 2018).

Brak też jednolitego podejścia do podstawowych funkcji usług społecznych, choć, w różnych konfiguracjach, w krajowych ustawodawstwach powtarzają się: zapewnianie minimalnych warunków godnego życia, aktywizacja społeczna i zawodowa, dbałość o dobrostan fizyczny i psychiczny, prewencja problemów społecznych, zapobieganie dyskryminacji i nierównościami (w tym ze względu na płeć), przeciwdziałanie wykluczeniu i marginalizacji, dbałość o upodmiotowienie i autonomię jednostek, reakcja na ryzyka socjalne i wsparcie jednostek w przewyższaniu rozmaitych kryzysów (European Commission i in., 2022, s. 72).

Różnice dotyczą także wskazywanych w ustawodawstwie odbiorców usług. Usługi mogą być kierowane w interesie ogólnym bez wskazania konkretnej kategorii odbiorców (np. usługi transportowe), do konkretnych grup społecznych zidentyfikowanych na podstawie wspólnych potrzeb lub cech (np. dzieci i młodzież, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby w trudnej sytuacji życiowej), lub do jednostek. W tym ostatnim przypadku mowa o usługach spersonalizowanych i ich dostosowaniu do indywidualnych potrzeb — na przykład w Szwecji wszystkie usługi podlegają indywidualnej ocenie potrzeb i nie są oferowane grupom w zależności od jakichkolwiek wspólnych cech członków tych grup lub kategorii społecznych (European Commission i in., 2022, s. 74). Identyfikacja odbiorców jest z kolei nierozzerwalnie związana z konfiguracją podmiotów odpowiedzialnych za świadczenie usług (instytucje sektora publicznego, *for-profit*, trzeciego sektora i ekonomii społecznej lub sektora nieformalnego — rodziny, sąsiedztwa, nieformalne sieci wsparcia itp.) oraz stopniem scentralizowania organizacji i finansowania usług.

Przywołany już raport OECD (Llena-Nozal i in., 2022, s. 12–20) wskazuje także, że zróżnicowane są formuły regulacji usług społecznych. Część krajów posługuje się definicjami celowymi, które określają ogólne zadania i funkcje usług społecznych bez szczegółowego wyliczania konkretnych typów lub rodzajów usług. Na przykład szwedzka ustawa o usługach społecznych z 2001 roku precyzuje cel jako promowanie bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego, równości warunków oraz aktywnego udziału w życiu wspólnoty. Ten typ definicji oferuje większą elastyczność w reagowaniu na zmieniające się potrzeby społeczne, ale wymaga aktywnej interpretacji przez organy stosujące prawo. Belgia z kolei reprezentuje wariant instytucjonalno-celowy, gdzie ustawa organiczna z 1976 roku definiuje misję publicznych centrów pomocy społecznej (CPAS) jako zapewnienie pomocy należnej osobom i rodzinom, charakteryzowanej jako wielowymiarowa (materialna, społeczna, medyczna, psychologiczna). Z drugiej strony występuje model charakterystyczny dla krajów o strukturze federalnej (Niemcy i Austria), gdzie obszar usług społecznych regulowany jest wieloma odrębnymi przepisami obejmującymi różne sfery usług (np. opieka nad dziećmi i młodzieżą, opieka długoterminowa, zdrowie), co wprawdzie ułatwia regulację każdej ze sfer, ale jednocześnie utrudnia integrację usług na poziomie lokalnym. Model katalogowy, w którym usługi społeczne definiuje się także poprzez wyliczenie konkretnych zakresów działań, należy w gruncie rzeczy do wyjątków. Podejście takie można odnaleźć na przykład w systemie hiszpańskim, gdzie przyjęty w 2013 roku *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* definiuje i porządkuje „świadczenia referencyjne” publicznego systemu usług społecznych w siedmiu obszarach (wraz z minimalnymi kryteriami jakości), a jednocześnie wymienia rodzaje możliwych do uzyskania świadczeń finansowych (Ministerio de Sanidad, 2013; OECD, 2022).

Polska ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych stanowi wyjątek na tle krajów UE pod względem sposobu definiowania i podejścia do usług społecznych. Zastosowano w niej katalogowe podejście definicyjne, wskazując łącznie 14 obszarów świadczenia usług (w zakresie: 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 zawodowej i społecznej). Jednocześnie określono charakterystyczne cechy usług, które mają być „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”. Istotnym wyróżnikiem jest tu wyjście poza obecny w większości krajów UE — i widoczny w statystykach wspólnotowych — schemat interpretowania usług społecznych w kategoriach „tradycyjnego” państwa opiekuńczego, skoncentrowanego na ryzykach socjalnych. Niezależnie od krajowych różnic, możliwy do zidentyfikowania i ujmowany w opracowaniach oraz statystykach (Eurofound, 2023; European Commission, 2022) wspólny „trzon” sektora usług społecznych w krajach UE obejmuje przede wszystkim:

- Opiekę nad dziećmi: usługi obejmujące opiekę instytucjonalną (np. żłobki, przedszkola) oraz wsparcie dla rodzin w środowisku domowym, mające na celu zapewnienie prawidłowego rozwoju dzieci i umożliwienie rodzicom godzenia życia zawodowego z rodzinnym.
- Opiekę długoterminową: usługi opiekuńcze dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, świadczone zarówno w formie instytucjonalnej (np. domy opieki), jak i w miejscu zamieszkania (opieka środowiskowa, dzienne centra pobytu).
- Mieszkalnictwo socjalne i pomoc dla osób bezdomnych: działania mające na celu zapewnienie dachu nad głową, od schronisk i noclegowni, po wsparcie w uzyskaniu i utrzymaniu mieszkania socjalnego.
- Usługi wspierające zatrudnienie i aktywizację zawodową: usługi skierowane do osób bezrobotnych lub biernych zawodowo, obejmujące doradztwo zawodowe, szkolenia, pomoc w poszukiwaniu pracy oraz wsparcie w miejscu pracy.
- Wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami: szeroki wachlarz usług, takich jak rehabilitacja, asystentura osobista, warsztaty terapii zajęciowej czy transport specjalistyczny, mających na celu wspieranie niezależności i uczestnictwa w życiu społecznym.

- Usługi na rzecz włączenia społecznego: wsparcie skierowane do różnych grup w trudnej sytuacji życiowej, np. migrantów, ofiar przemocy, osób uzależnionych czy opuszczających zakłady karne.

Ustawa z 2019 r. wychodzi poza ten schemat i kieruje uwagę na te obszary usług, które – jak kultura, kultura fizyczna, turystyka, pobudzanie aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwo czy ochrona środowiska – obejmują nie tyle zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych osób i gospodarstw domowych oraz reakcję na rozmaite socjalne ryzyka, co rozwój i utrzymanie kapitału społecznego i ludzkiego jednostek i w społecznościach lokalnych, a w zamierzeniu ustawodawcy – mają sprzyjać budowaniu potencjałów jednostek i społeczności (patrz np. teksty w: Rymsza i Karwacki, 2025). Przesuwa więc akcent definicyjny wiążąc rozumienie usług z założeniami paradygmatu inwestycyjnego.

1.5. Monitoring

W jaki zatem sposób i w jakim zakresie statystyki wspólnotowe obejmują obszar usług społecznych? Statystyka unijna uwzględnia usługi społeczne w stopniu ograniczonym i niejednorodnym. Głównym systemem statystycznym służącym do monitorowania ochrony społecznej jest Europejski System Zintegrowanej Statystyki Ochrony Społecznej (ESSPROS — *European System of integrated Social Protection Statistics*). ESSPROS stanowi wspólną ramę metodologiczną umożliwiającą międzynarodową porównywalność danych administracyjnych dotyczących ochrony społecznej w państwach członkowskich UE. System ten definiuje ochronę społeczną jako wszelkie interwencje podmiotów publicznych lub prywatnych, mające na celu zmniejszenie obciążeń gospodarstw domowych i jednostek, wynikających z określonego zestawu ryzyk lub potrzeb (Eurostat, 2022). Według definicji ESSPROS świadczenia mogą przyjmować formę świadczeń pieniężnych, zwrotów wydatków oraz bezpośredniego udostępniania towarów i usług. Usługi społeczne mieszczą się w tej ostatniej kategorii — są to świadczenia rzeczowe (*in-kind*).

Świadczenia w ESSPROS klasyfikowane są funkcjonalnie, tzn. ze względu na rodzaj ryzyka lub potrzeby, które mają zaspokajać. System wyróżnia osiem funkcji, w ramach których usługi społeczne mogą być rejestrowane: choroba i opieka zdrowotna (*sickness/health care*), niepełnosprawność (*disability*), starość (*old age*), wdowieństwo i sieroctwo (*survivors*), rodzina i dzieci (*family/children*), bezrobocie (*unemployment*), mieszkalnictwo (*housing*) oraz wykluczenie społeczne (*social exclusion*). Zasadniczym ograniczeniem ESSPROS jest wyłączenie usług zbiorowych, to jest takich, które świadczone są jednocześnie wszystkim członkom społeczności lub jej części. Uwzględniane są wyłącznie świadczenia indywidualne, kierowane do konkretnych osób lub gospodarstw domowych i wpływające bezpośrednio na ich sytuację

materialną. W praktyce ESSPROS gromadzi dane głównie na temat świadczeń rzeczowych w odniesieniu do opieki zdrowotnej, usług dla osób z niepełnosprawnościami, opieki nad osobami starszymi oraz opieki nad dziećmi.

Do podstawowych wad systemu należy zaliczyć niekompletność danych w niektórych obszarach – szczególnie w obszarze opieki długoterminowej i usług osobistych (np. dane o opiece domowej, usługach asystenckich czy opiekuńcze dla osób starszych w ogóle nie są zbierane), problemy z porównywalnością międzynarodową (ze względu na różnice w definiowaniu zakresu świadczeń między państwami członkowskimi UE, niezgodności między metodologią wyliczeń ESSPROS i statystyką krajową (por. Eurostat, 2025; GUS, 2021) i braki danych wynikające z dobrowolności przekazywania informacji o pozafinansowych aspektach wsparcia. Wady te są – nawiasem mówiąc – właściwe różnym systemom i narzędziom statystycznym UE, na co zwraca uwagę raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (2022).

Tabela 2: Zestawienie wybranych źródeł danych UE obejmujących informacje o usługach społecznych

Źródło danych	Typ danych i częstotliwość pomiaru	Główne obszary i wskaźniki dot. usług społecznych. Dominujący typ wskaźników.	Dostępność danych
ESSPROS	Administracyjne Rocznie	Świadczenia rzeczowe (opieka dzienna, opieka domowa), wydatki na ochronę społeczną wg funkcji. Dominują wskaźniki nakładów: wydatki na ochronę socjalną.	Eurostat, OECD SOCX
EU-SILC	Ankietowe Rocznie	Dostęp do opieki nad dziećmi, dostęp do opieki domowej, niezaspokojone potrzeby zdrowotne, bariery w dostępie do opieki. Dominują wskaźniki rezultatu: dostęp do świadczeń, bariery i deprivacja materialna.	Eurostat
EHIS (European Health Interview Survey)	Ankietowe Co 6 lat	Zapotrzebowanie na opiekę długoterminową, świadczenie opieki nieformalnej, bariery w uczestnictwie. Dominują wskaźniki rezultatu: rzeczywisty stan zdrowia i zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze.	Eurostat
EQLS (European Quality of Life Survey)	Ankietowe Co 4 lata	Jakość usług publicznych (opieka zdrowotna, opieka długoterminowa, opieka nad dziećmi), zadowolenie respondentów. Dominują wskaźniki rezultatu: subiektywna satysfakcję z życia i jakość usług.	Eurofound
SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe)	Ankietowe Rocznie	Warunki życia osób starszych, opieka zdrowotna, sieci społeczne, dane o osobach w placówkach opieki rezydencjalnej. Dominują wskaźniki rezultatu: warunki życia i stan zdrowia.	SHARE (www.share-project.org)
EU-LFS (Labour Force Survey)	Ankietowe Rocznie	Zatrudnienie w sektorze usług społecznych, warunki pracy pracowników. Profil mieszany: skupia się na zatrudnieniu w usługach społecznych i warunkach pracy	Eurostat

Źródło danych	Typ danych i częstotliwość pomiaru	Główne obszary i wskaźniki dot. usług społecznych. Dominujący typ wskaźników.	Dostępność danych
SHA (System of Health Accounts)	Administracyjne Rocznie	Wydatki na opiekę zdrowotną i zdrowotną część opieki długoterminowej. Dominują wskaźniki nakładu: wydatki na opiekę zdrowotną.	OECD Health Statistics
COFOG (Classification of Functions of Government)	Administracyjne Rocznie	Wydatki rządowe na ochronę społeczną wg funkcji (w tym opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa) Dominują wskaźniki nakładu: wyłącznie wydatki.	Eurostat
Eurostat - Wydatki rządowe	Administracyjne Rocznie	Ogólne wydatki na ochronę społeczną. Dominują wskaźniki nakładu: wyłącznie wydatki.	Eurostat

Źródło: opracowanie własne.

Dane gromadzone w ESSPROS mają więc relatywnie wąską użyteczność dla porównawczych analiz zakresu oferty, sposobu realizacji i efektów usług społecznych – głównie ze względu na rozstrzygnięcia definicyjne i nacisk na finansowy wymiar informacji. System ESSPROS nie jest rzecz jasna systemem jedynym, w którym można znaleźć informacje statystyczne dotyczące usług społecznych. Równolegle, w UE funkcjonują inne systemy gromadzenia i udostępniania informacji - oparte albo na agregowanych danych administracyjnych krajów członkowskich, albo na mniej systematycznie zbieranych danych ankietowych. Podsumowanie informacji o tych zbiorach i systemach znajduje się w tabeli 2. Warto zwrócić uwagę, że każde z przykładowych źródeł zawartych w tabeli jest zorientowane na nieco inny typ danych i w związku z tym jest użyteczne do nieco innych celów analitycznych. Jeśli - w znacznym uproszczeniu i częściowo adaptując logikę wskaźników ewaluacyjnych - przyjmiemy podział na wskaźniki nakładu i wskaźniki produktu, to okaże się, że zbiory danych jakkolwiek adresujące kwestię usług społecznych są „wyspecjalizowane” – niektóre z nich zawierają przede wszystkim dane dotyczące nakładów, głównie finansowych i pomagają raczej odpowiadać na pytania typu „ile wydajemy”, ale niekoniecznie na pytania typu „czy to, na co wydajemy faktycznie działa”. Inne (głównie oparte na danych ankietowych) adresują głównie kwestie dostępu do usług i satysfakcji odbiorców usług, marginalizując kwestie nakładów. Problem w tym, że na poziomie UE w zasadzie nie funkcjonuje zbiór danych, który pozwalałby analizować oba aspekty łącznie, to jest integrować pytania o nakłady na usługi społeczne i o ich rezultaty. Inny problem z integracją danych dotyczy tego, że źródła oparte na ankietach (jak EQLS) pozwalają uchwycić interesujące problemy tak, jak są one widziane i rozumiane z perspektywy odbiorców usług, podczas gdy dane administracyjne pozwalają naświetlić problem z perspektywy rejestrów obejmujących „twarde” dane instytucjonalne. Oba typy źródeł mają zupełnie inny charakter i w pewnym sensie pokazują zupełnie inne wymiary realiów – dlatego trudno sobie wyobrazić ich łączenie.

Oczywiście podejmowane są działania w kierunku integracji, uzupełnienia i zwiększenia spójności systemów sprawozdawczych w kluczowych obszarach usług. Na przykład, prace powołanej w 2020 r. Grupy Zadaniowej ds. Statystyk Opieki Długoterminowej (TFLTC - Task Force on Long-Term Care) były odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na zharmonizowane i spójne informacje statystyczne na temat opieki długoterminowej wynikające ze starzenia się populacji UE oraz związanych z tym implikacji politycznych i w kontekście uruchomienia Europejskiej Strategii Opieki. Zespół zaproponował uzupełnienie i ujednolicenie metodologii pomiaru potrzeb i usług w zakresie opieki długoterminowej, w tym modyfikację Systemu Rachunków Zdrowotnych (SHA – System of Health Accounts) poprzez wprowadzenie podziału na świadczenia rzeczowe i pieniężne oraz uwzględnienie usług opiekuńczych. Co istotne, proponuje się rozszerzenie SHA o wydatki na usługi dla osób potrzebujących wsparcia wyłącznie w czynnościach codziennych, co ma uspołnić pomiar i definicję wydatków z szerszą definicją opieki. W kontekście luk informacyjnych dotyczących wydatków, TFLTC wykorzystuje ESSPROS, proponując jego użycie jako źródła danych zastępczych do szacowania liczby beneficjentów opieki długoterminowej objętych ochroną socjalną. Ostatecznym rezultatem tych działań jest opracowanie wytycznych metodologicznych i zestawu zmiennych, które mają być podstawą statystyki w zakresie opieki długoterminowej w krajach członkowskich (Lanzieri, 2025).

Inny przykład wzmacniania i integracji tematyki usług społecznych w statystykach UE to European Social Services Index (ESSI) - inicjatywa European Social Network (ESN) uruchomiona w 2023 roku, mającą na celu zrozumienie i porównanie sytuacji usług społecznych w państwach członkowskich UE. W odróżnieniu od ESSPROS, który skupia się głównie na wydatkach na ochronę społeczną, ESSI przyjmuje bardziej kompleksowe podejście (European Social Network, 2024), obejmujące legislacyjne i polityczne ramy usług społecznych (w tym istnienie definicji ustawowych usług społecznych w krajach członkowskich, krajowych strategii i katalogów usług), kwestie zarządzania i koordynacji usług (w tym rozpowszechnienie usług na różnych poziomach organizacji terytorialnej), kwestie związane z finansowaniem i inwestycjami w usługi społeczne, dostępność usług (w podziale na opiekę długoterminową, pieczę zastępczą, usługi dla ofiar przemocy domowej i usługi dla bezdomnych). Warto zauważyć, że klasyfikacja usług w ESSI jest w zasadzie zbieżna z tą zawartą w ogółouropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności – czyli w wytycznych dot. procesu i reguł deinstytucjonalizacji (Europejska grupa, 2012).

Na niedoskonałość monitorowania sytuacji w obszarze usług społecznych – także na poziomie poszczególnych państw członkowskich - wskazywali dobitnie także autorzy przywołanego wcześniej raportu Komisji Europejskiej (European Commission i in., 2022). Różny

w poszczególnych krajach jest sam model gromadzenia danych. W niektórych krajach odpowiedzialność za monitoring jest ulokowana na poziomie krajowym, a dane są gromadzone przez wyspecjalizowane agencje rządowe, co ma sprzyjać standaryzacji i spójności danych. Przykłady tego podejścia można znaleźć w Bułgarii, gdzie Agencja ds. Jakości Usług Społecznych monitoruje usługi na poziomie krajowym, w Słowenii, gdzie działa Narodowa Grupa Koordynacyjna i Instytut Ochrony Socjalnej, oraz we Francji, gdzie centralną rolę odgrywają departamenty i wyspecjalizowane organy kontrolne. W innych krajach odpowiedzialność za monitoring jest delegowana na samorządy lokalne lub regionalne. Takie podejście pozwala na lepsze dostosowanie oceny do lokalnych uwarunkowań, ale może prowadzić do braku spójności i porównywalności danych w skali kraju. Model zdecentralizowany dominuje w krajach takich jak Finlandia i Dania oraz na Słowacji, gdzie plany strategiczne i monitoring są realizowane na poziomie lokalnym i regionalnym. W innych jeszcze krajach w proces monitorowania zaangażowane są podmioty niepubliczne. Np. w Hiszpanii Państwowe Stowarzyszenie Dyrektorów i Menedżerów Usług Społecznych wykorzystuje własny wskaźnik (Indeks DEC) do oceny rozwoju usług (VVA i in., 2022, s. 107). Z kolei w Niemczech, zgodnie z zasadą subsidiarności, monitoring jest często realizowany przez duże, niezależne organizacje opiekuńcze („Wohlfahrtsverbände”), które działają w ramach środków publicznych i posiadają specjalny status instytucjonalny (European Commission i in., 2022: 107-108). Fragmentacja systemów gromadzenia danych w sposób nieunikniony generuje niespójność i brak porównywalności danych statystycznych w obszarze społecznych usług.

Najpoważniejszą i fundamentalną wadą jest jednak - zdaniem autorów cytowanego raportu, że monitoring w większości państw członkowskich koncentruje się na wskaźnikach wejściowych (np. liczba personelu, wysokość budżetu) i procesowych (np. liczba użytkowników, zrealizowanych działań). Znacznie rzadziej mierzy się wyniki i rzeczywisty wpływ społeczny usług. Kompleksowe ramy oceny wpływu społecznego na poziomie krajowym są zjawiskiem niezwykle rzadkim („seemingly rare”; European Commission i in., 2022, s. 108). Jeśli takie oceny w ogóle mają miejsce, zazwyczaj dotyczą pojedynczych, wyizolowanych projektów – często tych finansowanych ze środków unijnych – a nie całościowego systemu usług społecznych w danym kraju (s. 113). Brak systemowego podejścia do mierzenia realnych zmian w życiu beneficjentów jest jedną z największych barier dla rozwoju skutecznych i efektywnych usług. Te uchybienia w praktykach monitorowania nie są jedynie technicznymi niedociągnięciami. Stanowią one symptomy głębszych, systemowych przyczyn, związanych z alokacją zasobów i zróżnicowaną kulturą ewaluacyjną w Unii Europejskiej. Dla porządku należy dodać, że analogiczne wątpliwości i krytyka są formułowane w odniesieniu do realiów polskich. System krajowy ma się charakteryzować brakiem systematycznych działań diagnostycznych oraz monitoringu wdrażanych programów (Grewiński i Rymsza, 2011), a statystyki publiczne często nie

obejmują kluczowego wymiaru, jakim jest jakość usług - zwłaszcza tych świadczonych przez organizacje non-profit (np. GUS, 2018, Uwagi metodologiczne). Problem ten pogłębia fakt, że wiele raportów i analiz dotyczących choćby ekonomii społecznej ma charakter promocyjny, a nie analityczny, co zniekształca obraz jej rzeczywistego oddziaływania (Grewiński i Rymsza, 2011, s. 116) Wiele kluczowych decyzji w systemie usług społecznych podejmowanych jest bez rzetelnej analizy danych i diagnozy rzeczywistych potrzeb, a instytucje często nie opierają swoich decyzji na analizach i dowodach (Grewiński, Lizut i Rabiej, 2024, s. 55). System charakteryzuje się brakiem systematycznych działań diagnostycznych oraz monitoringu wdrażanych programów, a działania podejmowane są często w sposób doraźny i reaktywny. Wpływa to negatywnie na adekwatność i skuteczność oferowanego wsparcia, które nie zawsze odpowiada na realne problemy odbiorców.

1.6. Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynikają cztery kluczowe wnioski dotyczące wyzwań stojących przed europejską polityką usług społecznych. Po pierwsze, przejście od kompensacyjnego państwa opiekuńczego do proaktywnego modelu inwestycji społecznych jest w Unii Europejskiej procesem niepełnym. „Rozmycie” koncepcji inwestycyjnej w ramach niewiążącego Europejskiego Filaru Praw Socjalnych skutkuje brakiem spójnych, strategicznych ram dla rozwoju usług społecznych oraz ich monitorowania. Po drugie, brak jednolitej, prawnie wiążącej definicji usług społecznych, w połączeniu z unijną tendencją do traktowania ich jako „działalności gospodarczej”, podważa ich społeczny charakter. Utrudnia to budowę systemów opartych na solidarności i poddaje system usług presji rynkowej oraz logice konkurencji, która stoi w sprzeczności ze społeczną misją i celami tego systemu. Po trzecie, na poziomie Unii Europejskiej w zasadzie nie istnieje zintegrowany system danych, który pozwalałby na łączenie informacji o nakładach (finansowych i ludzkich) na usługi z ich rzeczywistymi rezultatami i wpływem społecznym. Istniejące zbiory są rozłączne, co uniemożliwia kompleksową ocenę efektywności polityk publicznych w tym obszarze. Po czwarte wreszcie, problemem metodologicznym — zarówno na poziomie UE, jak i krajowym — pozostaje koncentracja na monitorowaniu nakładów i procesów, a nie na realnych zmianach w życiu beneficjentów. Deficyt ten utrudnia prowadzenie polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*) - trudno stwierdzić, czy wydatki publiczne realizują zamierzone cele.

Literatura

- Anchini, M. (2016). The role of the European Union in the healthcare market. *Columbia Journal of European Law: Preliminary Reference Blog*. <https://cjel.law.columbia.edu/preliminary-reference/2016/the-role-of-the-european-union-in-the-healthcare-market/>
- Bauby, P. (2013). Unity and diversity of SSGs in the European Union. W: U. Neergaard, E. Szysczak, J. W. van de Gronden, M. Krajewski (red.), *Social services of general interest in the EU* (s. 25–52). T.M.C. Asser Press.
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services: Report* (Cmd. 6404). H.M. Stationery Office.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., Vanhercke, B. (2015). *Social investment in Europe: A study of national policies*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Council of the European Union. (2010). *Council conclusions "Social services of general interest: At the heart of the European social model"* (SOC 828). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17566-2010-INIT/en/pdf>
- Crespy, A. (2016). Welfare markets in Europe. The democratic challenge of European integration. Palgrave MacMillan.
- De la Porte, C., Palier, B. (2022). The politics of European Union's social investment initiatives. W: J. L. Garritzmann, S. Häusermann, B. Palier (red.), *The world politics of social investment* (Vol. I). Oxford University Press.
- EAPN. (2007). *Services of general interest: Glossary and terms explained*. European Anti-Poverty Network. <https://www.eapn.eu/images/stories/docs/services-glossary-en.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford University Press.
- ETUI. (2017). *The social scoreboard revisited. Background analysis*. European Trade Union Institute. <https://inclusivegrowth.eu/document/the-social-scoreboard-revisited/>
- Eurocities. (2025). Eurocities contribution to the consultation on the new action plan of the European Pillar of Social Rights. <https://eurocities.eu/>
- Eurofound. (2023). *Social services in Europe: Adapting to a new reality*. Publications Office of the European Union.
- EuroHealthNet. (2024). *A European semester for the wellbeing of people and the planet. Is the semester delivering a wellbeing economy?* <https://eurohealthnet.eu/publication/a-european-semester-for-the-wellbeing-of-people-and-the-planet/>
- European Commission. (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A quality framework for services of general interest in Europe (COM(2011) 900 final). Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2013a). *3rd biennial report on social services of general interest* (Commission Staff Working Document, SWD(2013) 40 final). Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2013b). Commission recommendation of 20 February 2013, "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage" (2013/112/EU).
- European Commission. (2013c). *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020* (Communication COM(2013) 83 final). Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2013d). *Social investment package: Towards social investment for growth and cohesion*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Commission. (2016). Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, C 262, 1–45. <https://dx.doi.org/10.2767/801801>

European Commission. (2017). *Social scoreboard. Establishing a European Pillar of Social Rights* (Commission Staff Working Document, SWD(2017) 200 final). Publications Office of the European Union.

European Commission. (2021). Commission staff working document "Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee" (SWD(2021) 62). Publications Office of the European Union.

European Commission. (2022). Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations: Final report. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/552978>

European Parliament. (2018). Resolution of 15 November 2018 on care services in the EU to improve gender equality (2018/2077(INI)).

European Social Network. (2024). *European social services index 2024: Cross-country analysis*. <https://www.esn-eu.org/publications/esn-social-services-index-2024-cross-country-analysis>

Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2022). *Statystyki europejskie: istnieją możliwości dalszej poprawy jakości* (Sprawozdanie Specjalne 26/2022). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_26/SR_EU_Statistics_PL.pdf

Eurostat. (2022). *European system of integrated social protection statistics ESSPROS — Manual and user guidelines — 2022 edition*. European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/11245263/ESSPROS_Manual_2016_edition_final_en.pdf

Eurostat. (2025). *Consolidated quality report on ESSPROS core system*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/quality>

Gabos, A., Ciani, F., Tomka, Z., Biggeri, M. (2021). *State-of-the-art review of indicators and data on poverty and social exclusion* (EUROSHIP Working Paper No. 1). <https://euroship-research.eu/wp-content/uploads/2021/06/EUROSHIP-Working-Paper-No-1-final.pdf>

Golinowska, S. (2018). Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku. Fundacja Batorego.

Grewiński, M. (2015). Innowacyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu welfare state. W: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna* (s. 58–76). Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka.

Grewiński, M. (2021). Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości. Dom Wydawniczy Elipsa.

Grewiński, M., Lizut, J., Rabiej, P. (red.). (2024). *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski. Raport z badań*. Uczelnia Korczaka; Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

Grewiński, M., Rymśa, M. (red.). (2011). *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

GUS. (2018). Rola sektora non-profit w dostarczaniu usług społecznych w latach 2014–2016. Główny Urząd Statystyczny; Urząd Statystyczny w Krakowie.

GUS. (2021). *Raport z pracy metodologicznej: Satelitarny rachunek ochrony socjalnej*. Urząd Statystyczny w Krakowie, Ośrodek Statystyki Pomocy Społecznej.

Hacker, B. (2023). *The European Pillar of Social Rights: impact and advancement; somewhere between a compass and a steering tool* (SWP Research Paper). Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/91441/ssoar-2023-hacker-The_European_Pillar_of_Social.pdf

Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (s. 33–60). Policy Press.

Hemerijck, A. (red.). (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.

- Hemerijck, A., Ronchi, S., Plavgo, I. (2022). Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states (EUI Working Paper, 2022/08). <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75124>
- Kiesel, D. (2011). Quality approaches in social services at the European level: Analytical paper. Brüsseler Kreis.
- Lanzieri, G. (2025). Methodological guidelines for European statistics on long-term care. Final report of the task force on long-term care statistics (Doc. TFLTC/2025/2/3). European Commission, Eurostat.
- Llena-Nozal, A., Fernández, R., Kups, S. (2022). *Provision of social services in EU countries: Reform of the national framework for the provision of social services in Spain* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 276). OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/ba4fbaf2-en>
- Martinelli, F. (2017). Social services, welfare states and places: An overview. W: F. Martinelli, A. Anttonen, M. Mätzke (red.), *Social services disrupted: Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity* (s. 1–23). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786432117>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013). *Catálogo de referencia de servicios sociales*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (red.). (2012). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Policy Press.
- OECD. (2022). Modernising social services in Spain: Designing a new national framework. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4add887d-en>
- Polomarkakis, A. K. (2020). The European Pillar of Social Rights and the quest for EU social sustainability. *Social & Legal Studies*, 29(2), 183–200. <https://doi.org/10.1177/0964663919829199>
- Rymsza, M., Karwacki, A. (red.). (2025). Centra usług społecznych. Potencjał instytucjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce. IPISS.
- Social Services Europe. (2018). *Towards the implementation of the European Pillar of Social Rights – the role of social services* (Position Paper). https://docs.wixstatic.com/ugd/9f45fc_235000913d1e497c9216c24ae5137ae7.pdf
- Van de Walle, S. (2008). What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of "services of general interest". *International Public Management Journal*, 11(3), 256–274.
- Wiktorska-Święcka, A., Klimowicz, M., Michalewska-Pawlak, M., Moroń, D. (2016). *Report on approaches to social investment from the scientific perspective* (Deliverable D2.2 of the InnoSI Project). University of Wrocław.
- Wollmann, H. (2018). Public and personal social services in European countries from public/municipal to private and back to municipal and 'third sector' provision. *International Public Management Journal*, 21(3), 413–427.

2. Usługi społeczne w obszarze kultury (*Piotr Kurowski*)

2.1. Zakres badań nad kulturą

Słowo kultura pochodzi z łacińskiego słowa *cultura*, od czasownika *colo, colere*, co oznacza: uprawiać, dbać, pielęgnować lub kształcić. Po raz pierwszy użył tego słowa Ciceron, gdy mówił o kulturze ducha⁸. Jednak kultura wydaje się być dziedziną, w której wypracowano bodaj najwięcej z możliwych sposobów jej definiowania. W latach 50. XX w. antropologowie Alfred Kroeber i Clyde Kluckhohn w swojej pracy "Kultura: krytyczny przegląd pojęć i definicji" doliczyli 164 definicji kultury. Rozprzestrzenianie się wielu sensów kultury przysparzało niemałych trudności. Dla Chrisa Jenksa, brytyjskiego socjologa i teoretyka kultury „pojęcie to jest na tyle złożone i tak różnie stosowane, iż nie ma możliwości, a także konieczności wskazywania na jego podstawowe znaczenie” (Jenks, 1993, cyt. za Daszkiewicz, 2010). Inni zauważają, że badacze niekiedy rezygnują z prób usystematyzowania „panującego chaosu i dowolności odwoływania się do pojęcia kultury” (Burszta, Januszkiewicz, 2010).

Przedstawienie pełnego bogactwa definicji kultury wykracza poza ramy tego rozdziału. Przegląd zostanie ograniczony do wyboru najciekawszych, zdaniem autora, ujęć rzucających światło na dziedzinę kultury.

Niektórzy badacze stosowali ujęcia kultury w szerokim znaczeniu. Definicję tego typu stosował w XIX w. antropolog Edmond Tylor: „Kultura lub cywilizacja to złożona całość obejmująca wiedzę, wierzenia, sztukę, prawo, moralność, obyczaje, zdolności i nawyki nabyte przez człowieka jako członka społeczeństwa”⁹. W wąskim ujęciu kultura obejmuje jedynie najbardziej wyrafinowane dziedziny twórczości człowieka; są nią sztuka, muzyka, literatura. Zdaniem Sztompki (2019), tak pojmowana kultura „zamyka się w muzeach, teatrach, filharmoniach i bibliotekach. I tak rozumianą kulturą zajmują się ministerstwa kultury”.

W sposobie definiowania kultury istnieją zróżnicowane podejścia: antropologiczne, filozoficzne, teologiczne, socjologiczne, ale także ekonomiczne czy prawne. Antropologia filozoficzna dąży do wypracowania ogólnej teorii kultury jako atrybutu człowieka. W otaczającej nas rzeczywistości można wyróżnić dwie sfery: ukształtowaną niezależnie od istnienia i działania człowieka *naturę* oraz wytworzoną przez człowieka *kulturę* (Karwińska, 2013, 57). Dla badaczy filozofii zasadnicze pytanie brzmi: „dzięki czemu” (dla-czego) kultura jest owocem osobowego życia człowieka. Wojciech Daszkiewicz (2010) bazując na gruncie filozofii realistycznej,

⁸ „Cultura autem animi philosophia est” (Cicero. *Tusculanae disputationes* II 5, 13, cyt. za Daszkiewicz, 2010). W j. polskim fragment ten oznacza „Kultura jest filozofią ducha.”

⁹ Por. Kłoskowska, A., 1981, s. 20–21, za: Karwińską, 2013.

określa kulturę jako racjonalizację (intelektualizację) natury, gdzie podmiotem działalności kulturowej jest człowiek tworzący w sposób wolny i świadomy.

W ujęciu socjologicznym kultura to ogół materialnych i niematerialnych wytworów człowieka powstających w procesach życia społecznego w ramach określonej zbiorowości. Socjolog Jan Szczepański zaproponował jedno z syntetycznych definicji kultury 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, s. 78).

Brytyjski socjolog A. Giddens definiuje kulturę przedstawiając szeroki wachlarz dziedzin składających się na nią: „Kultura odnosi się do sposobów życia członków grup społecznych; jak się ubierają, jakie są ich zwyczaje dotyczące zawierania małżeństw i życia rodzinnego, ich wzorów pracy, ceremonii religijnych i spędzania wolnego czasu. Pojęcie dotyczy także dóbr, które wytwarzają i które są dla nich ważne: łuków i strzał, pługów, fabryk i maszyn, komputerów, książek i domostw” (Giddens, 1996, s. 58). Z kolei R. Bierstedt sformułował prostą i sugestywną definicję: „Kultura to wszystko to, co ludzie myślą, robią i posiadają jako członkowie społeczeństwa” (Bierstedt, 1963, s. 129)¹⁰.

Piotr Sztompka, polski socjolog, przedstawia definicję kultury sięgając jednocześnie do dorobku filozoficznego. Określa on pojęcie kultury odnosząc się do szczególnej kategorii znaczeń normatywnych, jakimi są wartości. Od tego co to, co ludzie myślą, robią i posiadają dochodzi do trzech wartości ogólnych i fundamentalnych: prawdy, dobra i piękna. Następnie przechodzi do trzech domen kultury: kulturze poznawczej, kulturze moralnej i kulturze estetycznej. Te naczelne wartości i ich konkretyzacje wskazują na ideały i wzorce myślenia, działań i wytworów. Natomiast ich przeciwieństwa są znamionami erozji i upadku kultury (Sztompka, 2019).

Jan Strycharz (2013), ekonomista, stosuje pojęcie „kategorii” działalności kulturalnej. Proponuje on podział na dwie główne kategorie, wskazujące na sposób realizowania produkcji: sztuki tradycyjne (produkcja ręczna) i przemysły kultury (produkcja przemysłowa).

¹⁰ Dwa ostatnie cytaty przywołuję z pracy P. Sztompki, 2019.

Tabela 1. Kategorie sektora kultury.

Kategoria	Subkategoria	Przykład dobra
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	Płyta winylowa z muzyką, CD z muzyką, plik MP3 z muzyką
	Książka i prasa	Książka, gazeta, portal internetowy

Źródło: Strycharz, 2017, s. 6.

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. w przypadku wystawy 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, s. 175-176).

Jeszcze innego rodzaju jest podejście agend międzynarodowych, takich jak UNESCO oraz Eurostatu. Można by je nazwać ujęciem sprawozdawczym lub statystycznym. W tym aspekcie kultura oznacza działalność kulturalną obejmującą produkcję i twórczość, dystrybucję i przekaz, rejestrację i ochronę oraz uczestnictwo w kulturze.

Te dwa ostatnie podejścia definicyjne – ekonomiczne i statystyczne – reprezentują z jednej strony węższe ujęcie, koncentrujące się nie tyle na podmiocie kultury, jakim jest człowiek, ile bardziej na próbie uchwycenia różnych form i zjawisk w zakresie kultury oraz prezentacji ich zasięgu. Mając na względzie obszerny dorobek definicyjny z różnych dziedzin nauki, pragniemy oprzeć się na rozumieniu kultury w zakresie jej konkretnych przejawów. Wynika to także z pragnienia, by spojrzeć na człowieka jako podmiot kultury, również przez pryzmat jego potrzeb. Potrzeby kulturalne zaliczane są do potrzeb wyższego rzędu. Odpowiadają one na pragnienie poznawania oraz interpretowania świata. Ponadto kontakt z kulturą pomaga zarówno w pogłębianiu relacji społecznych z innymi osobami (człowiek jest istotą społeczną), jak i w odpoczynku, poprzez zmianę zajęcia na coś bardziej dla niego relaksującego (odnowienie sił ludzkich).

2.2. Główne akty prawne

Jak w każdej ze sfer działań sektora publicznego i prywatnego, również w dziedzinie kultury mamy szereg regulacji prawnych. Tematowi kultury poświęcono dwa artykuły w Konstytucji RP z 1997 r. Artykuł 6 ust. 1 nakłada na państwo obowiązek stwarzania warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, natomiast artykuł 73 zapewnia wolność twórczości artystycznej oraz wolność korzystania z dóbr kultury.

Wiele opracowań poświęconych działalności kulturalnej w Polsce skoncentrowanych jest nie tyle na różnych formach czy dziedzinach kultury, ile bardziej na rodzajach instytucji kulturalnych. Jest to pochodną uchwalenia już u początku lat 90. XX w. podstawowego aktu prawnego w tej sferze – jest nim ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹¹. Ustawa ta, po wielu zmianach, nadal stanowi ramę organizacyjną dla instytucji działających na polu kultury w Polsce.

Do bardziej szczegółowych regulacji ustawowych należą: ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 4 lutego 1994 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 24), ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), ustawa o muzeach z 21 listopada 1996 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 385), ustawa o bibliotekach z 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393), ustawa o kinematografii z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 130), ustawa radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. Dz. U. z 2022 poz. 96, 1222) czy ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).

W rozumieniu art. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej **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. Jak już wspomniano, część instytucji (np. muzea, biblioteki, a także przemysł filmowy) działa w oparciu o ustawy odnoszące się do nich w sposób szczególny (Jagodzińska, 2013, s. 128).

¹¹ Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 25 października 1991 r. (Dz. U. z 2025 r. Poz. 1173).

Artykuł 4. ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej 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.

Ten krótki przegląd zapisów omawianej ustawy ukazuje, że jest ona skoncentrowana bardziej na rodzajach instytucji kultury, niż na rodzajach działalności kulturalnej.

2.3. Badania usług społecznych w sferze kultury w krajach UE i w Polsce

Z przeglądu publikacji Unii Europejskiej wynika, że usługi społeczne w zakresie kultury są niekiedy traktowane jako usługi socjalne kierowane dla grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W raporcie z Action Plan (European Commission, 2022) wspomina się o nich dość zdawkowo. Dobrą praktyką (Litwa) jest to, że w regulacjach dotyczących usług społecznych dzieli się je na dwie kategorie. Usługi społeczno-kulturalne należą do pierwszej grupy podstawowych usług społecznych, niewymagających specjalistycznej opieki kadr z pomocy społecznej (European Commission, 2022, s. 59)¹². W raporcie OECD usługom z dziedziny kultury również nie poświęcono wiele miejsca. Wspomniano, że wielu regionów autonomicznych w Hiszpanii bezpłatne lub dotowane zajęcia kulturalne i rekreacyjne (oraz zajęcia pozalekcyjne i edukacja rodzicielska) przysługują w ramach usług kierowanych do rodziców z dziećmi (OECD, 2022, s. 36).

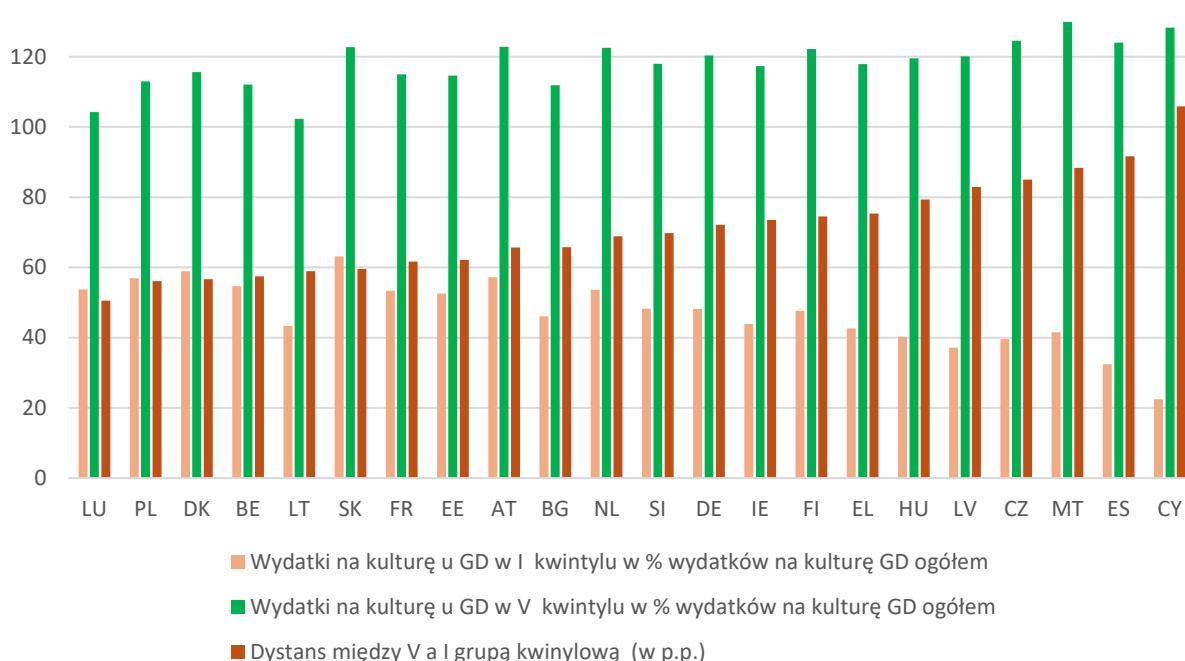
W przeglądzie tzw. Semestru Europejskiego przywołano kilka przykładów dobrych praktyk związanych z usługami w sferze kultury. Na Malcie postępy w ograniczaniu ubóstwa przepisuje się po części współpracy międzysektorowej. Dzięki utworzeniu komitetu złożonego z przedstawicieli ministerstw polityki społecznej, edukacji, zatrudnienia, zdrowia oraz właśnie kultury

¹² Innym wątkiem, luźno związanym z kulturą jest uwzględnienie w katalogu grup objętych opieką i usługami społecznymi osoby o różnorodnym dziedzictwie językowym lub kulturowym (ibidem, 73). W Irlandii, Niemczech i Luksemburgu grupy mniejszości etnicznych i migrantów ze względu na swoje językowe, kulturowe i inne ograniczenia miały trudności w dostępie do wsparcia.

zapewniono bardziej zintegrowane wdrażanie działań (ESN 2019, 49). W Holandii wsparcie ze strony pomocy społecznej może obejmować m. in. dostęp do usług kulturalnych (lekcje muzyki czy wstęp do teatru) oraz sportu (dofinansowanie ubrań czy sprzętu sportowego) (ESN, 2019, s. 51).

Z danych Eurostat za 2020 r. wynika, że średnie wydatki na kulturę w gospodarstwach o niskich dochodach (I kwintyl) oraz o wysokich dochodach (V kwintyl) porównane do wydatków na kulturę w gospodarstwach ogółem ujawniają duże różnice w punktach procentowych (Wykres 1). Dystans w wydatkach na kulturę w gospodarstwach o wysokich dochodach oraz o niskich dochodach jest znaczący. W grupie 5 krajów o największych różnicach w tych wydatkach na szczycie jest Cypr (skala dystansu to 106 p.p.), a na piątym miejscu jest Łotwa z różnicą sięgającą 83 p.p. Z kolei wśród 5 krajów o najmniejszym dystansie w wydatkach na kulturę należą m. in. Luksemburg (51 p.p.), Polska (56 p.p.) oraz Słowacja (60 p.p.).

Rysunek 1: Udział wydatków na kulturę u gospodarstw z I oraz V kwintyla w wydatkach na ten cel u gospodarstw ogółem w 2020 r. (według standardu siły nabywczej - PPS).



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu. Symbole: GD – gospodarstwa domowe.

Różnice w dochodach mogą mieć przełożenie na wyższą jakość usług kulturalnych w przypadku osób lepiej sytuowanych. Jednak różnice te dotyczą także samego dostępu do kultury. KEA, jedno ze stowarzyszeń o międzynarodowym zasięgu, przytacza dane na temat korelacji między uczestnictwem w kulturze a poziomem dochodów. Aż 82,5% ludności Unii

o najwyższych dochodach uczestniczy w działalności kulturalnej, podczas gdy uczestnictwo osób o najniższym przedziale dochodów jest o prawie połowę niższe (43,6%)¹³.

W Polsce badanie usług społecznych związanych z kulturą jest w początkowej fazie. Niedawno opublikowany raport z ogólnopolskiego badania dotyczącego odbiorców usług społecznych (Grewiński, Lizut, Rabiej, 2024) zawiera opinie respondentów m. in. o dostępie oraz znaczeniu usług kulturalnych. Dla osób przebywających w placówkach całodobowych, udział w wydarzeniach kulturalnych nie jest postrzegany jako rzecz niezbędna do samodzielnego funkcjonowania (15. miejsce w rankingu), jednak dla odbiorców usług środowiskowych plasuje się ona znacznie wyżej (6. miejsce w rankingu). Gdy chodzi zaś o wychowanków pieczy instytucjonalnej, aż 40% z nich uskarża się, że w ich miejscowości nie ma zajęć sportowych rekreacyjnych i kulturalnych (ibidem, s. 184). Jednocześnie dla 30% odbiorców wsparcia środowiskowego, udział w wydarzeniach kulturalnych czy podobnych spotkaniach jest potrzebne, aby poprawić jakość życia (ibidem, s. 235).

Ciekawych informacji dostarczają dane zawarte w Lokalnych Planach Deinstytucjonalizacji (LPDI) usług społecznych. Z badań pilotażowych realizowanych przez IPiSS wiadomo, że niektóre miasta przeprowadzały badania na temat potrzeb mieszkańców, w tym w zakresie usług kulturalnych (por. Sowa-Kofta i Poławski, 2023). Inne realizowały już usługi społeczne w zakresie kultury adresowane np. do osób starszych lub osób z niepełnosprawnościami. Oprócz programów systemowych (np. kart seniora uprawniających do zniżek), oferowano usługę „door to door” wychodzącą naprzeciw ograniczeniom w mobilności (dojazd do miejsca wydarzenia kulturalnego) czy możliwość zamówienia książek czy czasopism z biblioteki z usługą dostarczenia ich do domu. Badania te, obejmując próbę 20 gmin objętych pilotażem, nie mają jednak charakteru całościowego.

2.4. Instytucje oraz rodzaje usług społecznych w sferze kultury

Instytucje w sferze kultury

Zanim przyjrzymy się typologii usług społecznych w przekroju kategorii i subkategorii kultury, warto wpierw przedstawić główne rodzaje instytucji. Dzięki temu przegląd usług społecznych zaprezentowany w dalszej części bardziej czytelny. Przeglądu instytucji dokonano na podstawie przeglądu literatury oraz danych opracowanych m. in. przez GUS (2024a i 2024b).

¹³ Równocześnie, uczestnictwo w kulturze jest skorelowane z poziomem wykształcenia. Dane ukazują także, że 86,2 % dorosłej populacji UE-28 (w wieku 16 lat lub więcej) z wykształceniem wyższym uczestniczyło w działalności kulturalnej w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w porównaniu z 42,4 % osób z wykształceniem nie wyższym niż średni I stopnia (KEA, 2020).

Jedną z subkategorii kultury jest dziedzictwo kultury i jego ochrona. Jest to główne zadanie instytucji archiwalnych, zwłaszcza **archiwów państwowych**. Sieć archiwów państwowych tworzą 3 jednostki o szczeblu krajowym oraz 30 podmiotów regionalnych w kraju, zaś rządowym organem kierującym państwowym zasobem archiwalnym jest Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych. Usługami społecznymi tych instytucji jest udostępnianie danych z archiwów¹⁴. Na koniec 2023 r. w serwisie „szukajwarchiwach.gov.pl” dostępnych było 60 998 tys. skanów materiałów archiwalnych z zasobu państwowego oraz 1 629 tys. skanów archiwaliów przechowywanych przez inne instytucje. W 2023 roku serwis zarejestrował 1 512 964 unikalnych użytkowników oraz 52 927 tys. odsłon. Ponadto z serwisie internetowym „Genealogia w Archiwach” pt. „Źródła genealogiczne mieszkańców woj. kujawsko-pomorskiego” z archiwów z Bydgoszczy oraz Torunia zamieszczono 3 774 tys. skanów akt metrykalnych i ewidencji ludności. W 2023 r. serwis ten zarejestrował 267 181 użytkowników i ponad 28 262 tys. odsłon (GUS, 2024 a, s. 96). Ze środków archiwów państwowych wspierano także projekty opracowania, udostępniania i zabezpieczania danych archiwalnych stowarzyszeń, fundacji oraz instytucji wyznaniowych. W 2023 r. w ramach konkursu dla niepublicznych zasobów archiwalnych wydano 893 578,89 zł na realizację 16 projektów (Główny Urząd Statystyczny GUS, 2024a, s. 108).

Warto wspomnieć o tworzonej **Sieci Archiwów Społecznych**, działających oddolnie. W lutym 2020 r. powstało Centrum Archiwistyki Społecznej, którego zadaniem jest trwale zapisywanie historii społecznej Polski, historii społeczności lokalnych oraz środowisk i ruchów obywatelskich. Archiwistyka społeczna uzupełnia zasób archiwalny o fragmenty historii nie w pełni reprezentowane w państwowych instytucjach pamięci (historia lokalna, historia społeczności i środowisk, historia grup artystycznych, sportowych itd.). Archiwistyka społeczna jest przejawem społeczeństwa obywatelskiego w obszarze historii i dziedzictwa (Mikrut-Majeranek, 2020). Na koniec maja 2024 r. działało w Polsce 778 archiwów społecznych, 52% z nich prowadziły organizacje pozarządowe, 35% prowadziły archiwa samorządowe lub państwowe instytucje kultury, a 13% prowadzone były przez osoby prywatne lub grupy nieformalne. Liczba ta stale rośnie: we wrześniu było łącznie 846 archiwów społecznych, z czego 596 udostępnia swoje zbiory online¹⁵.

Działalność sceniczna to dzieła muzyczne, taneczne czy np. performance wykonywane dla publiczności przez grupę artystów muzyków lub/i tancerzy. W 2023 r. prowadziło ją 98 teatrów dramatycznych, 33 teatrów lalkowych oraz 32 muzycznych (oper, operetki, balety, teatry

¹⁴ Natomiast wydatki na zabezpieczanie, ochronę dziedzictwa narodowego zlokalizowanego w archiwach, podobnie jak wydatki na inwestycje infrastrukturalne w tych jednostkach nie stanowią usługi społecznej w sensie ścisłym. Wydatki te możemy określić jako inwestycje publiczne lub społeczne, dzięki którym te dobra przetrwały w swojej oryginalnej formie lub zostały upublicznione w formie elektronicznej.

¹⁵ Dane ze strony <https://cas.org.pl/baza-archiwow/>

tańca). Ponadto w 2023 r. działało 24 filharmonii, 17 orkiestr, 5 chórów oraz 3 zespoły pieśni i tańca. Znaczna większość (83,6%) teatrów i instytucji muzycznych należało do sektora publicznego, z czego dla 93,1% tych podmiotów organizatorem były jednostki samorządu terytorialnego. W ponad 59 tys. przedstawień i koncertów uczestniczyło 12,3 miliona widzów i słuchaczy (GUS 2024a, 136). W odniesieniu do 1000 mieszkańców wskaźnik ten wynosi 325 osób – co trzeci mieszkaniec Polski uczestniczył w tych wydarzeniach scenicznych (w 2022 r. był to co czwarty Polak). Najwyższy wskaźnik widzów i słuchaczy na 1000 mieszkańców był w woj. mazowieckim (718), zaś najniższy (72) w woj. lubelskim (ibidem, 138).

Działalność artystyczną prowadziły także **agencje estradowe i rozrywkowe**. W 2023 r. było 33 takich jednostek (12 posiadało własny zespół artystyczny). Organizatorem przedsiębiorstw estradowych w większości (69,7%) były jednostki samorządowe. Agencje estradowe i rozrywkowe zorganizowały tego roku 3,3 tys. wydarzeń w Polsce, które zgromadziły łącznie 1,8 mln widzów. Wszystkie instytucje zajmujące się działalnością sceniczną przeprowadziły dodatkowo 14 tys. warsztatów, 5,6 tys. zajęć w ramach lekcji tematycznych oraz zorganizowały 2,1 tys. odczytów i spotkań. Najbardziej uczęszczaną dodatkową formą działalności były wystawy gromadząc 998,3 tys. widzów (GUS, 2024a, s. 141). To organizowana okazjonalnie forma działalności wystawienniczej.

Działalnością wystawienniczą są dzieła udostępniane publiczności w formie wystaw obrazów, rzeźb lub innych dzieł sztuki. Jedną z instytucji prowadzących ją są **muzea** – jednostki, które gromadząc i chroniąc dobra dziedzictwa kulturalnego, działają w oparciu o statut lub regulamin uzgodniony z ministrem do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 6 ustawy o muzeach). W 2023 r. na 1 045 muzeów figurujących w wykazie MKiDN, ponad 60% było finansowane ze środków prywatnych, blisko 40% ze środków publicznych, niecały zaś 1% ze źródeł łączonych. W sprawozdaniu GUS za 2023 r. działalność potwierdziły 682 muzea (974 razem z oddziałami), z czego 410 finansowane były z sektora publicznego, reszta zaś z sektora prywatnego. W 2023 r. muzea wykazały się frekwencją na poziomie 42,3 mln osób¹⁶. Muzea prowadziły także dodatkową działalność edukacyjną, naukową oraz popularyzatorską. Przeprowadzono niespełna 108 tys. lekcji muzealnych, w których uczestniczyło 2,2 mln osób.

Do **instytucji paramuzealnych**, oprócz podmiotów prowadzących działalność muzealną bez uzgodnionego statutu lub regulaminu z MKiDN mogą należeć różne jednostki np. ogrody zoologiczne i botaniczne, rezerваты przyrody lub inne (planetaria, centra nauki itd.). W 2023 r. działało 349 takich jednostek, w tym 18 ogrodów zoologicznych i 37 ogrodów botanicznych i oraz 294 innych podmiotów. Do sektora publicznego 64,2% instytucji paramuzealnych, a do

¹⁶ Wartość ta po raz pierwszy przekroczyła notowania sprzed pandemii. Na wspomnianą frekwencję składa się także 762 tys. osób zwiedzało instytucje w trakcie „Nocy Muzeów” (GUS, 2024a, s. 145).

sektora prywatnego 35,8%. W 2023 r. podmioty te zgromadziły 20,8 miliona zwiedzających, w tym 17,5 miliona w sektorze publicznym oraz 3,3 miliona w sektorze prywatnym (GUS, 2024a, s. 148).

Galerie sztuki prezentujące dorobek współczesnych artystów to kolejna forma działalności wystawienniczej. W Polsce w 2023 r. działało 317 galerii prowadzących działalność wystawienniczą. Większość galerii (63,1%) należała do sektora publicznego (w ramach niego 87% galerii organizatorem były jednostki samorządu), pozostałe 36,9% należała do sektora prywatnego. Oprócz wystaw międzynarodowych, galerie sztuki zorganizowały w 2023 r. 3 731 wystaw w Polsce. Łącznie zwiedziło je 4 miliony osób. Z tego 3,7 miliona osób (91,9% zwiedzających) dotyczy wystaw w państwowych i samorządowych galeriach sztuki. W pozostałych formach działalności (np. koncerty, seanse filmowe, performance itp.), w których uczestniczyło ponad 614 tys. osób, z tego najwięcej (227 tys. osób) uczestniczyło w warsztatach i lekcjach o charakterze edukacyjnym (GUS, 2024a, s. 155).

Kolejną formą działalności kulturalnej jest czytelnictwo. W Polsce działało 8 876 **bibliotek publicznych**, z czego większość z nich (65%) prowadziło swoją działalność na terenach wiejskich. Liczba czynnych bibliotek publicznych oraz ich chwili niestety maleje (GUS 2024b, 111). Biorąc pod uwagę liczbę bibliotek oraz punktów bibliotecznych, na 1 placówkę biblioteczną w 2023 r. przypadało 4 523 osób, z tego 7 195 miastach oraz 1 928 na wsi. Poziom czytelnictwa w tych bibliotekach objął 5 316,7 tys. czytelników. Wypożyczyli on na zewnątrz 97,9 miliona wol. księgozbioru. Poza bibliotekami publicznymi działały także punkty biblioteczno-informacyjne (wśród nich największy udział miało 760 bibliotek naukowych, 250 fachowych oraz 245 pedagogicznych), z których usług skorzystało 934 tys. czytelników, wypożyczając 9,7 miliona wolumenów księgozbioru (GUS, 2024b, s. 116). GUS notuje także zasięg **bibliotek parafialnych** organizowanych parafiach kościoła obrządku rzymskokatolickiego. W 2023 r. Było ich zaledwie 761, obejmowały one łącznie 82 tys. użytkowników (spadek o 24,2% w relacji do 2022 r.), którzy dokonali blisko 103 tys. wypożyczeń (spadek o 15%).

Centra kultury, domy i ośrodki kultury, kluby oraz świetlice są podmiotami prowadzącymi wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną. Kierują swoją ofertę kulturalną do grup ludzi w każdym wieku, z tego względu ich oferta wydarzeń kulturalnych jest bardzo zróżnicowana. W Polsce działało 3 961 tych podmiotów, najwięcej było ośrodków kultury (33%), najmniej z kolei klubów (7,3%). Na terenie miast dominowały kluby, centra kultury i domy kultury (odpowiednio 82%, 60% oraz 59%), natomiast na terenach wiejskich dominowały świetlice i ośrodki kultury (96% i 61%). Przeważająca część w tych podmiotów należała do sektora publicznego (92,9%), w ramach którego organizatorem był prawie wyłącznie samorząd terytorialny. Podmioty prywatne (7,1% omawianych instytucji kultury) Prowadzone były znacznej części (94%) przez jednostki spółdzielcze (GUS 2024a, 128). Centra kultury, domy kultury,

ośrodki kultury, kluby i świetlice prowadząc szeroko zakrojoną działalność w 2023 r. zorganizowały 258,8 tys. wydarzeń (impres), w których wzięło udział 33,5 miliona uczestników. Najbardziej popularną formą działań były warsztaty (30% imprez). W instytucjach tych działało ponad 14000 grup artystycznych zrzeszając ponad ćwierć miliona członków. Działało także 25 tys. sekcji czy kółek prowadzących zajęcia w określonym profilu (ibidem, 131).

Osobną ofertę programową dla dzieci i młodzieży mają **placówki wychowania pozaszkolnego**. Należą do nich działające w ramach systemu oświaty pałace młodzieży, młodzieżowe domy kultury, ogniska pracy pozaszkolnej, ogrody jordanowskie i inne. Łącznie w roku szkolnym 2023/24 działało 238 tych podmiotów, do których uczęszczało, na zajęcia stałe oraz okresowe łącznie 601 324 osób (ibidem, s. 133). Najbardziej popularne były zajęcia przedmiotowe (32,5%), artystyczne (28,6%) oraz sportowe (19,1%).

Kolejną dziedziną łączącą kulturę z edukacją są **szkoły artystyczne**. Edukacja szkołach artystycznych I stopnia nie nadaje uprawnień zawodowych, zaś szkoły artystyczne II stopnia nadają takie uprawnienia. W roku 2023/24 funkcjonowały 465 szkół artystycznych I stopnia (mające 65 789 uczniów), 224 szkoły II stopnia (18 643 uczniów) oraz 12 policealnych szkół artystycznych z 775 uczniami (por. GUS, 2024a, s. 175). Znaczną część szkół artystycznych I stopnia (83,2%) stanowiły szkoły publiczne, 15,1% jednostek miało status szkół niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych, natomiast 1,7% były to szkoły niepubliczne. Większość szkół artystycznych II stopnia (80,8%) stanowiły szkoły publiczne.

W ramach kinematografii usługą społeczną będzie rozpowszechnianie filmów poprzez organizację seansów filmowych. Tradycyjnie w tej roli upatruje się **kina** (choć nie tylko tam odbywają się projekcje). W Polsce działało w 2023 r. 538 kin, których w większości (63%) właścicielami były podmioty należące do sektora publicznego. Mimo to, kina prowadzone przez podmioty prywatne (47%) wyświetliły 88% wszystkich seansów kinowych, gromadząc 86% ogólnej liczby widzów (GUS, 2024a, s. 160).

Wydarzenia artystyczno-rozrywkowe lub sportowe z udziałem co najmniej tysiąca osób na otwartej przestrzeni nazywają się **imprezami masowymi**. Zasady tych wydarzeń określa ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z 20 marca 2009 r.¹⁷. W 2023 r. w Polsce zorganizowano 6,3 tys. imprez masowych, które zgromadziły 26,9 mln uczestników. Lwią część (92,8%) imprez masowych organizowały osoby prawne (GUS 2024a, s. 173). Wśród imprez masowych dominowały imprezy sportowe (54%) oraz artystyczno-rozrywkowe (46%). Wśród tych ostatnich dominowały koncerty (68%).

¹⁷ Imprezami masowymi są także wydarzenia dla co najmniej 300 osób w obiektach zamkniętych.

Przegląd usług społecznych w zakresie kultury

We wprowadzeniu do niniejszego opracowania zarysowano definicję oraz kluczowe cechy usług społecznych. Cechy te — takie jak niematerialność, jednoczesność świadczenia i konsumpcji oraz możliwość realizacji zarówno przez sektor publiczny, prywatny, jak i organizacje pozarządowe (NGO) — pozwalają precyzyjniej określić, które działania w obszarze kultury kwalifikują się do kategorii usług społecznych.

Usługi społeczne w zakresie kultury obejmują działania ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb kulturalnych określonych grup odbiorców. Zamieszczone poniżej zestawienie (Tabela 2) ukazuje poszczególne dziedziny kultury, w ramach których wyodrębniono specyficzne usługi społeczne oraz wskazano przykłady realizujących je podmiotów. Proponowaną typologię opracowano na podstawie przeglądu literatury przedmiotu (dotyczącej istoty usług społecznych i działalności kulturalnej), danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz zasobów statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Zaprezentowana klasyfikacja nawiązuje zarówno do dziedzin działalności kulturalnej, jak i do typów instytucji świadczących usługi. Wyróżniono tu usługi w zakresie: udostępniania zasobów archiwalnych; działalności scenicznej, teatralnej i wystawienniczej; czytelnictwa; edukacji artystycznej i działalności społeczno-kulturalnej; organizacji imprez masowych; kinematografii i środków masowego przekazu, a także wszelkich form działalności udostępnianych drogą elektroniczną (*online*).

Należy zwrócić uwagę na trzy istotne zjawiska występujące w sferze kultury. Po pierwsze, mimo dominującej pozycji instytucji państwowych i samorządowych, systematycznie rośnie udział organizacji pozarządowych w działalności kulturalnej. Organizatorzy kultury (zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym) zlecają realizację zadań podmiotom zewnętrznym. Identyfikacja tych usług napotyka jednak trudności metodologiczne, wynikające między innymi z braku systematycznego gromadzenia danych na poziomie lokalnym. W związku z tym postuluje się utworzenie przejrzystego rejestru zadań zleczanych w tym obszarze.

Po drugie, na konsumpcję niektórych usług kulturalnych istotny wpływ mają zmiany technologiczne, umożliwiające dostęp w formie zdalnej (*online*) do różnorodnych zasobów — filmów, spektakli teatralnych, wirtualnych galerii muzealnych, utworów muzycznych czy fonografii. Trend ten uległ znacznemu przyspieszeniu w trakcie pandemii COVID-19, a wiele wdrożonych wówczas rozwiązań jest nadal rozwijanych. Przyjmując założenie, że dzieło udostępnione na serwerze lub w aplikacji poszerza dostęp dla zainteresowanej publiczności, działanie to można zakwalifikować jako usługę społeczną. Pomiar skali tego zjawiska stanowi wyzwanie badawcze ze względu na wysoki udział podmiotów prywatnych (serwisy internetowe), jednak

podjęcie takiej próby jest uzasadnione — zwłaszcza w obszarach finansowanych ze środków publicznych.

Po trzecie, w ramach jednej instytucji często realizowany jest szereg zróżnicowanych usług kulturalnych. Choć nadal istnieją biblioteki, w których działalność ogranicza się do udostępniania księgozbioru i czasopism, coraz częściej placówki te rozszerzają swoją ofertę o działania towarzyszące: spotkania autorskie, wystawy czasowe czy warsztaty. Sektorowe lub nazbyt „tradycyjne” postrzeganie instytucji kultury, pomijające ich wielofunkcyjny charakter, może zatem utrudniać rzetelną diagnozę działalności kulturalnej oraz identyfikację usług społecznych świadczonych w tym obszarze.

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 dla mierzenia i monitorowania usług społecznych
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
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 (publicznych i prywatnych) działających ze wsparciem samorządu terytorialnego - uczestnicy ww. dzieł - wydatki na ww. dzieła
Działalność teatralna	Dzieła teatralne wykonywane dla publiczności przez grupę aktorów	Instytucje teatralne	- liczba publicznych i niepublicznych teatrów, w tym działających na zlecenie samorządu terytorialnego - uczestnicy dzieł teatralnych - wydatki na dzieła teatralne
Działalność wystawiennicza	Dzieła dostępne dla publiczności w formie wystaw obrazów, rzeźb lub innych dzieł sztuki	Muzea, instytucje paramuzealne, galerie sztuki oraz inne instytucje kultury	- liczba publicznych muzeów i galerii, w tym działających na zlecenie JST - uczestnicy oferty oraz wydatki w powyższym przekroju
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

Dziedzina działalności kulturalnej	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji potencjalnie świadczących usługi społeczne	Przykładowe wskaźniki dla mierzenia i monitorowania usług społecznych
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
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
Okolicznościowa działalność kulturalna	Dostęp do udziału w imprezie kulturalnej / scenicznej / ekranowej organizowanej na terenie gminy lub powiatu (m. in. imprezy masowe)	Instytucje samorządowe, organizacje non-profit, fundacje oraz podmioty prywatne ubiegające się w m. in. konkursach o środki na realizację tych zadań w od samorządu gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego	- liczba festiwali i innych wydarzeń realizowanych przez podmioty publiczne i niepubliczne ze wsparciem ze środków samorządowych - 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/rozgłośnie radiowe - uczestnicy 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.

Jak wspomniano wcześniej, nie wszystkie działania instytucji kultury stanowią usługi społeczne. W raporcie OECD podkreśla się wagę rozróżnienia między świadczeniami pieniężnymi (w przypadku których dane o beneficjentach są łatwiej dostępne) a realizowanymi usługami

społecznymi, na temat których dane w krajach UE są znacznie trudniejsze do pozyskania (OECD, 2022, s. 13).

Do kategorii usług społecznych nie zalicza się ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego ani wydatków na infrastrukturę (na przykład remonty czy inwestycje w obiektach prowadzących działalność kulturalną). Nakłady te mają charakter inwestycyjny, warunkujący możliwość świadczenia usług społecznych na wyższym poziomie w przyszłości.

Rynek dzieł sztuki i antyków reprezentuje z kolei mechanizmy rynkowe (obróć własnością), a nie sferę usług społecznych, gdyż transakcje nie wiążą się bezpośrednio z udostępnianiem dzieł szerszym grupom odbiorców. Analogicznie należy traktować produkcję filmową. Stanowi ona działalność rynkową (często subsydiowaną) w ramach przemysłu kultury, niezwiązaną bezpośrednio z udostępnianiem filmów. Za usługę społeczną uznaje się natomiast dystrybucję filmów po ich wytworzeniu, umożliwiającą ich konsumpcję — na przykład w salach kinowych czy na platformach cyfrowych (zgodnie z zasadą *uno actu*; zob. Wprowadzenie). Podobna specyfika dotyczy działalności wydawniczej (sprzedaży książek i czasopism). Jest ona zaliczana do przemysłu kultury, choć samą sprzedaż można interpretować w kategoriach usługi społecznej - przy założeniu, że nabycie publikacji prowadzi do jej konsumpcji (lektury).

2.5. Podsumowanie

W polskiej rzeczywistości prawnej oraz sprawozdawczej dominuje ujęcie instytucjonalne, koncentrujące się na typach placówek, a nie na rodzajach prowadzonej działalności kulturalnej. Tymczasem instytucje kultury stają się coraz bardziej wielofunkcyjne, łącząc różnorodne formy aktywności — na przykład czytelnictwo z ofertą wystawienniczą czy działaniami edukacyjnymi. Obowiązujące podejście sprawozdawcze nie odzwierciedla tych przemian, co utrudnia skuteczne monitorowanie usług społecznych w sferze kultury.

Dane Eurostatu ujawniają istnienie w krajach UE silnej korelacji między poziomem dochodów a faktycznym uczestnictwem w kulturze. Mimo że Polska wykazuje relatywnie mniejszy dystans w wydatkach na kulturę między grupami o różnym statusie materialnym niż niektóre państwa członkowskie, ogólna różnica w partycypacji pozostaje znacząca — w skali Unii Europejskiej osoby o najwyższych dochodach uczestniczą w życiu kulturalnym niemal dwukrotnie częściej niż osoby najuboższe.

Analiza badań nad usługami społecznymi w obszarze kultury wskazuje na ich istotną rolę we wzmacnianiu kapitału ludzkiego i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Choć w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej usługi te bywają traktowane marginalnie, coraz częściej dostrzega się ich potencjał jako elementu wsparcia dla grup zagrożonych ubóstwem. Rozwój

usług społecznych w kulturze — oraz ich systematyczne monitorowanie — może zatem stać się skutecznym narzędziem poprawy jakości życia.

Osiągnięcie tego celu wymaga odejścia od podejścia sektorowego na rzecz ściślejszej integracji działań kulturalnych z lokalnym systemem wsparcia społecznego. Dobre praktyki z krajów takich jak Holandia czy Malta wskazują, że współpraca międzysektorowa — łącząca kulturę z pomocą społeczną i edukacją — pozwala na bardziej zintegrowane i efektywne zaspokajanie potrzeb obywateli.

Nowe podejście do usług społecznych w kulturze wymaga przesunięcia akcentu na „mapowanie” konkretnych działań bezpośrednio odpowiadających na potrzeby mieszkańców, czemu służy przedstawiona w niniejszym opracowaniu typologia. Oznacza to konieczność reorientacji metodologii sprawozdawczości, aby usługi społeczne stały się w niej bardziej „widoczne”.

Realizacja tego zamierzenia wiąże się z szeregiem wyzwań. Jednym z kluczowych problemów jest trudność w gromadzeniu i systematyzacji danych na poziomie krajowym o usługach kulturalnych świadczonych lokalnie (w gminach) przez zróżnicowane podmioty: samorządy, organizacje *non-profit* oraz sektor prywatny. Obecnie brakuje przejrzystego obrazu sytuacji w tym zakresie — zarówno na poziomie powiatu, województwa, jak i kraju — niemniej podjęcie wysiłku badawczego w tym obszarze jest w pełni uzasadnione.

Próbie takiej diagnozy podjął Główny Urząd Statystyczny (GUS, 2018), badając mechanizmy finansowania, skalę i formy realizacji usług kulturalnych przez samorządy. Inicjatywa ta, zapoczątkowana w ramach projektu, wymaga jednak kontynuacji i zapewnienia cykliczności badań. Brak systematycznego i jednolitego monitoringu oraz raportowania usług kulturalnych na szczeblu samorządu terytorialnego sprawia, że rzeczywisty obraz zróżnicowania w dostępie do społecznych usług kulturalnych pozostaje nieznany.

Literatura

Bierstedt, R. (1963). *The social order*. McGraw Hill.

Burszta, W. J., Januszkiewicz, M. (red.). (2010). *Kulturoznawstwo: Dyscyplina bez dyscypliny?* Wydawnictwo SWPS „Academica”.

Daszkiewicz, W. (2010). Podstawowe rozumienie kultury — ujęcie filozoficzne. *Roczniki Kulturoznawcze*, 1, 43–64.

European Commission. (2013). *3rd biennial report on social services of general interest* (Commission Staff Working Document, SWD(2013) 40 final). Publications Office of the European Union.

European Commission. (2022). Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations: Final report / Annexes (VC/2020/0175). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

- European Social Network. (2019). Social services for a social Europe: European Semester 2020.
- Giddens, A. (1996). *Introduction to sociology*. W. W. Norton & Company.
- Główny Urząd Statystyczny. (2018). Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.
- Główny Urząd Statystyczny. (2024a). *Kultura i dziedzictwo narodowe w 2023 r.* Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Główny Urząd Statystyczny. (2024b). *Biblioteki publiczne w 2023 r.* (Informacje sygnałne). Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Grewiński, M., Lizut, J., Rabiej, P. (red.). (2024). Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski: Raport z badań. Uczelnia Korczaka.
- Hausner, J., Karwińska, A., Purchla, J. (red.). (2013). *Kultura a rozwój*. Narodowe Centrum Kultury.
- Jagodzińska, K. (2013). Charakterystyka działalności kulturalnej w Polsce po transformacji ustrojowej. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 143-182). Narodowe Centrum Kultury.
- Karwińska, A. (2013). Pojmowanie kultury. Specyfika socjologicznego ujęcia. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 61–92). Narodowe Centrum Kultury.
- Kłoskowska, A. (1981). *Socjologia kultury*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kowalik, W., Malczyk, K., Maźnica, Ł., Knaś, P., Stępiak, W., Dulian, L. (2016). *Nowa sprawozdawczość instytucji kultury*. Małopolski Instytut Kultury.
- Mikrut-Majeranek, M. (2020, 26 października). *Archiwistyka społeczna jest przejawem społeczeństwa obywatelskiego w obszarze historii i dziedzictwa kulturowego*. Histmag.org. <https://histmag.org/Archiwistyka-spoeczna-jest-przejawem-spoeczenstwa-obywatelskiego-w-obszarze-historii-i-dziedzictwa-kulturowego-21507>
- OECD. (2022). *Provision of social services in EU countries: Reform of the national framework for the provision of social services in Spain* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 276). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ba4fbaf2-en>
- Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2023). *Raport podsumowujący pilotaż lokalnych planów deinstytucjonalizacji*. IPiSS; Flexi Mind; MRPiPS.
- Strycharz, J. (2013). Organizacje sektora kultury a rozwój. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 183–203). Narodowe Centrum Kultury.
- Strycharz, J. (2017). *Modele biznesowe w świecie kultury: Publikacja podsumowująca* (Cz. II). Akademia Doskonałego Projektu. https://kreatywna-europa.eu/wp-content/uploads/2018/12/Publikacja-ADP_2017_Modele_biznesowe.pdf
- Szczepański, J. (1970). *Elementarne pojęcia socjologii*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sztompka, P. (2019). O pojęciu kultury raz jeszcze. *Studia Socjologiczne*, 1(232), 7–27.

3. Usługi społeczne w obszarze mieszkalnictwa (*Piotr Kurowski*)

3.1. Zakres badań nad mieszkalnictwem

Termin „mieszkalnictwo” oznacza ogólnie działalność związaną z budową i eksploatacją mieszkań (Wielki Słownik Języka Polskiego). Mieszkanie czy dom to miejsce, w którym człowiek chroni się przed niekorzystnymi warunkami klimatycznymi (zapewniając sobie przetrwanie i ochronę zdrowia), regeneruje siły, odpoczywa i spożywa posiłki, a coraz częściej — także uczy się lub pracuje. Z perspektywy filozoficznej i socjologicznej, przebywając w swoim domu (lub mieszkaniu), jednostka nawiązuje i utrwała relacje z najbliższym otoczeniem: członkami rodziny lub gospodarstwa domowego.

Badania nad mieszkalnictwem mają charakter interdyscyplinarny. Głos w tej debacie zabierają ekonomiści, socjolodzy, architekci, urbaniści oraz geografowie. Istotny udział w wypracowaniu teoretycznych podstaw analizy mieszkalnictwa ma ekonomia. Na tym gruncie ukształtowała się polska szkoła badań mieszkaniowych, której początki sięgają lat sześćdziesiątych XX wieku (Instytut Gospodarki Mieszkaniowej), a której tradycje — po licznych przekształceniach instytucjonalnych — kontynuuje obecnie Instytut Rozwoju Miast i Regionów (Nowak, 2021, s. 18)¹⁸. Będąc związaną z działalnością człowieka, problematyka mieszkalnictwa jest także obszarem badań socjologicznych. Na polskim gruncie największy wkład w tej dziedzinie wniosły badania zespołów E. Kaltenberg-Kwiatkowskiej i G. Woronieckiej (Lipski, 2009). W właśnie w ramach badań tej dziedziny zaproponowano trzy płaszczyzny rozmienia pojęcia „domu”: może to być pojęcie związane z poczuciem posiadania domu (ang. *home*), bądź jako budynek, w którym można się schronić (ang. *house*); wreszcie chodzić może o samą czynność zamieszkiwania (ang. *dwelling*) (por. Bańka, 2002). Urbaniści wnoszą swój wkład w planowanie przestrzenne. Starają się sytuować mieszkania z umożliwieniem dostępu do właściwych usług, dbając o zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Architekci zajmują się m. in. formami i warunkami mieszkaniowymi, a geografowie syntezują dorobek opracowany w ramach innych dyscyplin naukowych np. z ekonomii czy socjologii (por. Nowak, 2021, s. 19-20). Problematyka mieszkalnictwa, jako ściśle związana z działalnością człowieka, stanowi również obszar badań socjologicznych. Na polskim gruncie największy wkład w tę dziedzinę wniosły prace zespołów badawczych E. Kaltenberg-Kwiatkowskiej oraz G. Woronieckiej (Lipski, 2009). To właśnie w ramach socjologii zaproponowano trójplaszczynowe rozumienie

¹⁸ Znaczący dorobek tej szkoły opisał M. Cesarski (2013).

pojęcia „domu”: jako miejsca wiążącego się z poczuciem posiadania „własnego kąta” (ang. *home*), jako fizycznego budynku dającego schronienie (ang. *house*) oraz jako czynności zamieszkiwania (ang. *dwelling*) (Bańka, 2002).

Urbaniści wnoszą do badań nad mieszkalnictwem perspektywę planowania przestrzennego. Dążą do sytuowania zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający dostęp do usług, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Architekci zajmują się między innymi formami i warunkami mieszkaniowymi, geografowie zaś syntezują dorobek innych dyscyplin naukowych, na przykład ekonomii czy socjologii (Nowak, 2021, s. 19–20).

Wkład w badania nad mieszkalnictwem w Polsce mają także naukowcy kładący nacisk na aspekt społeczny. A. Zubrzycka-Czarnecka (2017), opisując podejście środowiska polityków społecznych z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, określa je mianem „humanistycznej analizy polityki mieszkaniowej”. Przedmiotem analizy jest tu człowiek oraz jego potrzeby mieszkaniowe. Ponieważ potrzeby te w przypadku znacznej części społeczeństwa pozostają niezaspokojone, badacze koncentrują się na przyczynach i przejawach tego deficytu oraz wskazują działania w sferze polityki publicznej, które mogłyby zaradzić zaistniałej sytuacji. Jak zauważa J. Supińska (2013), ów „humanistyczny aspekt sytuacji mieszkaniowej przybliżył do siebie politykę mieszkaniową oraz politykę społeczną” (za: Zubrzycka-Czarnecka, 2017, s. 42).

3.2. Potrzeby mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa

Od zakresu badań nad mieszkalnictwem można przejść do definicji tego, czym jest mieszkanie. Traktowane jest ono jako podstawowe dobro dla każdej rodziny, pozwala bowiem zaspokoić zarówno potrzeby podstawowe, jak i te wyższego rzędu. Stanowi dobro decydujące o materialnych i społecznych warunkach życia człowieka. J. Supińska traktowała mieszkanie nie jako dobro prywatne, należące wyłącznie do sfery rynkowej, lecz jako dobro prywatno-publiczne:

Mieszkanie jest ostoją prywatności, umożliwia – jeśli jest godne człowieka – zakładanie i rozwój rodziny w znośnych warunkach oraz prostą i rozszerzoną reprodukcję zdolności do pracy. A także tworzy bazę i zdolność do uczestnictwa w życiu obywatelskim. (...) A więc splot wielu funkcji czyni mieszkanie, osiedle i cały habitat dobrem prywatno-publicznym. (Supińska, 2005, s. 11 – 12)

Politykę mieszkaniową państwa można zdefiniować jako zestaw uporządkowanych działań i zasad służących jako wytyczne do podejmowania skoordynowanych decyzji w sferze

mieszkaniowej na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym (Szelągowska, 2021). Do głównych, długookresowych celów takiej polityki należą (Lis, 2019):

- 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.

Polityka mieszkaniowa w skali makro postrzegana jest niekiedy jako część polityki społecznej. Silny związek między tymi obszarami wynika z istoty kwestii mieszkaniowej, która pozostaje problemem społecznym wiążącym się z nierównościami (Szelągowska, 2021). Według P. Lisa polityka mieszkaniowa jest częściowo zbieżna z polityką społeczną ze względu na społeczny wymiar mieszkalnictwa, stanowiący jeden z filarów tej polityki; z drugiej strony wykazuje ona zbieżność z polityką gospodarczą (Lis, 2019, s. 2–3). Należy jednak pamiętać, że traktowanie polityki mieszkaniowej wyłącznie jako elementu polityki społecznej stanowi tylko jedno z wielu możliwych ujęć. Jak wspomniano wcześniej, mieszkalnictwo jest rzeczywistością badaną i ujmowaną wielowymiarowo.

Szczegółowa analiza sytuacji mieszkaniowej w okresie transformacji wykracza poza ramy niniejszego rozdziału. Warto jednak zwrócić uwagę na ograniczoną dostępność lokali o przystępnym czynszu. Według danych Banku Danych Lokalnych GUS udział mieszkań komunalnych (z zasobów gminnych) oraz lokali z zasobów towarzystw budownictwa społecznego (TBS) w 2022 roku stanowił odpowiednio 3,3% oraz 0,5% ogółu mieszkań w kraju. Natomiast w 2023 roku, spośród 603 241 zawartych umów najmu z gminnego zasobu mieszkaniowego, 63 779 (czyli 10,6%) dotyczyło tak zwanego najmu socjalnego.

Obraz sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych jest złożony i niejednoznaczny. Istnieją różne ujęcia deficytu mieszkaniowego, będącego jednym ze wskaźników potrzeb w tym zakresie. Z jednej strony, z danych Ministerstwa Rozwoju wynikało, że w 2019 roku statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosił 641 tysięcy lokali, co oznaczałoby, że tylko około 4,5% gospodarstw domowych zamieszkiwało niesamodzielnie. Z drugiej strony udział osób młodych (25–34 lata) mieszkających z rodzicami wyniósł aż 45% (Szelągowska, 2021). Raport Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Milewska-Wilk i Nowak, 2022) wskazuje, że nieostry obraz sytuacji mieszkaniowej wynika z braku kompleksowego systemu gromadzenia danych. Przykładem może być fakt, że informacje o sytuacji mieszkaniowej zbierane są przez wiele instytucji (w tym siedem ministerstw oraz drugie tyle innych agend), co utrudnia rzetelną ocenę stanu faktycznego.

3.3. Główne akty prawne i instytucje

W polskim systemie prawnym prowadzenie polityki mieszkaniowej posiada 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 przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” (Sobczak, 2021).

Działalność w zakresie mieszkalnictwa można rozpatrywać w kategoriach prywatnych (komercyjnych) oraz społecznych (publicznych). Mieszkania budowane lub utrzymywane przy wsparciu władz publicznych mogą funkcjonować zarówno w sektorze własnościowym, jak i czynszowym — prywatnym oraz publicznym (Muzioł-Więclakowicz, 2021, s. 84).

Polityka mieszkaniowa realizowana jest dwutorowo: na szczeblu krajowym (przez rząd) oraz lokalnym. Koordynacją krajowej polityki mieszkaniowej zajmowały się w przeszłości różne resorty, niekiedy kompetencje te były rozproszone. Obecnie (stan na 2025 r.) wiodącą rolę pełni Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które kreuje politykę państwa i wspiera władze samorządowe. Państwo tworzy ogólne ramy prawne, opracowuje programy polityki mieszkaniowej oraz wdraża instrumenty wsparcia finansowego. Gminy natomiast realizują te zadania na swoim terenie, korzystając z oferowanego wsparcia i dostosowując działania do specyfiki potrzeb lokalnych.

Za **lokalną politykę mieszkaniową** odpowiadają samorządy gminne. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) w art. 7 stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego. Ponadto ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 733) w art. 4 precyzuje, 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” (Nowak, 2021). Należy jednak podkreślić, że prowadzenie efektywnej lokalnej polityki mieszkaniowej stanowi dla wielu gmin poważne wyzwanie, głównie ze względu na niedostateczną liczbę lokali w zasobie komunalnym oraz ograniczone środki budżetowe.

Jednym z instrumentów **krajowej polityki mieszkaniowej** są programy mieszkaniowe. Program „Rodzina na swoim” (realizowany w latach 2007–2012) stanowił jedną z pierwszych form wsparcia zakupu pierwszego mieszkania dla młodych rodzin poprzez system dopłat do kredytu hipotecznego. W latach 2014–2018 funkcjonował program „Mieszkanie dla Młodych” (MdM). Z kolei Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM) — którego celem było zwiększenie dostępności mieszkań dla osób o niskich i przeciętnych dochodach — został uchwalony we wrześniu

2016 roku, a uchylony w marcu 2025 roku. Jednocześnie zapowiedziano wdrożenie nowego programu „Klucz do mieszkania”, adresowanego do osób planujących zakup pierwszego mieszkania lub domu. Inicjatywa ta ma wspierać nabycie nieruchomości na rynku wtórnym, budowę domów systemem gospodarczym oraz rozwój mieszkalnictwa komunalnego, społecznego i własnościowego. Jednym z filarów nowego rozwiązania ma być projekt „Pierwsze klucze” — system dopłat do rat kredytu mieszkaniowego dla osób, które nie posiadają i nie posiadały wcześniej prawa własności do nieruchomości. Ekspertki podkreślają, że krajową politykę mieszkaniową cechuje brak stabilności oraz częste zmiany priorytetów. Każdy kolejny program państwowy trwa krócej od poprzedniego, a ze względu na odmienne zasady przyznawania pomocy brakuje zachowania ciągłości działań (Marona i Tomasiak, 2023, s. 42).

W celu realizacji założeń polityki mieszkaniowej powołano zróżnicowane instytucje. **Towarzystwa budownictwa społecznego (TBS)** to podmioty, których zadaniem jest budowa mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu. Oferta wynajmu w tym systemie skierowana jest do osób o średnich dochodach. Niestety, potencjał tego instrumentu wykorzystano w niewielkim stopniu. Liczba mieszkań w zasobach TBS stanowi zaledwie około 0,5% wszystkich lokali w kraju. W ramach dotychczasowej działalności TBS-y wybudowały około 120 tysięcy lokali (w tym około 20 tysięcy w ramach inicjatyw prywatnych). Pozostała część zasobu (około 240 tysięcy mieszkań) to starsze lokale komunalne przekazane w zarząd gminnym towarzystwom budownictwa społecznego (Kuchta, 2025).

W 2021 roku wygaszono możliwość tworzenia nowych TBS, wprowadzając w ich miejsce **społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM)**. Jedną z zalet tego rozwiązania jest możliwość uzyskania przez najemcę prawa własności lokalu w przyszłości, po spełnieniu określonych warunków. SIM-y funkcjonują głównie w mniejszych gminach, a ich celem jest uzupełnienie rynku mieszkaniowego, w szczególności z myślą o osobach, które nie kwalifikują się do otrzymania mieszkania komunalnego, a jednocześnie nie posiadają zdolności finansowej do zakupu lokalu na wolnym rynku lub opłacania czynszu rynkowego. W 2025 roku działalność prowadzi 50 spółek SIM, zrzeszających 543 gminy, co stanowi 22% wszystkich gmin w kraju. W latach 2023–2024 społeczne inicjatywy mieszkaniowe oddały do użytkowania 472 mieszkania. Według stanu na 2025 rok w budowie znajduje się 5,5 tysiąca lokali, zaś liczba wydanych pozwoleń na budowę sięga 15,3 tysiąca. Szacuje się, że w 2025 roku SIM-y oddadzą do eksploatacji co najmniej 1000 mieszkań (Roguski, 2025).

Ponadto, w celu zwiększenia gminnego zasobu mieszkaniowego służącego zaspokajaniu potrzeb osób o niższych dochodach, wdrożono również inne programy. Należą do nich m.in. Rządowy Program Budownictwa Komunalnego (wspierający budownictwo socjalne i komunalne, BSK) oraz Program Społecznego Budownictwa Czynszowego (SBC). Podobnie jak w przypadku innych instrumentów rządowych, operatorem finansowym jest tu **Bank**

Gospodarstwa Krajowego (BGK), udzielający bezzwrotnego wsparcia finansowego (w ramach programu BSK) lub kredytów preferencyjnych.

Od 2021 roku funkcjonują **społeczne agencje najmu** (SAN), stanowiące innowacyjny instrument polityki mieszkaniowej. Podmioty te działają najczęściej przy wsparciu samorządów, do których kompetencji należy decyzja o ich powołaniu. Współpraca gmin z agencjami dotyczy pozyskiwania oraz wynajmu mieszkań dla osób o średnich i niższych dochodach, a także osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. SAN są podmiotami tworzonymi w różnorodnych formułach prawnych (jako spółki gminne, organizacje pozarządowe), pośredniczącymi między właścicielami mieszkań a najemcami wskazanymi przez gminę. Agencje te dzierżawią lokale od właścicieli prywatnych lub zarządzają zasobami komunalnymi; często podejmują się również remontów tych mieszkań w celu podniesienia ich standardu, a następnie wynajmują je po stawkach niższych od rynkowych. Właściciele lokali otrzymują gwarancję terminowej zapłaty czynszu (niezależnie od ewentualnych opóźnień ze strony najemców czy okresów pustostanów), a także mogą rozliczać koszty remontów w czynszu. Najemcy są z kolei uprawnieni do korzystania z dopłat do czynszu w ramach gminnych systemów wsparcia. Społeczne agencje najmu oceniane są jako skuteczne narzędzie realizacji polityki mieszkaniowej — zwłaszcza w małych i średnich miastach — oraz jako istotne uzupełnienie budownictwa komunalnego i społecznego.

W rządowej polityce mieszkaniowej wykorzystywano szerokie spektrum instrumentów finansowych, takich jak ulgi podatkowe, preferencyjne stawki podatku VAT, kredyty na preferencyjnych warunkach, dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów i wkładu własnego czy premie. Często jednak instrumenty te funkcjonowały krótkotrwale, co w połączeniu z niskim poziomem nakładów budżetowych skutkowało ich niezadowalającą efektywnością (Muzioł-Więclakowicz, 2021, s. 86–87).

W 2023 roku rządowe wydatki na mieszkalnictwo w Polsce stanowiły 0,7% PKB, przy średniej dla krajów Unii Europejskiej wynoszącej 1,2%. Najwyższy udział wydatków na ten cel odnotowano we Włoszech (4,3%), na Cyprze (1,9%), na Węgrzech i w Chorwacji (1,6%), w Rumunii (1,5%) oraz we Francji (1,3%) (Eurostat). W Polsce nadal dominował rynkowy charakter inwestycji mieszkaniowych: w 2023 roku ponad 67% gruntów przekazanych pod budownictwo przeznaczono na potrzeby osób fizycznych, a 24% dla spółek i innych podmiotów. Na cele budownictwa komunalnego z zasobów gminnych przekazano jedynie 4,8% gruntów, na budownictwo TBS — 2,4%, zaś na budownictwo spółdzielcze — 1,3%. Dane te wskazują na marginalizację budownictwa komunalnego, spółdzielczego oraz realizowanego w systemie TBS (GUS, 2024, s. 12).

Wydaje się jednak, że w najbliższych latach istnieje szansa na poprawę tej sytuacji. We wrześniu 2025 roku rząd, we współpracy z OECD, opublikował raport dotyczący reformy polityki mieszkaniowej (OECD, 2025), będący efektem trwających blisko dwa lata wspólnych prac. Dokument ten zapowiada zwiększenie wydatków publicznych na cele mieszkaniowe w trzech kluczowych obszarach (OECD, 2025, s. 13–19):

- a) zwiększenie podaży niedrogich mieszkań służących zwiększeniu rozwiązań mieszkaniowych dla osób z ograniczonymi potrzebami wsparcia (lub bez ich świadczenia)
- b) zapewnienie rozwiązań mieszkaniowych dostosowanych do indywidualnych potrzeb wraz z zintegrowanymi usługami społecznymi i zdrowotnymi dla osób o większych potrzebach wsparcia,
- c) ułatwianie dostosowania mieszkań do potrzeb starszych mieszkańców i osób z niepełnosprawnościami.

W ramach pierwszego celu, nowy program w zakresie mieszkalnictwa „Klucze do mieszkania” zostać włączony do „Średniookresowej strategii rozwoju kraju do 2035 roku”. Przewiduje się zwiększenie inwestycji publicznych w budownictwo komunalne oraz społeczne mieszkalnictwo czynszowe, połączone z działaniami na rzecz renowacji i modernizacji istniejących zasobów. Z kolei zacieśnienie współpracy, ukierunkowane na przełamanie ograniczeń wynikających z „podejścia sektorowego”, może pozwolić na bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i społecznych poprzez zapewnienie kompleksowego wsparcia.

3.4. Badania usług społecznych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce

W krajach Unii Europejskiej od wielu lat zwraca się szczególną uwagę na problematykę usług społecznych. W niektórych opracowaniach definicja tych usług zorientowana jest na dostawcę. W raporcie Eurofound (2023, s. 6) usługi społeczne definiowane są jako działalność gospodarcza w zakresie opieki stacjonarnej oraz pomocy w trybie niestacjonarnym, realizowana zarówno w sektorze publicznym, jak i *non-profit* czy *for-profit*, przez organizacje pozarządowe i prywatne przedsiębiorstwa. Z kolei Komisja Europejska kładzie nacisk na różnorodność potrzeb odbiorców oraz interes publiczny, stwierdzając, że usługi społeczne stanowią rodzaj usług świadczonych w interesie ogólnym, obejmujących „usługi świadczone bezpośrednio na rzecz osób, takie jak usługi pomocy społecznej, usługi związane z zatrudnieniem i szkoleniami, opieka nad dziećmi, mieszkalnictwo socjalne lub długoterminowa opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi” (European Commission, 2013a, s. 2).

Badania porównawcze nad systemami usług społecznych należą do rzadkości. Jedną z barier utrudniających prowadzenie takich analiz jest fakt, że statystyki porównawcze dotyczące usług społecznych (oraz osób, które mogą ich potrzebować) są znacznie trudniej dostępne niż dane o beneficjentach transferów pieniężnych i związanych z nimi kosztach (OECD, 2022, s. 13). Również w raporcie Eurofound (2023) dostrzeżono trudności w prezentacji porównywalnych danych o usługach społecznych (wynikające m.in. z odmiennych kontekstów kulturowych, ram instytucjonalnych i organizacyjnych, a także różnic w definiowaniu samych usług). W związku z tym w analizach struktury wydatków na ochronę społeczną uwzględnia się dodatkowo nakłady na ochronę zdrowia i edukację.

W ostatnich latach szczególną uwagę na rolę usług społecznych zwrócono w 2017 roku, przy okazji wprowadzenia Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (EFPS). Wdrożono wówczas tak zwany *Action Plan* (European Commission, 2022). W tym ujęciu usługi społeczne kierowane są przede wszystkim do grup narażonych na ubóstwo, wykluczenie społeczne lub marginalizację.

Usługi w obszarze mieszkalnictwa postrzegane są jako środek realizacji zasady nr 19 EFPS, dotyczącej mieszkalnictwa i pomocy dla osób bezdomnych: Osobom potrzebującym należy zapewnić dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji mają prawo do odpowiedniej pomocy i ochrony przed przymusową eksmisją. Bezdomnym należy zapewnić odpowiednie schronienie i usługi w celu promowania ich integracji społecznej. (European Commission, 2020, s. 41).

Pozytywnym efektem tych usług ma być poprawa warunków mieszkaniowych, a wskaźnikami monitorującymi — udział beneficjentów w systemie mieszkań socjalnych oraz liczba osób oczekujących na taki lokal. W odniesieniu do osób w kryzysie bezdomności, miernikiem wpływu społecznego (w zakresie eliminacji zjawiska) będzie odsetek uczestników programu, którzy utrzymali mieszkanie w długim okresie (European Commission, 2022, s. 40).

Usługi społeczne w sferze mieszkalnictwa rozumiane są głównie jako udostępnianie mieszkań społecznych (socjalnych) określonym grupom bądź udzielanie świadczeń pieniężnych. Sytuacja w poszczególnych krajach jest jednak bardzo zróżnicowana. O ile w Hiszpanii nie istnieją szerokie uprawnienia do mieszkań społecznych, o tyle w Szwecji zakres takich praw jest znaczny: każda osoba nieposiadająca środków na mieszkanie ma prawo do pomocy ze strony gminnej komisji do spraw opieki społecznej w zakresie utrzymania i zapewnienia ogólnych warunków życia (OECD, 2022, s. 43). W Finlandii wobec osób w kryzysie bezdomności przyjęto model „Najpierw mieszkanie” (*Housing First*), co sprawia, że jest to jeden z nielicznych krajów UE, w których skala bezdomności maleje.

Zasiłki mieszkaniowe, w szczególności dodatki do czynszu, przyznawane są często jako uzupełnienie dochodu minimalnego, a niekiedy wypłacane niezależnie od niego. Świadczenia te pomagają rodzinom uzyskać dostęp do warunków życia o wyższym standardzie, uniknąć segregacji przestrzennej oraz zminimalizować ryzyko wykluczenia społecznego dzieci. Większość krajów europejskich zapewnia wsparcie rodzinom mającym trudności z pokryciem kosztów mieszkaniowych (OECD, 2022, s. 53). Z kolei w raporcie European Social Network (ESN, 2019, s. 18) podkreślono niedostateczną dostępność mieszkań socjalnych w stosunku do potrzeb — problem ten dotyczy w szczególności krajów Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja i Polska.

Podsumowując, usługi społeczne w zakresie mieszkalnictwa są w krajach unijnych rozumiane jako ta część systemów pomocy społecznej (nazywanych także systemami dochodów minimalnych), które uwzględniają potrzeby mieszkaniowe.

Podział kompetencji pomiędzy różne działy administracji publicznej w Polsce (takie jak mieszkalnictwo, pomoc społeczna czy ochrona zdrowia) skutkuje deficytem międzysektorowego współdziałania w projektach o charakterze społecznym. W publikacji OECD (2025, s. 15) jednoznacznie skonstatowano, że owa „sektorowość” stanowi główną barierę w zapewnieniu osobom potrzebującym zintegrowanych rozwiązań mieszkaniowych powiązanych z adekwatnym wsparciem społecznym. Podkreślono również, że kluczowym warunkiem prowadzenia skutecznej polityki społecznej — zwłaszcza w obliczu starzenia się społeczeństwa i rosnącego zapotrzebowania na precyzyjnie adresowane środowiskowe usługi społeczne — jest posiadanie wiedzy opartej na rzetelnych danych (*evidence-based policy*).

W przypadku nowych podmiotów, jakimi są społeczne agencje najmu (SAN), brakuje pogłębionych badań dotyczących ich funkcjonowania. Raport Fundacji Habitat for Humanity Poland poświęca wiele uwagi potencjałowi tych instytucji oraz niewykorzystanym możliwościom ich rozwoju (Przybylska i Krugły, 2023). Jedną z przyczyn niskiego zainteresowania gmin działalnością SAN wydaje się bariera finansowa. O ile przy tworzeniu instrumentów takich jak społeczne inicjatywy mieszkaniowe samorządy mogły liczyć na działania wspierające i promocyjne, o tyle wdrażanie SAN pozbawione jest systemu bezpośrednich zachęt finansowych ze strony państwa (Muzioł-Węclawowicz, 2023, s. 15).

W literaturze przedmiotu dostępne są badania dotyczące poszczególnych usług społecznych w sferze mieszkalnictwa. Przykładem mogą być artykuły prezentujące doświadczenia z prowadzenia mieszkań wspomaganych (Olszewski, 2019) czy analizy opinii osób korzystających z takich form wsparcia (Majewska, 2019). Powstały także regionalne diagnozy zapotrzebowania na tego typu usługi. Badanie zrealizowane na Mazowszu wykazało m.in., że region ten dysponuje zaledwie 268 miejscami w mieszkaniach chronionych, podczas gdy potencjalna

grupa osób wymagających takiego wsparcia sięga około 30 tysięcy (Grewiński i in., 2021). Nie brakuje również publikacji poświęconych mieszkalnictwu socjalnemu (Przymieński, 2021). Niektóre województwa, ubiegając się o fundusze europejskie, opracowały dedykowane programy wdrażające rozwój mieszkań wspomaganych lub treningowych (ROPS, 2013).

Raport prezentujący wyniki ogólnopolskiego badania opinii odbiorców usług społecznych (Grewiński i in., 2024) porusza wybrane wątki dotyczące potrzeb mieszkaniowych. Autorzy zwracają uwagę na niedostateczne przygotowanie gmin do świadczenia usług społecznych: zaledwie 15% samorządów posiada lub jest w trakcie opracowywania dokumentu strategicznego dotyczącego rozwoju usług społecznych w miejscu zamieszkania (Grewiński i in., 2024, s. 147). W opinii obecnych odbiorców usług środowiskowych, do działań, które należy priorytetowo rozwijać w celu umożliwienia jak najdłuższego pozostania w środowisku domowym, należą przede wszystkim rehabilitacja medyczna i fizjoterapia (34%) oraz wsparcie w załatwianiu spraw urzędowych (32%). Na trzecim miejscu wskazano pomoc w drobnych naprawach domowych (30%), natomiast dostosowanie mieszkania lub budynku do potrzeb ulokowało się na dalszych pozycjach (Grewiński i in., 2024, s. 74).

Dla wychowanków pieczy instytucjonalnej oraz podopiecznych pieczy rodzinnej najpoważniejszym problemem w momencie usamodzielnienia jest brak mieszkania. Potrzebę posiadania samodzielnego lokum wskazało jako najważniejszą aż 78% badanych wychowanków pieczy zastępczej. Mieszkanie chronione zostało wskazane przez 50% respondentów z tej grupy, co uplasowało tę formę wsparcia na czwartym miejscu wśród deficytowych usług społecznych. W grupie wychowanków z pieczy rodzinnej usługa ta zajęła piątą pozycję (Grewiński i in., 2024, s. 185–187).

3.5. Usługi społeczne w mieszkalnictwie

Zaprezentowaną poniżej typologię usług społecznych w mieszkalnictwie opracowano na podstawie przeglądu literatury oraz danych dostępnych w zasobach właściwych instytucji. Istotnym elementem procesu badawczego były również konsultacje z ekspertami Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie trzech istotnych wniosków. Po pierwsze, liczba zidentyfikowanych usług społecznych jest stosunkowo niewielka, przy czym znaczna ich część nie podlega obecnie badaniom lub wiedza na ich temat nie jest powszechnie dostępna. Z tego względu w katalogu usług zawarto również postulaty dotyczące weryfikacji i doskonalenia narzędzi statystyki publicznej.

Po drugie, wiele spośród omawianych usług wykazuje ścisły związek z systemem pomocy społecznej. Są to często działania realizowane w środowisku osób potrzebujących wsparcia (opieka środowiskowa). Rozwój tej formy opieki – o ile ma przynieść realny wzrost jej jakości – powinien opierać się na rzetelnych danych.

Po trzecie, znacznej części instrumentów polityki mieszkaniowej – mimo że stanowią one cenne wsparcie – nie można wprost zaliczyć do kategorii usług społecznych ze względu na ich materialny charakter. Należy jednak odnotować, że w niektórych raportach z krajów Unii Europejskiej dostarczanie lokali o obniżonym czynszu w ramach budownictwa społecznego traktowane jest jako świadczenie usług społecznych.

Podstawowe typy usług społecznych zestawiono w tabeli 1. W pierwszej części wyróżniono te rodzaje usług, które funkcjonują w ramach systemu pomocy społecznej. W części drugiej ujęto usługi dotyczące innych obszarów (mieszkalnictwa) lub te, które nie są identyfikowane przez system pomocy społecznej (m.in. ze względu na luki prawne).

Pierwszą formą wsparcia są **mieszkania treningowe i wspomagane**. Mogą być one prowadzone przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej lub organizacje pozarządowe. Pojęcia mieszkań „treningowych” i „wspomaganych” wprowadzono do porządku prawnego w listopadzie 2023 roku nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, zastępując funkcjonującą dotychczas kategorię „mieszkań chronionych”.

Funkcją mieszkania treningowego jest przygotowanie osób wymagających długotrwałego wsparcia do osiągnięcia samodzielności życiowej (dotyczy to na przykład wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych czy osób opuszczających pieczę zastępczą). Praca wychowawcza w tym zakresie może obejmować naukę samoobsługi, zarządzania budżetem domowym oraz rozwijanie kompetencji społecznych i zawodowych. Mieszkania wspomagane stanowią formę pomocy społecznej zapewniającą wsparcie osobom wymagającym pomocy w codziennym funkcjonowaniu, co umożliwia im prowadzenie bardziej niezależnego życia oraz rozwój osobisty. Rozwiązanie to dedykowane jest osobom, które ze względu na wiek, niepełnosprawność, chorobę lub trudną sytuację życiową potrzebują wsparcia, lecz nie wymagają całodobowej opieki instytucjonalnej.

W 2024 roku w Polsce funkcjonowały 952 mieszkania wspomagane, z których w ciągu roku skorzystało 2313 osób (MRPiPSa, 2025). W strukturze tych zasobów 14,3% lokali prowadzonych było przez podmioty inne niż gmina (na jej zlecenie), a odsetek korzystających z nich osób wynosił 18,2%. Równocześnie w 2024 roku działały 773 mieszkania treningowe, zapewniające wsparcie łącznie 1883 osobom. W tym segmencie 12,7% lokali prowadzonych było przez podmioty niepubliczne. Pod względem liczby beneficjentów udział podmiotów innych niż gmina wyniósł ponad jedną czwartą (25,6%).

Kolejną formą wsparcia jest realizacja **usług opiekuńczych** (oraz specjalistycznych usług opiekuńczych) w miejscu zamieszkania. Są to świadczenia o charakterze środowiskowym, których celem jest pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych osobom niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania. Usługi te obejmują wsparcie w czynnościach dnia codziennego, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Mogą być one przyznawane osobom samotnym, starszym, przewlekle chorym lub z niepełnosprawnościami, które pozbawione są wsparcia ze strony rodziny. Zakres świadczonych usług ustalany jest indywidualnie, z uwzględnieniem m.in. stanu zdrowia, stopnia samodzielności oraz sytuacji rodzinnej i materialnej osoby potrzebującej. **Specjalistyczne usługi opiekuńcze**, dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, realizowane są przez personel posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Dostępność usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania stanowi istotny wskaźnik rozwoju pozainstytucjonalnej, środowiskowej pomocy społecznej.

W 2024 roku w Polsce usługami opiekuńczymi objęto łącznie 111 537 osób (w tym 130 252 osoby w rodzinach — uwaga: liczba w nawiasie jest wyższa od liczby ogólnej, co sugeruje błąd w danych źródłowych lub niejasność opisu, warto to zweryfikować). Łączny koszt tych usług wyniósł 864 miliony złotych (MRPiPSb, 2025). Z tej grupy specjalistyczne usługi opiekuńcze skierowano do 5139 osób (co stanowi 4,6% wszystkich beneficjentów), a ich koszt zamknął się w kwocie 38,4 miliona złotych (4,4% ogółu wydatków na usługi opiekuńcze). W publicznie dostępnych statystykach brakuje informacji o podziale usług opiekuńczych według typów lokali mieszkalnych (np. świadczonych w mieszkaniach treningowych, wspomaganych czy prywatnych).

Pierwszą z form usług społecznych, usytuowaną na styku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i wsparcia socjalnego, jest **pośrednictwo w wynajmie mieszkań połączone ze świadczeniem usług społecznych** na rzecz grup potrzebujących. Odbiorcami tych działań są osoby, które nie posiadają wystarczających środków na samodzielny najem lokalu na zasadach rynkowych oraz nie dysponują zdolnością kredytową umożliwiającą zakup własnego mieszkania. Zadanie to realizowane jest przez społeczne agencje najmu (SAN). Jak wspomniano wcześniej, są to podmioty powoływane z inicjatywy gminy, które dzierżawią lokale od właścicieli, a następnie podnajmują je osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej lub finansowej.

Obecnie w Polsce funkcjonuje od 12 do 15 społecznych agencji najmu, dysponujących łącznym zasobem około 800 mieszkań. W najbliższych miesiącach 2025 roku przewidywany jest wzrost tej liczby o około 385 lokali. Warto odnotować, że precyzyjna liczba usług społecznych realizowanych przez SAN-y nie została dotychczas ujęta w oficjalnych statystykach.

Do nowych form usług społecznych należy oferowanie tak zwanych „mieszkań ze wsparciem”. Termin ten obejmuje zróżnicowane typy zasobów mieszkaniowych udostępnianych przez gminę, w których realizowane są wybrane usługi społeczne, skierowane głównie do osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. Wspomniane usługi nie są jednak świadczone w rygorze wymogów ustawy o pomocy społecznej. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Po pierwsze, wynika to często z braku środków na pełne dostosowanie lokali do specyficznych potrzeb osób z danym rodzajem niepełnosprawności. Po drugie, usługi te mogą być realizowane w standardzie odbiegającym od ustawowego minimum dla mieszkań wspomaganych. Po trzecie, stosowanie nazwy „mieszkanie ze wsparciem” (lub pokrewnej) może wynikać z czasowego charakteru dysponowania przez gminę danym zasobem (na przykład w przypadku lokali udostępnianych przez fundacje lub inne podmioty współpracujące).

Ponadto w gminach mogą być świadczone **usługi społeczne niezależnie od tytułu prawnego** do lokalu. Każdy mieszkaniec — bez względu na to, czy zajmuje mieszkanie własnościowe, czy lokal z zasobu komunalnego — może wymagać wsparcia, przede wszystkim w zakresie usług opiekuńczych i socjalnych. Wiedza na temat skali tego zjawiska stanowiłaby istotne uzupełnienie obrazu środowiskowych usług społecznych dostępnych dla społeczności lokalnej. Specyficzną podgrupę stanowią tu **usługi naprawcze i remontowe**. Z dostępnych informacji wynika, że funkcjonują programy typu „złota rączka” czy pomoc w drobnych pracach konserwatorskich, adresowane do osób o niskich dochodach, seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie wykonać tych czynności samodzielnie.

Pozyskanie danych o skali działań w obu omawianych obszarach („mieszkania ze wsparciem” oraz usługi świadczone niezależnie od formy własności lokalu) miałoby dużą wartość poznawczą i analityczną. Obrazowałoby bowiem rzeczywisty poziom zaangażowania samorządów w realizację usług społecznych finansowanych ze środków własnych, bez dotacji rządowych (jak ma to miejsce w przypadku mieszkań treningowych i wspomaganych). Pożądane byłoby zatem uwzględnienie w statystyce resortowej liczby takich mieszkań, liczby osób objętych wsparciem oraz wolumenu świadczonych w ten sposób usług społecznych.

Tabela 1. Rodzaje usług społecznych w zakresie mieszkalnictwa.

Rodzaj działania	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji	Przykładowe wskaźniki
Usługi społeczne świadczone w ramach systemu pomocy społecznej			
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.	- Liczba osób w mieszkaniach treningowych. - Liczba osób usamodzielnionych po zakończeniu pobytu w mieszkaniu treningowym.

Rodzaj działania	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji	Przykładowe wskaźniki
		Ten rodzaj usługi objęto badaniem GUS w dziale Pomoc społeczna (od niedawna mieszkania chronione zastąpiono mieszkaniami treningowymi i wspomagany).	- 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
Usługi społeczne świadczone poza systemem pomocy społecznej			
Pośrednictwo w wynajmie mieszkań oraz usługi społeczne w nich świadczone	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"	Oferowanie mieszkań będących w zasobie gminnym oraz świadczenie w nich odpowiednich usług społecznych. To usługi społeczne bez jasnej regulacji prawnej. Najczęstsze grupy docelowe: osoby starsze oraz OzN.	Gminy świadczące usługi społeczne różnym grupom potrzebujących inne niż mieszkania treningowe czy mieszkania wspomagane czy inne środowiskowe usługi społeczne. To formuła "wymykająca się" sprawozdawczości w ramach pomocy społecznej (sugerowana zmiana formularza MPiPS-03).	- Liczba mieszkań dostosowanych dla osób starszych lub z niepełnosprawnościami (oraz dla innych grup) - Liczba osób korzystających z usług wsparcia na miejscu. - 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.
Mieszkania o czynszu	Oferowanie mieszkań będących w zasobie	Dane GUS o gminnym zasobie mieszkaniowym	- Liczba osób korzystających z lokali

Rodzaj działania	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji	Przykładowe wskaźniki
socjalnym i komunalnym bez wsparcia	gminnym o niższym poziomie czynszu		o najmie komunalnym i socjalnym.

Źródło: opracowanie własne.

Przegląd usług społecznych zamyka omówienie narzędzi zapewniających dostęp do tanich mieszkań na wynajem. Mowa tu o ofercie lokali o czynszu komunalnym oraz socjalnym, pochodzących z gminnego zasobu mieszkaniowego i udostępnianych po preferencyjnych stawkach osobom o ograniczonych dochodach. Najem „komunalny” dotyczy lokali z zasobu gminy wynajmowanych na czas nieoznaczony. Liczba takich mieszkań w latach 2022–2024 zmniejszyła się o 3,9% (z 619,7 tys. w 2022 r. do 595,4 tys. w 2024 r.; GUS, 2025a). Udział tej malejącej puli w ogólnej strukturze zasobów mieszkaniowych w Polsce również spadł — z 3,97% w 2022 r. do 3,72% w 2024 r.

Najem socjalny skierowany jest do osób o niskich dochodach oraz osób z orzeczoną eksmisją. Dostępność mieszkań objętych najmem socjalnym w Polsce pozostaje od lat na bardzo niskim poziomie. W 2024 roku odnotowano 63 277 takich umów najmu (wobec 65 643 w 2022 r.), co stanowiło zaledwie 10,6% gminnego zasobu mieszkaniowego (GUS, 2025a).

Ze względu na materialny charakter wsparcia, do kategorii usług społecznych nie zalicza się ulg podatkowych na cele mieszkaniowe i remontowe ani preferencyjnych kredytów na zakup lub budowę mieszkania. Są to instrumenty finansowe polityki mieszkaniowej, mające na celu wsparcie dochodowe (ulgi) lub wydatkowe (kredyty) gospodarstw domowych. Podobna klasyfikacja dotyczy dodatków mieszkaniowych — świadczeń pieniężnych adresowanych do osób, których sytuacja finansowa uległa pogorszeniu lub które ze względu na niskie dochody nie są w stanie pokrywać bieżących kosztów utrzymania lokalu. O dodatek może ubiegać się gospodarstwo domowe spełniające kryterium dochodowe (3272,79 zł w gospodarstwie jednoosobowym oraz 2454,52 zł w wieloosobowym) i normatyw metrażowy (przykładowo: dla osoby samotnej od 35 do 45,5 m², dla gospodarstwa trzyosobowego od 45 do 58,5 m²). W 2024 roku wypłacono 2,7 mln takich świadczeń (spadek o 2,8% w porównaniu z rokiem 2023), a ich łączna wartość wyniosła 898,4 mln zł, co stanowiło wzrost o 2,2% w relacji do roku poprzedniego (GUS, 2025b).

Od 2015 roku istnieje prawna możliwość rewitalizacji tak zwanych obszarów zdegradowanych na podstawie gminnych programów rewitalizacji. Działania naprawcze na tych terenach mają silny wymiar społeczny¹⁹. Środki publiczne przeznaczane na te projekty niewątpliwie

¹⁹ 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

przyczyniają się do poprawy warunków życia, dlatego można określić je mianem inwestycji społecznych, jednak same w sobie nie stanowią usługi społecznej. Dopiero realizacja tych inwestycji i przekształcenie zdegradowanych terenów może stworzyć w przyszłości warunki do powstania infrastruktury, w której świadczone będą usługi społeczne.

3.6. Podsumowanie

Mimo że ramy prawne, w tym Konstytucja RP, nakładają na władze publiczne obowiązek przeciwdziałania bezdomności i wspierania budownictwa socjalnego, polityka mieszkaniowa w Polsce wciąż boryka się z problemem marginalizacji sektora społecznego i komunalnego. Charakterystyczną cechą obecnego systemu pozostaje dominacja budownictwa rynkowego oraz brak stabilności rządowych programów wsparcia.

Priorytetowym wyzwaniem jest zapewnienie dostępności rzetelnych i wiarygodnych danych. Jak wspomniano wcześniej, opublikowany niedawno raport dotyczący reformy mieszkalnictwa w Polsce kładzie na ten aspekt szczególny nacisk (OECD, 2025). Brak wiarygodnych informacji uniemożliwia bowiem projektowanie skutecznych rozwiązań systemowych.

Statystyka publiczna wykazuje istotne luki w obszarze monitorowania nowoczesnych form wsparcia. Dostępne dane nie pozwalają na zróżnicowanie usług opiekuńczych świadczonych w poszczególnych typach mieszkań (w przekrojach regionalnych, powiatowych czy gminnych). Wyzwanie związane z precyzyjnym pomiarem usług społecznych na różnych szczeblach administracji można pokonać dzięki otwartej współpracy samorządów (regionalnego, powiatowego i gminnego), ukierunkowanej na zapewnienie wysokiej jakości danych.

W celu skutecznego monitorowania usług niezbędne jest dostosowanie sprawozdawczości — zarówno ministerialnej, jak i regionalnej oraz gminnej — w taki sposób, aby obejmowała ona formy wsparcia obecnie „niewidoczne” dla systemu, takie jak „mieszkania ze wsparciem” czy usługi świadczone niezależnie od tytułu prawnego do lokalu. Rejestrowanie liczby takich mieszkań oraz zasięgu oferowanego w nich wsparcia umożliwiłoby realną ocenę zaangażowania gmin w realizację usług środowiskowych.

Wskazane jest również wzmocnienie świadomości (oraz potencjału finansowego) samorządów gminnych w zakresie znaczenia usług społecznych. Obecnie zaledwie 15% gmin posiada dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju usług społecznych w miejscu zamieszkania.

ze szczególnymi potrzebami, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym”.

Samorządy powinny w szerszym zakresie wykorzystywać instrumenty takie jak mieszkania treningowe i wspomagane.

Warunkiem koniecznym dla zwiększenia dostępności mieszkań społecznych i komunalnych jest wzrost nakładów publicznych na mieszkalnictwo. Wydatki te są w Polsce niemal dwukrotnie niższe od średniej unijnej, a wiedza o usługach społecznych świadczonych w zasobach mieszkaniowych pozostaje szczątkowa.

W centrum uwagi systemu powinien znajdować się człowiek potrzebujący wsparcia, co implikuje konieczność integracji działań różnych działów administracji publicznej. Rozwój usług społecznych w mieszkalnictwie wymaga przełamania podejścia sektorowego, które stanowi barierę dla zapewnienia zintegrowanego wsparcia. Rekomenduje się zacieśnienie współpracy między jednostkami odpowiedzialnymi za mieszkalnictwo, pomoc społeczną oraz ochronę zdrowia, aby rozwiązania lokalowe były ściśle powiązane z indywidualnymi potrzebami zdrowotnymi i społecznymi odbiorców. W obliczu zachodzących zmian demograficznych priorytetem powinno stać się dostosowanie istniejących zasobów mieszkaniowych do potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnościami.

Literatura

- Bańka, A. (2002). *Społeczna psychologia środowiskowa*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Cesarski, M. (2013). Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010: Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Eurofound. (2023). *Social services in Europe: Adapting to a new reality*. Publications Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/social-services-europe-adapting-new-reality>
- European Commission. (2013). *3rd biennial report on social services of general interest* (Commission Staff Working Document, SWD(2013) 40 final). Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2022). Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations: Final report / Annexes (VC/2020/0175). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Główny Urząd Statystyczny. (2018). Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.
- Główny Urząd Statystyczny. (2024). *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2023 r.* (Analizy statystyczne). Urząd Statystyczny w Lublinie.
- Główny Urząd Statystyczny. (2025a). *Mieszkaniowy zasób gmin w 2024 r. – wyniki wstępne* (Informacje sygnałne).
- Główny Urząd Statystyczny. (2025b). *Gospodarka mieszkaniowa w 2024 r.* (Informacje sygnałne).
- Grewiński, M., Lizut, J., Chaczko, K., Zdebska, E., Rabiej, P. (2021). *Mieszkalnictwo chronione – Analiza potrzeb na Mazowszu*. Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

Grewiński, M., Lizut, J., Rabiej, P. (red.). (2024). *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski: Raport z badań*. Uczelnia Korczaka.

Grycuk, A., Russel, P. (red.). (2021). *Polityka mieszkaniowa w Polsce* (Studia BAS, 2(66)). Wydawnictwo Sejmowe. [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)

Kuchta, A. (2025, 20 maja). *Mieszkanie bez kredytu? TBS wracają do gry z 2 miliardami złotych wsparcia*. Infor. <https://www.infor.pl/twoje-pieniadze/koszty-utrzymania/6945798,mieszkanie-bez-kredytu-tbsy-wracaja-do-gry-z-2-miliardami-zl-wsparci.html>

Lipski, A. (2009). Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego. *Problemy Polityki Społecznej*, 11, 15–35.

Lis, P. (2019). *Polityka mieszkaniowa dla Polski: Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?* Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Interaktywny_Polityka%20mieszkaniowa.pdf

Majewska, K. I. (2019). Mieszkalnictwo wspomagane w opinii dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną na przykładzie Mieszkania Wspomaganego im. Teresy Dłuskiej w Warszawie. *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, 1(30), 92–112.

Marona, B., Tomasik, K. (2023). Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w latach 2016–2022. *Studia BAS*, 4(76), 27–53. [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/AFEE5885DFE22F0FC1258AB60061D2F8/\\$file/Marona%20Tomasik%20Studia%20BAS%204%202023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/AFEE5885DFE22F0FC1258AB60061D2F8/$file/Marona%20Tomasik%20Studia%20BAS%204%202023.pdf)

Milewska-Wilk, H., Nowak, K. (2022). *Dane o mieszkalnictwie w Polsce: Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2025a). *Sprawozdanie MRiPS-06 za I-XII 2024 r.* Departament Pomocy i Integracji Społecznej.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2025b). *Sprawozdanie MRiPS-03 za I-XII 2024 r.* Departament Pomocy i Integracji Społecznej.

Muzioł-Węclawowicz, A. (2021). Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia. W: A. Grycuk, P. Russel (red.), *Polityka mieszkaniowa w Polsce* (s. 83–112). Wydawnictwo Sejmowe.

Muzioł-Węclawowicz, A. (2023). Wdrażanie Społecznych Agencji Najmu – wnioski z doradztwa. W: P. Przybylska, A. Krugły (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce: Szanse i wyzwania w latach 2022–2023* (s. 9–22). Habitat for Humanity Poland.

Nowak, K. (2021). *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów. https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2022/01/K_Nowak_Krajowy_i_lokalny_wymiar_polityki_mieszkaniowej-1.pdf

OECD. (2022). *Provision of social services in EU countries: Reform of the national framework for the provision of social services in Spain* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 276). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ba4fbaf2-en>

OECD. (2025). *Reformy polityki mieszkaniowej w Czechach i w Polsce: Podsumowanie 2025*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/structural-reforms/country-tailored-policy-reforms/CZE_POL_Housing_Reforms_ExeSum_POL.pdf

Olszewski, M. (2019). Mieszkania wspomagane dla osób z niepełnosprawnością. Przykłady dobrych praktyk. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 7(1), 45–65.

Przybylska, P., Krugły, A. (red.). (2023). *Mieszkalnictwo w Polsce: Szanse i wyzwania w latach 2022–2023*. Habitat for Humanity Poland. <https://habitat.pl/files/Mieszkalnictwo%20w%20Polsce%20-%20Szanse%20i%20wyzwania%20w%20latach%202022-2023.pdf>

Przymieński, A. (2021). Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(3), 355–372.

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku. (2013). *Model mieszkalnictwa wspomagane go skierowanego do osób z niepełnosprawnością intelektualną, w tym z Zespołem Downa*. https://rops-bialystok.pl/rops/wp-content/uploads/2023/10/BROSZURA_A4_MODEL_MIESZKALNICTWA_WSPOMAGANEGO.pdf

Roguski, A. (2025, 1 sierpnia). *Ile mieszkań zbudowały Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe?* Rzeczpospolita. <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art42777291-ile-mieszkanzbudowaly-spoleczne-inicjatywy-mieszkaniowe> [uzupełnij datę dzienną artykułu online]

Supińska, J. (2005). Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej. W: L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej* (s. 9–17). Instytut Pracy i Spraw Socjalnych; Instytut Gospodarki Nieruchomościami.

Szelągowska, A. (2021). Wyzwania współczesnej polityki mieszkaniowej. W: A. Grycuk, P. Russel (red.), *Polityka mieszkaniowa w Polsce* (s. 9–33). Wydawnictwo Sejmowe.

Twardoch, A. (2021). Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny. W: A. Grycuk, P. Russel (red.), *Polityka mieszkaniowa w Polsce* (s. 51–82). Wydawnictwo Sejmowe.

Zubrzycka-Czarnecka, A. (2017). Humanistyczna analiza polityki mieszkaniowej jako podejście do badania mieszkalnictwa rozwijane w Instytucie Polityki Społecznej UW. *Polityka Społeczna*, 5–6, 40–44.

4. Usługi społeczne w obszarze przeciwdziałania bezrobociu i promocji zatrudnienia (*Piotr Kurowski, Krzysztof Podwójcic*)

4.1. Bezrobocie i narzędzia polityki zatrudnienia

Zjawisko bezrobocia

Bezrobocie dotyka przede wszystkim pojedyncze osoby (oraz pozostałe członki ich gospodarstwa domowego) będące w pełni sił życiowych (w języku ekonomii określane mianem wieku produkcyjnego), które z różnych przyczyn nie mogą znaleźć zatrudnienia. W krajach naszego regionu brak pracy stanowił poważny problem społeczny w pierwszych dekadach transformacji ustrojowej, w Polsce zwłaszcza na przełomie XX i XXI wieku. W latach 2002–2003 stopa bezrobocia sięgała rekordowego poziomu 20%, a liczba zarejestrowanych bezrobotnych przekraczała 3,2 miliona osób. W ostatnim dziesięcioleciu stopa bezrobocia spadła z 11,4% w 2014 roku do poziomu 5,1% w latach 2023–2024. Jednak nawet przy tak niskim poziomie nadal dotyka ono około 786 tysięcy osób. Ponadto zjawisko bezrobocia charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem regionalnym. W styczniu 2025 roku dla województwa mazowieckiego stopa bezrobocia wynosiła 4,1%, jednak na poziomie powiatów zróżnicowanie sięgało od 1,7% (powiat warszawski zachodni) do 24,3% (powiat szydłowiecki). Zróżnicowanie w miastach było również istotne: od 1,4% i 3,8% odpowiednio w Warszawie i Siedlcach do 7,2% i 10% w Radomiu i Ostrołęce (Statystyki Strukturalne, 2025).

Aktywne i pasywne narzędzia polityki przeciwdziałania bezrobociu

Brak pracy nie dotyczy wyłącznie osób bezpośrednio tym dotkniętych. Stanowi przedmiot zainteresowania naukowców i praktyków, w tym władz publicznych (por. Skiba i Placzyńska, 2018). Jest to istotna kwestia polityki społecznej, zaś władze publiczne prowadzące działania w tej sferze kształtują politykę rynku pracy.

Celem polityki rynku pracy jest reagowanie na sytuację osób bezrobotnych. W klasycznym ujęciu rozróżnia się między narzędziami pasywnymi i aktywnymi przeciwdziałania bezrobociu. Pasywne formy polityki rynku pracy koncentrują się na łagodzeniu ekonomicznych skutków bezrobocia. Obejmują one wsparcie dla osób pozostających bez zatrudnienia i mogą przyjmować następujące formy:

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

Inną pasywną formą wsparcia dla osób mających trudności z znalezieniem zatrudnienia są świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz obniżenie wieku emerytalnego. Pierwszy z wymienionych instrumentów był szeroko stosowany w Polsce w latach 90. XX wieku. Aby złagodzić społeczne skutki utraty pracy, osoby zwalniane z zatrudnienia (np. w ramach zwolnień grupowych) mogły stosunkowo łatwo ubiegać się o wcześniejszą emeryturę lub rentę, co spowodowało gwałtowny wzrost liczby nowych świadczeń emerytalno-rentowych (Golinowska, 1998, s. 11). Do pasywnych form zwalczania bezrobocia niektórzy naukowcy zaliczają także wydłużenie okresu nauki dla młodzieży (Skiba i Placzyńska, 2018, s. 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 (Skiba i Placzyńska, 2018). Do narzędzi mikroekonomicznych należą (Marciniak, 2013, Woźniak i Szmidt 2023):

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

4.2. Ramy prawne w obszarze rynku pracy

Do głównych aktów prawnych regulujących rynek pracy i promocję zatrudnienia w Polsce należą:

- Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Jest to nowy akt prawny, który wszedł w życie 1 czerwca 2025 r., zastępujący dotychczas obowiązującą ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wprowadza ona istotne zmiany: zasady rejestracji bezrobotnych, nowe formy wsparcia, system

teleinformatyczny do obsługi rynku pracy, wsparcie dla rodzin wielodzietnych oraz samotnych rodziców oraz rozszerzenie form aktywizacji zawodowej bez ograniczeń wiekowych.

- Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium RP. Reguluje ona zasady zatrudniania cudzoziemców, w tym ochronę polskich pracowników przed nieuczciwą konkurencją oraz ochronę cudzoziemców przed nadużyciami.
- Ustawy nowelizujące ustawę o cudzoziemcach, m.in. z dnia 24 kwietnia 2025 r. oraz z dnia 4 kwietnia 2025 r. Mają one wpływ na powierzanie pracy cudzoziemcom i kwestie wizowe.

W obowiązującej do maja 2025 r. ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, (Dz. U. z 2023 r. poz. 735, 1429, 1723, 1737) marszałek województwa lub starosta w ramach środków danego samorządu, zgodnie z art. 24. p. 1, mógł zlecać realizację usług rynku pracy (pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz szkoleń) jednostkom samorządu terytorialnego, a także:

- organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy;
- związkom zawodowym czy organizacjom pracodawców;
- instytucjom szkoleniowym;
- agencjom zatrudnienia;
- centrom integracji społecznej.

Katalog ten określał potencjalne źródło danych o usługach społecznych w sferze przeciwdziałania bezrobociu. Na podstawie przeprowadzonej analizy źródeł – w tym przeglądu wybranych strategii przeciwdziałania bezrobociu i promocji zatrudnienia na szczeblu lokalnym (powiatowym i wojewódzkim) – można stwierdzić, że informacje o tych działaniach nie są upubliczniane w statystyce publicznej. Istnienie i zakres tych usług społecznych, a także udział na przykład podmiotów ekonomii społecznej w ich realizacji, można identyfikować w sprawozdaniach samorządów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Ponadto w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej bezrobotnych istniała możliwość współpracy powiatowych urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej lub centrami usług społecznych.

Od wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2025 roku o rynku pracy i służbach zatrudnienia upłynęło parę miesięcy. Do zmian dotyczących instytucji rynku pracy i ich zadań należą:

- Unowocześnienie publicznych służb zatrudnienia (PSZ), w tym Powiatowych Urzędów Pracy, zyskujących nowe kompetencje i bardziej elastyczne narzędzia do aktywizacji zawodowej. Urzędy pracy mogą obecnie lepiej dopasować wsparcie do indywidualnych potrzeb bezrobotnych i poszukujących pracy.

- Wdrożenie systemu teleinformatycznego ePraca, umożliwiającego obsługę klientów urzędów pracy, dostęp do ofert pracy i wsparcia online, co ma podnieść dostępność i przejrzystość usług rynku pracy.
- Rozszerzenie zakresu podmiotów uczestniczących w dialogu dotyczącym rynku pracy: w ustawie podkreślono rolę podmiotów ekonomii społecznej i społecznych rad rynku pracy na poziomie krajowym, wojewódzkim i powiatowym. To ma wzmocnić współpracę i konsultacje między różnymi uczestnikami rynku pracy.
- Nowe wsparcie przewidziano dla takich grup jak rolnicy, osoby biernie zawodowo, seniorzy czy rodziny wielodzietne, które wcześniej miały ograniczony dostęp do usług urzędów pracy.

Urzędy pracy aktywnie korzystają ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (pochodzącego z Funduszu Pracy), PFRON-u oraz środków pozyskiwanych od wojewody. Innym źródłem finansowania są programy unijne (na przykład Europejski Fundusz Społeczny, Programy POWER Regionalnych Programów Operacyjnych i inne).

W strategiach przeciwdziałania bezrobociu nie wspomina się o udziale sektora pozarządowego ani podmiotów ekonomii społecznej w realizacji tych zadań. Nie oznacza to jednak, że działania takie nie mają miejsca. Realizatorem tych programów są powiatowe urzędy pracy (PUP-y) dysponujące własnym budżetem z Funduszu Pracy, jednak w ich sprawozdaniach brakuje danych dotyczących współpracy z podmiotami zewnętrznymi (na przykład z organizacjami pozarządowymi) w realizacji usług społecznych. W raportach poświęconych usługom społecznym nie poświęca się wystarczającej uwagi typom podmiotów realizujących te usługi.

W samorządowych strategiach i programach przeciwdziałania bezrobociu, jeśli mowa jest o współpracy z innymi instytucjami, dotyczy to współpracy z przedsiębiorcami oraz placówkami edukacyjnymi (na przykład szkołami ponadpodstawowymi) w danym powiecie. Współpraca niekiedy obejmuje sieć EURES wspierającą mobilność w dziedzinie zatrudnienia na obszarach krajów Unii Europejskiej, Norwegii, Szwajcarii i innych.

4.3. Przykłady usług społecznych w obszarze rynku pracy z wybranych krajów UE

Prezentację różnych podejść w świadczeniu usług społecznych w tej dziedzinie ograniczono do czterech krajów Unii Europejskiej. Wybór Szwecji, Niemiec, Finlandii i Francji pozwala ukazać cztery odmienne, lecz skuteczne podejścia do aktywizacji zawodowej jako usługi społecznej. Obejmuje on zarówno kraje nordyckie (z silną decentralizacją i partycypacją społeczną), jak i modele centralistyczne (z instytucjonalną dominacją państwa), co sprzyja identyfikacji

komponentów wspólnych oraz różnic strukturalnych w projektowaniu i ewaluacji polityk zatrudnienia.

Szwedzki system usług społecznych w obszarze rynku pracy opiera się na szerokim rozumieniu roli państwa w zapewnianiu obywatelom wsparcia w procesie integracji zawodowej. Publiczne służby zatrudnienia (PES – *Public Employment Services, Arbetsförmedlingen*) pełnią funkcję instytucji koordynującej działania, które łączą wymiar ekonomiczny ze społecznym. Usługi te nie są adresowane wyłącznie do osób pobierających świadczenia zasiłkowe, ale mają charakter uniwersalny, co stanowi element logiki nordyckiego modelu państwa dobrobytu (Lilja, Li Kusterer i Trygged, 2025). W praktyce oznacza to, że pomoc w znalezieniu zatrudnienia, kursy językowe, programy szkoleniowe czy indywidualne plany aktywizacji stanowią usługę publiczną dostępną szerokiemu gronu obywateli i rezydentów.

Istotnym obszarem, w którym uwidacznia się rola usług społecznych, są działania adresowane do migrantów, w tym osób spoza Unii Europejskiej. Ruby (2023) poddaje analizie program *Jobbsprånget*, który poprzez organizację płatnych staży wspiera wysoko wykwalifikowanych imigrantów w procesie wchodzenia na szwedzki rynek pracy. Program ten funkcjonuje na styku sektora publicznego i prywatnego, a jego celem jest nie tylko zapewnienie zatrudnienia, lecz także facylitacja integracji społecznej, budowanie sieci kontaktów oraz redukcja barier instytucjonalnych. Stanowi to przykład usługi społecznej, która w praktyce integruje funkcje polityki rynku pracy i polityki migracyjnej.

Wspólną cechą szwedzkich usług społecznych w obszarze zatrudnienia jest ich inkluzywny charakter. Są one projektowane tak, aby nie tylko zwiększać wskaźniki zatrudnienia, ale również zapewniać szeroko rozumianą integrację społeczną. Usługi świadczone przez organizacje pozarządowe uwzględniają kontekst życiowy jednostki, w tym jej sytuację rodzinną, zdrowotną i społeczną. Dzięki temu polityka rynku pracy w Szwecji łączy wymiar aktywizacyjny z funkcją opiekuńczą, specyficzną dla usług społecznych.

Na uwagę zasługują aktywności podejmowane przez sektor pozarządowy. Lindberg i in. (2022) opisują szereg innowacji społecznych wprowadzanych przez organizacje *non-profit* (NGO). Podmioty te realizują programy mentoringowe, inicjatywy szkoleniowe oraz projekty integracyjne, często uzupełniając i wzmacniając działania publicznych służb zatrudnienia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że to właśnie sektor obywatelski umożliwia skuteczne dotarcie do grup szczególnie narażonych na marginalizację, takich jak migranci, kobiety powracające na rynek pracy po przerwie czy osoby młode bez doświadczenia zawodowego.

W badaniach porównawczych (Escudero, 2018; Martin, 2015) podkreśla się, że skuteczność działań aktywizacyjnych w Szwecji jest zróżnicowana. O ile wskaźniki zatrudnienia należą do najwyższych w Unii Europejskiej, o tyle integracja migrantów i osób z niepełnosprawnościami

wciąż stanowi wyzwanie. Ewaluacje wskazują, że największą efektywność przynoszą programy hybrydowe, łączące wsparcie socjalne, mentoring, kursy edukacyjne i zatrudnienie subsydiowane. W tym ujęciu szwedzki model można postrzegać jako przykład dobrej praktyki w zakresie usług społecznych, które wykraczają poza wąsko rozumianą logikę ekonomiczną, koncentrując się na pełnym włączeniu jednostek w życie społeczne.

W Niemczech system usług społecznych w obszarze aktywizacji zawodowej ukształtował się w wyniku reform rynku pracy, które stopniowo przesuwają punkt ciężkości z biernych świadczeń socjalnych na usługi aktywizacyjne. Kluczową rolę odgrywają centra pracy (*Jobcenter*), funkcjonujące w modelu zdecentralizowanym i wdrażające politykę Federalnej Agencji Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*) na poziomie lokalnym. Charakterystyczną cechą modelu niemieckiego jest współpraca międzyinstytucjonalna – administracja publiczna, samorządy oraz organizacje społeczne współrealizują programy aktywizacyjne (Adema, Gray i Kahl, 2003). W ten sposób usługi społeczne w sektorze zatrudnienia obejmują nie tylko klasyczne pośrednictwo pracy i szkolenia, lecz także elementy wsparcia socjalnego i integracyjnego.

Szczególne znaczenie miało wprowadzenie w 2019 roku programu *Sozialer Arbeitsmarkt*, skierowanego do osób długotrwale bezrobotnych (pozostających bez zatrudnienia co najmniej sześć lat). Program ten zakłada długookresowe zatrudnienie subsydiowane w sektorze publicznym i społecznym, a także intensywne wsparcie doradcze i mentoringowe. Odegrał on istotną rolę w redefinicji usług społecznych w Niemczech (Studer, Fuchs i Meier, 2020), pozwalając na wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej jako realizatorów zatrudnienia oraz dostawców kompleksowego wsparcia. Fundusze unijne, w tym inicjatywy takie jak *ESF-Integration durch Austausch*, dodatkowo wzmacniają międzynarodowy wymiar aktywizacji młodych dorosłych poprzez programy wymian i staży.

Istotnym uzupełnieniem systemu usług społecznych są przedsiębiorstwa integracyjne oraz podmioty ekonomii społecznej (WISEs – *Work Integration Social Enterprises*). Jak wskazują badania Eversa i Schulze-Böinga (2001), w Niemczech organizacje te zapewniają przejściowe miejsca pracy, kursy zawodowe oraz programy wsparcia społecznego. Ich rolą jest nie tylko wprowadzanie jednostki na rynek pracy, lecz także stopniowa odbudowa kompetencji społecznych i zawodowych. Günzel i in. (2023) dodają, że szczególną rolę zaczynają odgrywać organizacje migranckie oraz NGO działające na poziomie lokalnym, które łączą aktywizację z polityką integracyjną, kierując usługi do osób podwójnie wykluczonych – ze względu na status migracyjny i sytuację na rynku pracy.

Niemiecki system charakteryzuje się wysokim stopniem zinstytucjonalizowania ewaluacji. Wszystkie programy aktywizacyjne podlegają ocenie zarówno pod kątem efektywności ekonomicznej (*job placement rate, cost-benefit analysis*), jak i społecznej (*retention rate*,

reintegracja społeczna). Weishaupt (2011) podkreśla, że aktywna rola partnerów społecznych – związków zawodowych, organizacji pozarządowych i władz lokalnych – w procesie ewaluacji pozwoliła na stworzenie systemu łączącego kontrolę jakości z elastycznością realizacyjną. Raporty *Bundesagentur für Arbeit* oraz niezależne analizy potwierdzają, że choć programy takie jak *Sozialer Arbeitsmarkt* są kosztochłonne, znacząco przyczyniają się do poprawy perspektyw zatrudnienia grup marginalizowanych i budowania spójności społecznej.

System usług społecznych w Finlandii w obszarze zatrudnienia charakteryzuje się silną decentralizacją oraz współpracą międzysektorową. Od 2021 roku funkcjonują tzw. *Local Government Pilots on Employment*, w ramach których część kompetencji publicznych służb zatrudnienia przekazano samorządom. Dzięki temu władze lokalne uzyskały większą elastyczność w projektowaniu działań odpowiadających lokalnym potrzebom rynku pracy i specyfice społeczności (Nieminen, 2020). Model fiński zakłada, że aktywizacja bezrobotnych powinna być powiązana z szeroko rozumianą integracją społeczną, co wpisuje się w paradygmat *employment as social participation*.

Również w Finlandii istotną cechą modelu jest rola organizacji trzeciego sektora i podmiotów ekonomii społecznej. Organizacje pozarządowe oferują nie tylko klasyczne formy wsparcia (doradztwo zawodowe, szkolenia), lecz także mentoring, pomoc psychospołeczną, usługi integracyjne oraz programy zatrudnienia wspieranego. Badania wskazują, że podmioty te pełnią rolę „pomostu” między osobami wykluczonymi a instytucjami publicznymi, szczególnie w przypadku grup trudnych do aktywizacji, takich jak migranci, uchodźcy czy osoby długotrwale bezrobotne (Bontenbal i Lillie, 2019; Sama, 2012 i 2017).

Jednym z przykładów współpracy są programy finansowane przez Unię Europejską, takie jak projekty w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i programu Horyzont 2020 (na przykład projekt SIRIUS), w których organizacje pozarządowe odpowiadały za lokalne działania aktywizacyjne i integracyjne. Organizacje te wdrażają modele *low-threshold employment*, łączące zatrudnienie z usługami wsparcia społecznego i edukacyjnego, co pozwala na stopniową odbudowę kompetencji zawodowych i społecznych beneficjentów (Bontenbal i Lillie, 2019).

Finlandia stosuje zróżnicowane mechanizmy ewaluacji, w tym wskaźniki przejścia z pracy do pracy (*job-to-job transition rate*), stopę zatrudnienia po 12 miesiącach oraz oceny jakości usług z perspektywy klientów. Organizacje pozarządowe (NGO) stanowią część tego systemu monitorowania – raporty wskazują, że ich działania odznaczają się wysoką skutecznością w pracy z osobami szczególnie zagrożonymi marginalizacją (Bontenbal i Lillie, 2022).

W rezultacie fiński model aktywizacji zawodowej opiera się na współpracy międzysektorowej, w której administracja publiczna odpowiada za ramy prawne i finansowanie, natomiast

organizacje pozarządowe zapewniają innowacyjne, dostosowane do lokalnych uwarunkowań formy wsparcia. To połączenie instytucjonalnej stabilności z elastycznością społeczną sprawia, że Finlandia uchodzi za przykład kraju, w którym trzeci sektor odgrywa kluczową rolę w przeciwdziałaniu bezrobociu.

W świadczeniu usług społecznych w ramach **francuskiej** polityki zatrudnienia kluczową rolę odgrywają podmioty ekonomii społecznej. Szczególne znaczenie mają *Structures d'Insertion par l'Activité Économique* (SIAE), czyli struktury integracji poprzez działalność ekonomiczną. Stanowią one wyspecjalizowany sektor gospodarki społecznej, którego celem jest aktywizacja osób oddalonych od rynku pracy – długotrwale bezrobotnych, migrantów, osób młodych bez kwalifikacji oraz osób z niepełnosprawnościami. Model francuski łączy działania o charakterze społecznym z mechanizmami ekonomicznymi i odznacza się silnym stopniem zinstytucjonalizowania w ramach polityki rynku pracy (Enjolras i in., 2021).

Do najważniejszych kategorii SIAE należą: przedsiębiorstwa integracyjne (*entreprises d'insertion*), warsztaty i projekty integracyjne (*ateliers et chantiers d'insertion*), stowarzyszenia pośrednictwa pracy (*associations intermédiaires*) oraz agencje pracy tymczasowej o charakterze integracyjnym (*entreprises de travail temporaire d'insertion*). Każda z tych form łączy zatrudnienie z kompleksowym wsparciem: doradztwem zawodowym, szkoleniami, pomocą socjalną czy mentoringiem (Moulaert i in., 2013). Badania wskazują, że skuteczność SIAE wynika z szerokiego rozumienia reintegracji zawodowej – nie tylko jako podjęcia zatrudnienia, lecz także jako procesu odbudowy kapitału społecznego i poczucia sprawczości (Fraisie i in., 2016).

SIAE funkcjonują w ścisłym powiązaniu z polityką państwa, zwłaszcza od momentu uchwalenia ustawy o gospodarce społecznej i solidarnej (*Loi relative à l'économie sociale et solidaire*, 2014). Akt ten nadał przedsiębiorstwom społecznym status prawny i zdefiniował ich miejsce w systemie usług rynku pracy. Ważnym instrumentem wsparcia SIAE są zamówienia publiczne zawierające klauzule społeczne, które umożliwiają preferencyjne traktowanie podmiotów zatrudniających osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej (Gianfaldoni i Morand, 2015). Wskazuje to, że we Francji podmioty te stanowią immanentny element systemowej polityki zatrudnienia, a nie jedynie komplementarne wsparcie, jak ma to miejsce w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Ewolucja francuskiego systemu dowodzi, że łączenie innowacji społecznych z silnym zakorzenieniem instytucjonalnym sprzyja trwałości i efektywności działań podmiotów ekonomii społecznej. Model ten staje się tym samym punktem odniesienia w europejskim dyskursie na temat roli podmiotów ekonomii społecznej w przeciwdziałaniu bezrobociu.

Przegląd sposobów przeciwdziałania bezrobociu w czterech wymienionych krajach skłania do następujących wniosków:

1. W każdym z opisanych przypadków przeciwdziałanie bezrobociu realizowane jest przez triadę instytucji, tworzoną przez: władze centralne, samorząd lokalny oraz organizacje pozarządowe (lub podmioty ekonomii społecznej). Różnice polegają na koordynacji zadań poszczególnych aktorów, przy czym widać wyraźnie istotną rolę trzeciego sektora.
2. Polityka przeciwdziałania bezrobociu ma na celu nie tyle zabezpieczenie sytuacji materialnej osób pozostających bez pracy (nie jest ona domeną polityki zabezpieczenia socjalnego) ile dąży ona do integracji (reintegracji) społecznej osób bezrobotnych.
3. Polityka przeciwdziałania bezrobociu korzysta z wielu narzędzi: subsydiowane zatrudnienie, praca w podmiotach ekonomii społecznej, mentoring, kursy doszkalające, językowe etc. Działania te, choć koordynowane przez centralną politykę zatrudnienia, realizowane są lokalnie w dużej mierze przez organizacje pozarządowe, które wydają się mieć bardziej elastyczne możliwości działania i dobiera zindywidualizowane programy wsparcia.
4. Monitoring efektów prowadzonych działań nie ogranicza się do wskaźników efektywności (np.: pozostanie w zatrudnieniu przez 12 miesięcy) ale odnosi się też do integracji społecznej i zadowolenia z własnej sytuacji materialnej.

4.4. Przegląd polskich badań o usługach społecznych w obszarze rynku pracy

Niniejszy przegląd obejmuje polskie badania dotyczące usług społecznych w obszarze przeciwdziałania bezrobociu opublikowane w ostatnich dziesięciu latach (2016–2025). W literaturze przedmiotu dominują opracowania nowsze, choć jedna z przywołanych analiz (Danecka, 2016) swoim zakresem obejmuje lata 2010–2015.

Jedną z najnowszych pozycji jest opracowanie Anny Pacut i Szymona Mazura (2023), stanowiące raport na temat potencjału współpracy między sektorem ekonomii społecznej a publicznymi służbami zatrudnienia w Polsce. Autorzy posłużyli się metodą analizy instytucjonalnej, dokonując przeglądu dokumentów strategicznych (Krajowy Program Ekonomii Społecznej, Krajowy Plan Odbudowy, ustawa o promocji zatrudnienia) oraz analizy studiów przypadków z województw małopolskiego, śląskiego i podlaskiego. Celem raportu było określenie zasad i modeli kooperacji między podmiotami ekonomii społecznej (dalej: PES) a powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy w zakresie usług społecznych na rzecz aktywizacji zawodowej.

Badacze wskazują, że polski rynek pracy po 2020 roku zmagają się z dwoma równoległymi zjawiskami: niedoborem pracowników oraz wykluczeniem zawodowym określonych grup społecznych (osób długotrwale bezrobotnych, seniorów, osób z niepełnosprawnościami). Według autorów ekonomia społeczna posiada potencjał, by wypełnić lukę między polityką zatrudnienia a pomocą społeczną. Z badań wynika, że podmioty ekonomii społecznej świadczą usługi aktywizacyjne w 70% powiatów, lecz tylko w 30% przypadków są one formalnie włączone do systemu publicznego.

Jako główną barierę zidentyfikowano brak wzajemnego zaufania oraz niedostateczną wiedzę o potencjale partnera. Autorzy omawiają przykłady udanych partnerstw (m.in. CIS w Nowym Sączu, Spółdzielnia Socjalna „Parasol” w Łodzi), które z powodzeniem łączą reintegrację zawodową z usługami społecznymi. Analiza wykazuje, że współpraca oparta na kontraktach socjalnych prowadzi do wyższej efektywności zatrudnieniowej (o 18 punktów procentowych w stosunku do programów realizowanych wyłącznie przez powiatowe urzędy pracy). Pacut i Mazur (2023) podkreślają, że PES charakteryzują się większą elastycznością w dopasowywaniu oferty do potrzeb beneficjentów, zwłaszcza kobiet powracających na rynek pracy oraz osób powyżej 50. roku życia. W odniesieniu do finansowania, zdaniem badaczy obecny system zamówień publicznych nie sprzyja angażowaniu podmiotów ekonomii społecznej w projekty długofalowe. W związku z tym postuluje się wprowadzenie „zamówień z klauzulą społeczną” oraz kontraktów długoterminowych z PES.

Istotny element raportu stanowi propozycja modelu współpracy na linii PUP–PES, opartego na trzech poziomach: strategicznym (partnerstwa regionalne), operacyjnym (lokalne centra aktywizacji) i wykonawczym (kontrakty socjalne). Zdaniem autorów skuteczna aktywizacja wymaga uzupełnienia instrumentów finansowych o komponenty edukacyjne i społeczne. Koopeacja z PES przyczynia się do rozwoju usług reintegracyjnych w gminach o niskim potencjale instytucjonalnym. Badacze podkreślają, że podmioty te mogą odgrywać kluczową rolę w realizacji usług dla grup defaworyzowanych, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie bezdomności czy wychowankowie opuszczający pieczę zastępczą. Brak systemowego włączenia PES w politykę rynku pracy skutkuje marnotrawstwem potencjału instytucjonalnego.

Raport zawiera rekomendację stworzenia ogólnopolskiej „mapy usług społecznych” oraz przypisania im określonych standardów jakości. Dane z ewaluacji projektów EFS potwierdzają, że w programach realizowanych wspólnie przez PES i PUP efektywność zatrudnieniowa sięga 52%. Autorzy proponują wdrożenie ramowej umowy współpracy między właściwym ministerstwem (MRiPS) a Krajowym Komitetem Rozwoju Ekonomii Społecznej. Opracowanie wieńczy wniosek, aby polityka rynku pracy w Polsce ewoluowała z modelu biurokratycznego w stronę modelu sieciowego, w którym podmioty ekonomii społecznej stanowią trwały element systemu

usług społecznych. Integracja PES z publicznymi służbami zatrudnienia jest warunkiem skutecznego przeciwdziałania bezrobociu strukturalnemu i wzmacniania spójności społecznej.

Szarfenberg (2021) w raporcie dla *Poverty Watch* zwraca uwagę, że do kluczowych czynników ryzyka ubóstwa należą długotrwałe bezrobocie oraz niska aktywność zawodowa kobiet i osób w wieku powyżej 50 lat. Autor wskazuje, że usługi społeczne – mimo dynamicznego rozwoju Centrów Usług Społecznych (CUS) i Centrów Integracji Społecznej (CIS) – wciąż są niedostatecznie dostępne w mniejszych gminach. Analiza danych dowodzi, że 40% gmin w Polsce nie oferuje żadnych usług aktywizacyjnych poza pomocą finansową. Szarfenberg podkreśla, że system wsparcia pozostaje zbyt silnie skoncentrowany na transferach pieniężnych (zasiłki, dodatki), a w zbyt małym stopniu na usługach podnoszących kompetencje i wspierających zatrudnienie.

Raport analizuje dane dotyczące efektywności lokalnych programów przeciwdziałania ubóstwu. Średni wskaźnik powrotu beneficjentów programów aktywizacyjnych na rynek pracy wyniósł 27%. Gminy, które zintegrowały pomoc społeczną z usługami rynku pracy (na przykład poprzez CUS), osiągnęły wyraźnie lepsze rezultaty. W okresie 2018–2021 odnotowano wzrost liczby pracowników socjalnych prowadzących działania aktywizujące (z 9,2 do 12,4 tys.). Ocenia się jednak, że niedobory kadrowe oraz zróżnicowanie regionalne ograniczają rozwój usług społecznych. W raporcie przedstawiono rekomendacje, w tym konieczność rozwoju usług doradczych, psychologicznych i szkoleniowych jako instrumentów kluczowych dla długofalowego przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu.

Szarfenberg (2021) wskazuje również, że w Polsce w zbyt małym stopniu wykorzystuje się narzędzia ekonomii społecznej i zatrudnienia wspieranego. Aktywne formy wsparcia powinny stanowić co najmniej połowę wydatków na politykę społeczną. W województwach mazowieckim i pomorskim dostępność usług społecznych jest dwukrotnie wyższa niż w lubelskim i podkarpackim. Kluczowym problemem pozostaje brak koordynacji między resortami właściwymi do spraw rodziny, pracy, zdrowia i edukacji. W raporcie podkreśla się, że rozwój usług społecznych powinien postępować równolegle ze wzmocnieniem samorządów gminnych. Postuluje się także wprowadzenie krajowego rejestru usług społecznych oraz wskaźników ich efektywności. W ujęciu porównawczym Polska nadal plasuje się poniżej średniej unijnej pod względem dostępności usług aktywizacyjnych. Autor kończy opracowanie konkluzją, że system polityki społecznej wymaga reorientacji z modelu transferowego na model usługowo-aktywizujący, integrujący działania pomocowe, edukacyjne i zatrudnieniowe.

Z kolei przedmiotem pracy Szarfenberga, Grewińskiego i Lizut (2019) są usługi z zakresu re-integracji zawodowej i społecznej w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach Unii Europejskiej (przede wszystkim w Niemczech, Szwecji, Finlandii i Francji). Punkt wyjścia

stanowi teza, że skuteczna polityka rynku pracy nie może ograniczać się do pasywnych instrumentów wsparcia, lecz powinna łączyć działania edukacyjne, psychologiczne i społeczne, co koresponduje z istotą usług społecznych. W części teoretycznej przedstawiono koncepcję „usługi reintegracyjnej” jako działania o charakterze niematerialnym, w którym uczestnik jest współtwórcą procesu, a efektem ma być nie tylko zatrudnienie, ale również odbudowa kompetencji społecznych.

W raporcie odwołano się do różnych modeli funkcjonujących w krajach europejskich, wskazując, że państwa nordyckie stosują podejście holistyczne, w którym reintegracja stanowi element szeroko rozumianej polityki społecznej, a nie tylko polityki rynku pracy. W Szwecji i Finlandii usługi aktywizacyjne obejmują wsparcie psychologiczne, doradztwo zawodowe, a nawet pomoc mieszkaniową, co nadaje im rangę pełnoprawnych usług społecznych. Z kolei w Polsce brakuje mechanizmów koordynacji między ośrodkami pomocy społecznej a urzędami pracy, mimo że oba sektory obsługują często tych samych beneficjentów. Autorzy zwracają uwagę na rozproszenie danych oraz brak systemu monitorowania jakości usług reintegracyjnych, co uniemożliwia rzetelną ewaluację skuteczności podejmowanych działań (Szarfenberg i in., 2019).

Podkreśla się, że w Polsce dominują działania projektowe, finansowane krótkookresowo ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), co prowadzi do niestabilności instytucjonalnej podmiotów takich jak Centra Integracji Społecznej czy Kluby Integracji Społecznej. W części empirycznej przedstawiono wyniki badań terenowych z pięciu województw, które ukazują znaczne zróżnicowanie lokalnych praktyk w zakresie aktywizacji zawodowej. Niektóre samorządy rozwijają partnerstwa lokalne łączące instytucje publiczne, organizacje pozarządowe (NGO) i przedsiębiorców, inne zaś ograniczają się do formalnego wypełniania obowiązków ustawowych. Wysoko oceniono skuteczność działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które wykazują większą elastyczność w reagowaniu na potrzeby uczestników. Raport wskazuje również na pozytywne efekty społeczne uczestnictwa w programach reintegracyjnych, w tym wzrost poczucia sprawczości i poprawę relacji rodzinnych. Autorzy rekomendują, aby usługi reintegracyjne w Polsce były traktowane jako element systemu usług społecznych o charakterze publicznym, objęty stabilnym i długofalowym finansowaniem. Postulują także powołanie ogólnokrajowego systemu monitorowania usług reintegracyjnych oraz wprowadzenie jednolitych standardów jakości.

Danecka (2016) przeprowadziła analizę empiryczną aktywnych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz ich komponentu społecznego, z uwzględnieniem usług społecznych na rynku pracy w Polsce. W badaniu zastosowano metodę *desk research* oraz analizę danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) za lata 2010–2015. Autorka klasyfikuje działania powiatowych urzędów pracy i ośrodków

pomocy społecznej jako usługi społeczne, o ile łączą one wsparcie zawodowe z reintegracją społeczną. Analiza wykazuje, że usługi te mają charakter komplementarny, lecz są niedostatecznie rozwinięte, a polski system wciąż opiera się głównie na instrumentach pasywnych (zaśilki, świadczenia).

W latach 2010–2015 zaledwie 18% środków Funduszu Pracy przeznaczono na usługi integracyjne. Autorka konstatuje, że najlepsze rezultaty przynoszą programy łączące doradztwo zawodowe ze wsparciem psychologicznym. W badanych projektach lokalnych skuteczność reintegracji zawodowej wyniosła 39–47%. Podkreśla się kluczową rolę sektora pozarządowego w świadczeniu usług społecznych o charakterze aktywizacyjnym. Centra Integracji Społecznej oraz Kluby Integracji Społecznej stanowią główny instrument reintegracji. Autorka postuluje zwiększenie roli samorządów wojewódzkich w koordynacji tych usług. Wnioski z badań wskazują, że rozwój usług społecznych wymaga lepszej integracji z lokalnymi strategiami przeciwdziałania ubóstwu. Artykuł akcentuje, że skuteczność usług zależy od stopnia indywidualizacji wsparcia. Bez stabilnego finansowania i wdrożenia standardów jakości usługi społeczne w obszarze rynku pracy pozostaną zjawiskiem marginalnym (Danecka, 2016).

W pracy Agaty Lewandowskiej (2018) odnajdujemy przykład analizy podmiotów ekonomii społecznej (PES) jako instrumentów przeciwdziałania bezrobociu poprzez świadczenie usług społecznych. W badaniach wykorzystano metodę studium przypadku oraz analizę danych ilościowych z krajowego rejestru PES. Analizą objęto spółdzielnie socjalne, centra integracji i przedsiębiorstwa społeczne. Lewandowska wskazuje, że podmioty te realizują zadania z zakresu doradztwa zawodowego, szkoleń i pośrednictwa pracy. Badanie objęło 75 podmiotów z czterech województw. Wyniki dowodzą, że PES aktywizują przede wszystkim osoby długotrwale bezrobotne oraz osoby z niepełnosprawnościami. Większość (56%) podmiotów świadczy usługi społeczne w ramach projektów finansowanych ze środków europejskich (EFS). Podobnie jak Szarfenberg i in. (2019), autorka wskazuje, że brak stabilnego finansowania utrudnia zachowanie ciągłości działań.

W odniesieniu do oceny efektywności prowadzonych działań, 42% uczestników programów PES znalazło zatrudnienie w ciągu 12 miesięcy (Lewandowska, 2018). Podkreślono także wysoki poziom zindywidualizowania usług społecznych realizowanych przez te podmioty. Ich przewaga polega na elastyczności i bliskości lokalnej społeczności. Autorka identyfikuje również problem braku współpracy na linii PES–PUP. Analiza dowodzi, że przedsiębiorstwa społeczne mogą stanowić kluczowy element systemu aktywizacji zawodowej, gdyż realizowane przez nie usługi społeczne zwiększają spójność społeczną i kapitał lokalny. Badaczka wnioskuje, że rozwój ekonomii społecznej wymaga włączenia PES do sieci usług publicznych, postulując jednocześnie budowę krajowego systemu monitorowania efektów usług społecznych świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej.

Praca Łojko (2017) stanowi z kolei przykład badania roli ośrodków pomocy społecznej w realizacji usług aktywizacyjnych skierowanych do osób bezrobotnych. Zastosowano w niej metodę analizy danych ilościowych z 247 ośrodków pomocy społecznej (OPS) oraz badanie ankietowe w 10 województwach. Przedmiotem analizy są formy współpracy OPS z urzędami pracy i sektorem pozarządowym. Wyniki pokazują, że 38% ośrodków prowadzi wspólne programy aktywizacyjne. Usługi społeczne realizowane przez OPS obejmują głównie doradztwo, szkolenia i wsparcie psychologiczne. Autorka zauważa, że rośnie znaczenie pomocy społecznej jako ogniwa rynku pracy, wskazując, że OPS pełnią funkcję integratora usług społecznych. Badanie wykazało, że skuteczność usług zależy od poziomu partnerstwa lokalnego. W gminach miejskich efektywność zatrudnieniowa po zakończeniu programów wyniosła 41%, w wiejskich zaś – 28%. Wśród barier wskazano na brak stabilnego finansowania oraz wiążący się z tym niedobór kadr. Wyniki badań prowadzą do konkluzji, że OPS powinny przejąć część zadań aktywizacyjnych od urzędów pracy. Włączenie OPS w politykę rynku pracy zwiększyłoby dostępność usług dla grup wrażliwych. Wskazano również na potrzebę szkoleń zawodowych dla pracowników socjalnych.

Problematykę integracji społeczności migrantów poprzez rynek pracy w Polsce podjęła Andrejuk (2018). Autorka zastosowała metodę analizy instytucjonalno-porównawczej, opierając się na danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Eurostatu oraz wynikach wywiadów z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Przedmiotem analizy są działania publiczne i społeczne z lat 2014–2018 w zakresie aktywizacji cudzoziemców.

Usługi społeczne kierowane do migrantów w Polsce mają charakter fragmentaryczny i projektowy. Badanie wykazuje, że w ramach programów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz UNHCR dominują kursy językowe i doradztwo zawodowe. Podkreśla się, że brak koordynacji między urzędami pracy a sektorem pozarządowym ogranicza skuteczność reintegracji zawodowej. W Polsce nie funkcjonuje odrębny system usług zatrudnienia dedykowany cudzoziemcom. W analizowanych projektach organizacji pozarządowych (m.in. Caritas, Fundacja Ocalenie) odnotowano jednak wysoką efektywność: 44% uczestników znalazło zatrudnienie w ciągu roku. Wskazuje się, że najbardziej skuteczne są działania łączące elementy socjalne, kulturowe i zawodowe. W opracowaniu zwrócono uwagę na wzrost znaczenia mentoringu i coachingu zawodowego w programach lokalnych. Autorka akcentuje, że Polska realizuje głównie politykę integracji poprzez pracę, a nie poprzez świadczenia socjalne.

Andrejuk (2018) sugeruje, że usługi społeczne na rzecz migrantów powinny zostać zinstytucjonalizowane na poziomie samorządowym. Wskazuje, że brak standardów usług oraz koordynacji instytucjonalnej prowadzi do powielania działań. Postuluje się utworzenie centrów integracji zawodowej migrantów przy urzędach pracy oraz włączenie organizacji migranckich do

dialogu społecznego. Bez integracji usług społecznych z rynkiem pracy skuteczne przeciwdziałanie bezrobociu wśród cudzoziemców będzie utrudnione.

4.5. Instytucje w obszarze rynku pracy

Przegląd instytucji podzielono na podmioty ukierunkowane na promocję zatrudnienia ogółu osób pozostających bez pracy oraz te skierowane do grup wrażliwych. Identyfikacja usług społecznych w sferze promocji zatrudnienia będzie koncentrowała się na pierwszej z wymienionych grup. Problematyka usług społecznych adresowanych do drugiej grupy, stanowiącej domenę pomocy społecznej, jest w literaturze przedmiotu znacznie lepiej rozpoznana.

Instytucje promocji zatrudnienia na rynku pracy

Kluczową regulacją prawną, od której rozpoczęto analizę instytucji działających w obszarze wspierania zatrudnienia i rynku pracy, była do niedawna obowiązująca ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Do instytucji tych zalicza się przede wszystkim publiczne służby zatrudnienia, a więc powiatowe oraz wojewódzkie urzędy pracy, których działania koordynuje minister właściwy do spraw pracy. W skład tego systemu wchodziły również urzędy wojewódzkie, odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie promocji zatrudnienia. Artykuł 35 wspomnianej ustawy określał katalog usług rynku pracy, do których należały: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz organizacja szkoleń. Świadczenia te zapewniane są przez publiczne instytucje zatrudnienia. W zakresie pośrednictwa pracy i organizacji szkoleń (zarówno indywidualnych, jak i grupowych) zadania realizują między innymi Centra Aktywizacji Zawodowej (CAZ), stanowiące wyspecjalizowane komórki organizacyjne powiatowych urzędów pracy. Do instrumentów rynku pracy zalicza się m.in.: prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy.

Do instytucji rynku pracy zaliczyć można następujące 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. Są to usługi publiczne świadczone przez służby publiczne jakimi są OHP. Są to również usługi społeczne, jednak z dużym prawdopodobieństwem bez udziału sektora pozarządowego czy podmiotów ekonomii społecznej.
- **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/porta/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 koniec lutego 2025 r. w Polsce funkcjonowało 14 865 różnych podmiotów w Rejestrze Instytucji Szkoleniowych. Do szkolenia osób bezrobotnych i poszukujących pracy, przy wykorzystaniu środków publicznych, niezbędny jest wpis do Rejestru Instytucji Szkoleniowych (RIS). Rejestr ten, prowadzony jest przez wojewódzkie urzędy pracy, działać będzie do końca 2025 r. Od 2026 r., zgodnie z nową ustawą, szkolenia dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, finansowane ze środków Funduszu Pracy (także te w ramach pożyczki edukacyjnej) i Krajowego Funduszu Szkoleniowego będą mogły być realizowane wyłącznie przez podmioty wpisane do **Bazy Usług Rozwojowych** (BUR).

W otoczeniu rynku pracy funkcjonują również inne podmioty. Przykładem jest Państwowa Inspekcja Pracy (PIP), działająca na podstawie odrębnej ustawy, która sprawuje nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. PIP nie jest jednak podmiotem bezpośrednio zaangażowanym w przeciwdziałanie bezrobociu. Na odrębnych zasadach działa także Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).

Należy również wspomnieć o instytucjach dialogu społecznego, które tworzą związki zawodowe, organizacje pracodawców (na przykład izby gospodarcze) i osób bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia. Podmioty te uczestniczą w konsultacjach oraz opiniowaniu proponowanych rozwiązań legislacyjnych i systemowych. Ustawa przywołuje także instytucje partnerstwa lokalnego, definiowane jako grupy podmiotów realizujących wspólne przedsięwzięcia i projekty na rzecz lokalnego rynku pracy. Z perspektywy identyfikacji usług społecznych efekty współpracy w ramach tych dwóch ostatnich form instytucjonalnych są jednak trudne do zmierzenia.

W ostatnich latach w Polsce oraz w innych krajach Unii Europejskiej obserwujemy wzrost liczby uchodźców i migrantów. Zjawisko to uległo nasileniu między innymi w wyniku agresji Rosji na Ukrainę oraz wrogich działań hybrydowych ze strony Białorusi wymierzonych w Polskę. Instytucjom wspierającym uchodźców, których aktywność w Polsce stała się szczególnie widoczna po 2022 roku, bliżej jest do grupy podmiotów działających w sferze reintegracji

społecznej²⁰. W sprawach dotyczących uchodźców w Polsce działa przedstawicielstwo Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM), a na szczeblu europejskim funkcjonuje powołany w 2019 roku Europejski Urząd do spraw Pracy (ELA).

Instytucje integracji zawodowej wśród grup osób zagrożonych wykluczeniem

Dla uzyskania pełniejszego kontekstu przedstawiono zwięzłą charakterystykę instytucji zajmujących się aktywizacją zawodową grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Nadzór nad działalnością tych podmiotów sprawuje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, koncentrując się nie tyle na ogólnej promocji zatrudnienia, ile na przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Mowa tu o instytucjach zatrudnienia socjalnego oraz chronionego rynku pracy.

Podmioty zatrudnienia socjalnego – do których należą Centra Integracji Społecznej (CIS) oraz Kluby Integracji Społecznej (KIS) – funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym. Ich zadaniem jest świadczenie usług służących reintegracji społecznej i zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, osób w kryzysie bezdomności, osób z niepełnosprawnościami, osób uzależnionych od alkoholu lub środków odurzających, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób zwalnianych z zakładów karnych oraz uchodźców.

Centrum Integracji Społecznej może zostać utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, podmioty kościelne lub spółdzielnie socjalne osób prawnych. W 2022 roku w Polsce aktywnie działały i złożyły sprawozdanie 222 centra (por. MRPiPS, 2024). Większość z nich prowadzona była przez podmioty ekonomii społecznej, natomiast pozostałe funkcjonowały w strukturach jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin).

Kluby Integracji Społecznej mogą być tworzone przez ten sam katalog podmiotów co CIS. Na koniec 2022 roku sprawozdania złożyło 290 klubów. W zdecydowanej większości były one prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego lub podległe im jednostki organizacyjne, takie jak ośrodki pomocy społecznej czy domy pomocy społecznej. Pozostałe placówki prowadzone były przez organizacje *non-profit*.

Chroniony rynek pracy tworzą pracodawcy, którzy na podstawie decyzji wojewody uzyskali status zakładu pracy chronionej. Zatrudnienie w tym sektorze charakteryzuje się brakiem konkurencji między osobami nieposiadającymi orzeczenia o niepełnosprawności a osobami

²⁰ Mimo że świadczą one usługi pośrednictwa pracy czy 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 podmioty, które zajmowałyby się wyłącznie pośrednictwem pracy dla migrantów. 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).

z niepełnosprawnościami, przy czym środowisko pracy dostosowywane jest do psychofizycznych możliwości pracownika. Do podstawowych kategorii przedsiębiorstw na chronionym rynku pracy w Polsce należą zakłady pracy chronionej (ZPCh) oraz zakłady aktywności zawodowej (ZAZ). Obie formy przewidziane są jako miejsca pracy dla osób z niepełnosprawnościami, które z różnych przyczyn napotykają trudności w podjęciu zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Zarówno zakłady pracy chronionej, jak i zakłady aktywności zawodowej stwarzają możliwość przygotowania osób z niepełnosprawnościami do przyszłego wejścia na otwarty rynek pracy. Podmioty te różnią się jednak pod względem funkcjonowania, formy prawnej organu założycielskiego oraz na przykład sposobu rekrutacji pracowników. Status zakładu pracy chronionej może uzyskać istniejący pracodawca spełniający określone kryteria, natomiast status zakładu aktywności zawodowej nadawany jest jednostce na etapie jej tworzenia.

4.6. Usługi społeczne w obszarze rynku pracy

Z listy instrumentów aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu (por. p. 1 tego rozdziału), pierwsze dwa rodzaje (poradnictwo zawodowe, szkolenia oraz pośrednictwo w znalezieniu pracy) spełniają cechy usług społecznych wspomniane w ujęciach definicyjnych (por. Wprowadzenie). Chodzi o niematerialny charakter usługi, nie wiążący się ze świadczeniem w formie pieniężnej lub rzeczowej oraz zasadę *uno actu* (jednoczesnego świadczenia usługi połączone jednocześnie z korzystaniem z niech przez zainteresowanych). Główną cechą obu narzędzi jest transfer wiedzy, umiejętności oraz kontakt z potencjalnym pracodawcą.

W świetle przepisów ustawy rynku pracy i służbach zatrudnienia z 20 marca 2025 r., usługę **pośrednictwa pracy**, mogą realizować następujące podmioty:

- publiczne służby zatrudnienia (powiatowe oraz wojewódzkie urzędy pracy),
- agencja zatrudnienia wpisany do odpowiedniego rejestru,
- inne podmioty rynku pracy mające uprawnienia do usług pośrednictwa na przykład organizacje pozarządowe czy instytucje ekonomii społecznej, jeśli są kontraktowane przez odpowiednie organy rynku pracy.

Z kolei **szkolenia dla osób bezrobotnych** lub poszukujących pracy mogą realizować tylko podmioty wpisane do rejestru instytucji szkoleniowych, zwanych Bazą Usług Rozwojowych (BUR). Ów rejestr prowadzą wojewódzkie urzędy pracy, które potwierdzają spełnienie przez te podmioty wymogów dotyczących jakości kadr, bazy lokalowej, programów szkoleniowych itd. Szkolenia te finansowane są ze środków Funduszu Pracy i Krajowego Funduszu Szkoleniowego.

Usługę poradnictwa zawodowego w świetle nowych przepisów ustawowych prowadzą przede wszystkim Powiatowe urzędy pracy (PUP) – prowadzą indywidualne i grupowe poradnictwo zawodowe, w tym ocenę kompetencji, doradztwo w planowaniu kariery, pomagają w wyborze zawodu i kierunku szkolenia oraz organizują szkolenia z zakresu poszukiwania pracy. Z kolei wojewódzkie urzędy pracy (WUP) pełnią funkcje koordynacyjne i uzupełniające wobec PUP, prowadząc często Centra Poradnictwa Zawodowego. Te ostatnie to wyspecjalizowane jednostki świadczące wsparcie doradcze na różnych etapach kariery zawodowej.

Tabela 2. 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 realizację 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.

Na podstawie analizy działalności wybranych powiatowych urzędów pracy ustalono, że usługi społeczne realizowane są przede wszystkim w obszarze szkoleń i kursów. Z uwagi na ich znaczną różnorodność – wynikającą zarówno z indywidualnych potrzeb osób poszukujących zatrudnienia, jak i uwarunkowań lokalnego rynku pracy – urzędy te często nie są w stanie samodzielnie zapewnić wysokiej jakości oferty szkoleniowej.

Analiza usług w zakresie pośrednictwa pracy wskazuje, że zdecydowana większość agencji zatrudnienia ma charakter komercyjny. Podmioty te prowadzą rynkową rekrutację kandydatów na zlecenie przedsiębiorstw. Z kolei publiczne służby zatrudnienia świadczą usługi drogą elektroniczną, między innymi za pośrednictwem portalu psz.praca.gov.pl. Udostępniono tam

wyszukiwarkę ofert pracy i staży (zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej) oraz aplikację mobilną ePraca. Należy jednak zaznaczyć, że w internetowej bazie ofert znajdują się wyłącznie te ogłoszenia, na których upublicznienie pracodawca wyraził zgodę. Pozostałe oferty, dostępne w trybie niepublicznym, udostępniane są osobom poszukującym zatrudnienia bezpośrednio w siedzibach urzędów pracy. Wyniki analiz sugerują, że współpraca między agencjami pośrednictwa pracy a powiatowymi urzędami pracy jest znacznie słabsza niż w przypadku instytucji szkoleniowych.

Do podmiotów świadczących usługi społeczne w zakresie promocji zatrudnienia należą również **spółdzielnie socjalne**, funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych. Jest to forma prawna łącząca cechy przedsiębiorstwa oraz organizacji pozarządowej. Prowadząc równoległe działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, spółdzielnie te stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej. Według danych Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej (COIG), spośród 1453 spółdzielni socjalnych figurujących w rejestrze, zaledwie 8 zadeklarowało prowadzenie działalności związanej z wyszukiwaniem miejsc pracy i pozyskiwaniem pracowników (zgodnie z sekcją PKD 78.10.Z).

Do kategorii usług społecznych można ponadto zaliczyć:

- prace interwencyjne – to jest zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych;
- roboty publiczne – a więc 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 wprowadzić do czynienia z rynkową wymianą świadczeń (płaca za pracę), jednak istotą zawarcia umowy między pracownikiem a pracodawcą – umowy dodatkowo wspieranej przez organ władzy publicznej – jest świadczenie usługi wsparcia na rzecz osoby pozostającej bez zatrudnienia. Tym samym osoba bezrobotna jest aktywowana nie poprzez ofertę szkolenia, przekwalifikowania czy usługę pośrednictwa pracy, lecz poprzez ułatwienie podjęcia samego zatrudnienia. Dane statystyczne dotyczące liczby zawartych umów gromadzone są w wojewódzkich urzędach pracy.

Roboty publiczne również można zaliczyć do kategorii usług społecznych. Za podmiot je świadczący należy uznać organizatora tych robót. Instrument ten realizuje dwa cele: po

pierwsze, stanowi formę aktywizacji osób bezrobotnych; po drugie, prace te wykonywane są na rzecz społeczności lokalnej, odpowiadając na jej potrzeby. Z faktu dofinansowania robót ze środków publicznych wynika, że szczegółowe statystyki na ich temat znajdują się w dyspozycji wojewódzkich urzędów pracy. Dzięki temu możliwe jest pozyskanie informacji o organizatorach tych przedsięwzięć.

4.7. Propozycje metryki i map usług społecznych

Od wielu lat bezrobocie nie stanowi centralnego problemu polityki społecznej w Polsce. W konsekwencji działania w tym obszarze (w tym usługi społeczne) nabierają charakteru marginalnego – zarówno w perspektywie badawczej, jak i w praktyce wdrażania różnych form aktywizacji osób pozostających bez pracy. Niemniej jednak wciąż istnieje potrzeba wsparcia, zwłaszcza biorąc pod uwagę kurczące się zasoby siły roboczej, wynikające między innymi ze zmian demograficznych.

W przywołanych przykładach z wybranych krajów Unii Europejskiej sytuacja kształtuje się nieco odmiennie – tam przeciwdziałanie bezrobociu stanowi integralny element polityki inkluzji społecznej. W Polsce model ten nie upowszechnił się w analogicznej skali, gdyż ogólna stopa bezrobocia pozostaje na niskim poziomie, gospodarka wykazuje stały popyt na pracowników, a wsparcie socjalne dla osób niepracujących jest – w porównaniu do innych państw – relatywnie niskie. Istotnym problemem pozostaje jednak wskaźnik zatrudnienia, który plasuje się poniżej średniej unijnej, w szczególności w grupach osób powyżej 50. roku życia oraz osób z niepełnosprawnościami.

Monitorowanie skali usług społecznych w zakresie przeciwdziałania bezrobociu nie jest możliwe w oparciu o dane dostępne obecnie w statystyce publicznej. Wynika to między innymi z faktu, że polityka rynku pracy realizowana jest na poziomie powiatów i gmin, a szczegółowe dane o pracach interwencyjnych czy robotach publicznych często nie są agregowane na wyższych szczeblach administracyjnych w sposób umożliwiający pełną analizę. Ponadto, mimo że doradztwo zawodowe, szkolenia oraz pośrednictwo pracy realizowane są przez wyspecjalizowane podmioty (prywatne lub publiczne), których działalność podlega regulacjom prawnym (wymóg wpisu do Rejestru Instytucji Szkoleniowych czy uzyskania statusu agencji zatrudnienia), w oparciu o istniejące dane nie sposób precyzyjnie oddzielić usług o charakterze społecznym od tych świadczonych na zasadach komercyjnych.

Propozycje zmian: metryka oraz mapa usług społecznych

Rozwiązaniem użytecznym zarówno dla badaczy i ekspertów, jak i praktyków zajmujących się usługami społecznymi w obszarze zatrudnienia, mogłaby stać się tzw. **metryka usługi**

społecznej. Definiuje się ją jako swoistą „kartę tożsamości” danej usługi, zawierającą zestaw mierników dotyczących jej przebiegu, dostępności, skuteczności oraz kosztów. Wdrożenie metryki realizuje trzy zasadnicze cele. Po pierwsze, zapewnia porównywalność – tak, aby ta sama usługa świadczona przez różne podmioty (powiatowe lub wojewódzkie urzędy pracy, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej, podmioty komercyjne) mogła być ewaluowana za pomocą tego samego narzędzia. Po drugie, gwarantuje przejrzystość – aby zamawiający i finansujący posiadali pełną wiedzę na temat tego, za co płacą i jaki efekt społeczny uzyskują. Po trzecie, wzmacnia odpowiedzialność – aby decyzje dotyczące kontynuacji lub modyfikacji programów podejmowane były w oparciu o twarde dane, a nie wyłącznie na podstawie intuicji.

Konstrukcja metryki rozpoczyna się od charakterystyki tożsamości usługi: jej nazwy, celu oraz podstawy prawnej. W sekcji tej precyzuje się grupę docelową (kto może z usługi skorzystać i na jakich warunkach), a także wskazuje realizatora i partnerów – na przykład urząd pracy, organizację pozarządową, podmiot ekonomii społecznej lub pracodawcę współpracującego przy organizacji usługi. Istotnym elementem jest określenie źródła finansowania (Fundusz Pracy, Krajowy Fundusz Szkoleniowy, środki unijne, budżet jednostki samorządu terytorialnego), gdyż determinuje ono wymogi jakościowe i sprawozdawcze. Opis przebiegu usługi obejmuje liczbę godzin, treści programowe (moduły), formę realizacji (stacjonarną, zdalną, hybrydową), kwalifikacje kadry oraz sposób zakończenia (egzamin, certyfikat, walidacja umiejętności). Nieodzowne jest również uwzględnienie aspektów dostępności, w tym dostosowania miejsc i materiałów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zapewnienia wsparcia językowego dla cudzoziemców czy przewidzenia ułatwień dla osób sprawujących opiekę nad dziećmi.

Drugi filar metryki stanowią wskaźniki. Zaleca się przyjęcie układu chronologicznego, pozwalającego odróżnić produkty bezpośrednie (występujące w trakcie i bezpośrednio po zakończeniu usługi) od rezultatów ujawniających się po upływie kilku miesięcy. W pierwszej kolejności opisuje się zatem wyniki bieżące: liczbę uczestników rozpoczynających i kończących usługę, odsetek osób uzyskujących formalne uprawnienia (np. w drodze egzaminu), a w przypadku pośrednictwa pracy – liczbę przygotowanych skierowań do pracodawców i stopień ich zgodności z profilem uczestnika. Następnie definiuje się rezultaty krótkookresowe, mierzone w stałym oknie czasowym (przykładowo do 90 dni od zakończenia usługi), takie jak: odsetek osób podejmujących pracę lub kontynuujących kształcenie oraz przeciętny (optymalnie: medianowy) czas od zakończenia usługi do podjęcia zatrudnienia. Finalnie analizie poddaje się rezultaty średniookresowe – po sześciu i dwunastu miesiącach. Kluczowe w tym aspekcie są: utrzymanie zatrudnienia (czy beneficjent nadal pracuje po upływie pół roku i roku), jakość zatrudnienia (rodzaj umowy, wymiar etatu, wynagrodzenie w odniesieniu do mediany w powiecie

i branży) oraz zgodność podjętego zatrudnienia z profilem usługi (aspekt szczególnie istotny w przypadku szkoleń).

Metryka powinna uwzględniać doświadczenie uczestników. Nie chodzi tu jednak o ogólny poziom satysfakcji, lecz o ocenę przydatności poszczególnych komponentów usługi: czy dzięki niej łatwiej było przygotować dokumenty aplikacyjne, przejść rozmowę kwalifikacyjną lub zdobyć brakujące kompetencje. Konieczne jest uwzględnienie perspektywy włączenia społecznego: wyniki należy prezentować nie tylko w ujęciu łącznym, ale także w podziale na kobiety i mężczyzn, osoby w wieku powyżej 50 lat, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne oraz cudzoziemców. Istotą nie jest jedynie odsetek partycypacji tych grup, lecz przede wszystkim weryfikacja, czy różnice wyników między nimi a pozostałymi uczestnikami ulegają zmniejszeniu, co stanowiłoby dowód, że usługa faktycznie niweluje nierówności społeczne.

Kluczowym elementem metryki jest analiza kosztów. W praktyce istotny jest nie tylko jednostkowy koszt na uczestnika, ale także koszt uzyskania trwałego rezultatu (przykładowo: jaki jest koszt doprowadzenia jednej osoby do podjęcia pracy i utrzymania jej przez co najmniej sześć lub dwanaście miesięcy). Wskaźnik ten pozwala na porównywanie rozwiązań, które pozornie mogą wydawać się droższe, lecz przynoszą trwalszy efekt społeczny. Równie istotne są przyjęte zasady metodologiczne: w metryce należy transparentnie zdefiniować dobór próby (wszyscy rozpoczynający czy tylko kończący udział), przyjęte okna czasowe (zakończenie usługi, 90 dni, sześć i dwanaście miesięcy) oraz sposób weryfikacji zatrudnienia (oświadczenia uczestników, weryfikacja w rejestrach urzędów pracy, ewentualnie potwierdzenie w systemach ubezpieczeń społecznych). Niezbędne jest również opisanie mechanizmów zapobiegających podwójnemu liczeniu tej samej osoby w przypadku korzystania z kilku usług jednocześnie.

Metryka nie jest instrumentem uniwersalnym w aspekcie treści, lecz powinna być jednolita w warstwie metodycznej. W usługach poradnictwa zawodowego większy nacisk kładzie się na bilans kompetencji i Indywidualny Plan Działania, w pośrednictwie pracy – na skuteczność dopasowania (*matching*) i jakość zatrudnienia, w szkoleniach – na uzyskane kwalifikacje i zgodność podjętej pracy z profilem kursu, natomiast w stażach i pracach interwencyjnych – na efekt tranzycji na otwarty rynek pracy. Taki porządek pozwala uniknąć nieuprawnionych porównań między usługami o odmiennej specyfice, przy jednoczesnym zachowaniu wspólnej logiki rozliczania efektów.

Finalnie, metryka stwarza warunki do wdrożenia modelu finansowania „za rezultat” (*payment by results*). Część wynagrodzenia realizatora może mieć charakter stały – pokrywający koszty gotowości, rekrutacji i utrzymania standardu – natomiast część zmienna może być uzależniona od osiągnięcia uzgodnionych progów efektywności: podjęcia pracy w ciągu 90 dni, utrzymania

zatrudnienia po sześciu i dwunastu miesiącach, a w razie potrzeby dodatkowo premiowana za skuteczną pracę z osobami najbardziej oddalonymi od rynku pracy. Dzięki temu polityka rynku pracy przestaje koncentrować się na rozliczaniu „wolumenu działań”, a staje się narzędziem ewaluacji realnej zmiany w sytuacji życiowej beneficjentów.

Dobłą praktyką jest ilustrowanie metryki konkretnym przykładem. Jeżeli powiat realizuje szkolenie kończące się uzyskaniem uprawnień potwierdzonych egzaminem, opis powinien obejmować nie tylko program i liczbę godzin, lecz także odsetek osób, które przystąpiły do egzaminu i uzyskały wynik pozytywny. Ponadto należy wskazać, ilu uczestników podjęło pracę w ciągu 90 dni, jaki był średni czas poszukiwania zatrudnienia, ilu utrzymało je po upływie pół roku i roku oraz w jakim stopniu wykonywana praca jest spójna z tematyką odbytego szkolenia. Jeżeli dodatkowo zgromadzone zostaną dane o rodzaju zawartych umów, wymiarze etatu oraz koszcie jednostkowym uzyskania trwałego zatrudnienia (utrzymanego przez co najmniej sześć miesięcy), władze publiczne uzyskają pełny obraz wartości społecznej i ekonomicznej tej interwencji.

Metryka powinna zachowywać spójność z obowiązującymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Od 2026 roku szkolenia finansowane ze środków publicznych mają być realizowane przez podmioty wpisane do Bazy Usług Rozwojowych (BUR). Już dziś warto przewidzieć mechanizmy pozyskiwania danych o kursach i kwalifikacjach z tej bazy oraz ich integracji z systemami informatycznymi urzędów pracy. Takie techniczne doprecyzowanie ułatwi systematyczne gromadzenie danych i ich późniejszą analizę.

Koncepcja metryki usługi społecznej stanowi punkt wyjścia do kolejnego rozwiązania: **mapy usług społecznych**. Definiuje się ją jako stale aktualizowany obraz dostępności usług promocji zatrudnienia w skali kraju, z uwzględnieniem podmiotów świadczących, grup docelowych oraz osiągniętych efektów. Celem nie jest stworzenie kolejnego zbioru statystyk, lecz narzędzia wspierającego planowanie i procesy decyzyjne – zarówno na poziomie centralnym, jak i wojewódzkim oraz powiatowym. Mapa mogłaby wypełnić luki informacyjne określane mianem „czarnych plam”: obecnie często brakuje wiedzy na temat udziału sektora pozarządowego i podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług, a także porównywalnych danych o jakości i trwałości efektów, podczas gdy dokumenty strategiczne samorządów opisują raczej deklarowane zamiary niż rzeczywiste rezultaty.

Fundamentem mapy jest omówiona wcześniej metryka. Każda usługa, niezależnie od realizatora, byłaby rejestrowana w systemie w postaci ujednoliconej karty, a następnie uzupełniana o wyniki bieżące i rezultaty w ustalonych oknach czasowych. Dzięki temu mapa staje się nie tylko spisem zasobów, ale również aktywnym systemem monitoringu. Naturalnym, podstawowym poziomem agregacji danych jest powiat, gdzie realizowana jest większość działań. Drugi

poziom stanowi województwo, natomiast poziom krajowy zapewnia perspektywę porównawczą i umożliwia identyfikację dobrych praktyk. W wymiarze operacyjnym oznacza to, że powiatowy urząd pracy, jednostka samorządu zlecająca usługę lub organizacja realizująca projekt wprowadza dane do systemu, wojewódzki urząd pracy dokonuje ich weryfikacji i agregacji, a szczebel centralny odpowiada za spójność metodologiczną, bezpieczeństwo danych oraz upowszechnianie wyników.

Mapa usług społecznych nie powinna ograniczać się wyłącznie do rejestru urzędów pracy. Wiele usług powstaje bowiem na styku działalności organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej oraz pracodawców. Rejestr musi zatem uwzględniać fakt, że realizatorami są podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym, a dane gromadzone są z wielu źródeł. Tam, gdzie jest to uzasadnione merytorycznie i dopuszczalne prawnie, możliwe jest łączenie informacji pochodzących z systemów administracyjnych (na przykład o przebiegu zatrudnienia) z danymi pozyskanymi z ankiet i sprawozdań. Celem mapy nie jest monitorowanie losów pojedynczych jednostek, lecz uzyskanie rzetelnego, zagregowanego obrazu usług i ich skuteczności. Z tego względu kluczowe znaczenie mają zasady ochrony danych: minimalizacja zakresu przetwarzanych danych osobowych, pseudonimizacja, przejrzystość celów przetwarzania oraz publikowanie wyników w sposób uniemożliwiający reidentyfikację konkretnych osób.

Praktyczna użyteczność mapy ujawnia się w momencie, gdy staje się ona narzędziem alokacji środków tam, gdzie przynoszą one najwyższą społeczną użyteczność. Jeżeli w danym powiecie występuje deficyt szkoleń kończących się formalną walidacją kwalifikacji, narzędzie to pozwoli na bezpośrednią identyfikację problemu. Jeśli usługi skierowane do osób w wieku powyżej 50 lat przynoszą rezultaty niższe od średniej, władze i realizatorzy uzyskają wyraźny sygnał do modyfikacji treści merytorycznych lub metod rekrutacji. Z kolei jeżeli pośrednictwo pracy prowadzone przez partnerów społecznych osiąga lepsze wskaźniki utrzymania zatrudnienia niż działania standardowe, zasadne staje się rozważenie rozszerzenia takiej współpracy. Mapa, pod warunkiem jej aktualności i otwartości, ułatwia również dialog z pracodawcami, dostarczając im wiedzy na temat tego, jakie kompetencje są aktualnie kształcone i w jakim terminie mogą spodziewać się absolwentów kursów.

Z perspektywy organizacyjnej funkcjonowanie mapy usług społecznych wymaga precyzyjnego podziału kompetencji. Poziom centralny (minister właściwy do spraw pracy) odpowiada za definicje i standardy, integrację z krajowymi systemami teleinformatycznymi rynku pracy oraz upublicznianie zagregowanych wyników. Wojewódzkie urzędy pracy pełnią funkcję koordynacyjną i weryfikacyjną, dbając o spójność danych napływających z powiatów i od partnerów. Powiatowe urzędy pracy oraz realizatorzy usług odpowiadają za rzetelne i terminowe wprowadzanie danych – z zastrzeżeniem, że im prostszy i bardziej syntetyczny będzie formularz

sprawozdawczy, tym wyższa szansa na uzyskanie dobrej jakości informacji. Zalecaną praktyką wdrożeniową jest rozpoczęcie procesu od pilotażu w kilku województwach, dopracowanie formularzy i metodologii raportowania, a dopiero w dalszej kolejności rozszerzenie obowiązku na cały kraj.

Aby mapa usług społecznych służyła obywatelom, powinna posiadać moduł publiczny. Nie ma przeszkód, aby każdy interesariusz mógł zweryfikować dostępność usług w swoim powiecie, liczbę beneficjentów oraz osiągnięte rezultaty. Dane o skuteczności i kosztach – publikowane w formie zagregowanej – budują zaufanie do polityki rynku pracy i ograniczają ryzyko podejmowania działań pozornych. Z drugiej strony konieczne jest zachowanie czujności wobec potencjalnych niepożądanych skutków ubocznych. Jeżeli wyniki będą miały bezpośredni wpływ na finansowanie, może pojawić się tendencja do rekrutowania wyłącznie osób rokujących największe szanse powodzenia (zjawisko tzw. *creamingu*). Aby temu przeciwdziałać, warto wprowadzić proste zasady: monitorować udział osób najbardziej oddalonych od rynku pracy i utrzymywać dla nich dedykowane progi rezultatów, a w ocenie usługi uwzględniać nie tylko wskaźniki ilościowe, lecz także stopień trudności pracy z daną grupą docelową.

Zgromadzone dzięki mapie informacje posłużą również do lepszego projektowania zamówień publicznych i konkursów. Identyfikacja deficytów, na przykład braku usług z komponentem językowym dla cudzoziemców czy poradnictwa zawodowego dla osób 50+ w danym regionie, pozwala na dedykowanie działań, zamiast ogłaszania konkursów o niesprecyzowanym profilu. Również w procesie planowania budżetu powiatu i województwa mapa staje się narzędziem dialogu, pozwalającym ustalić proporcje między wydatkami na wsparcie pasywne a nakładami na usługi prowadzące do trwałego zatrudnienia, zidentyfikować różnice terytorialne oraz wskazać rozwiązania, które mimo wyższych kosztów przynoszą najbardziej stabilne efekty.

Wdrożenie mapy usług społecznych nie wymaga rewolucyjnych zmian systemowych. W dużej mierze opiera się ona na informacjach, które są już gromadzone w urzędach pracy, Rejestrze Usług Rozwojowych czy sprawozdawczości projektowej. Istota zmiany polega na tym, że dane te zostaną zebrane i uporządkowane według wspólnej metryki, a następnie udostępnione w formie użytecznej dla praktyków, decydentów i obywateli. W ten sposób polityka przeciwdziałania bezrobociu zyska solidną bazę dowodową (*evidence-based policy*), a termin „usługa społeczna” przestanie być ogólnym hasłem, stając się zbiorem konkretnych działań o znanym koszcie i weryfikowalnym skutku.

4.8. Podsumowanie

W obliczu przemian demograficznych oraz relatywnie niskiej stopy bezrobocia polityka rynku pracy w Polsce podlega ewolucji, w której punkt ciężkości przesuwa się z pasywnych form wsparcia w stronę aktywnych usług społecznych. Chociaż ogólna kondycja rynku pracy uległa w ostatnich dziesięciu latach znacznej poprawie, wyzwaniem pozostaje silne zróżnicowanie regionalne oraz trudności w aktywizacji grup defaworyzowanych, takich jak osoby powyżej 50. roku życia, osoby z niepełnosprawnościami czy migranci. Nowe ramy prawne, wprowadzone ustawą z 2025 roku o rynku pracy i służbach zatrudnienia, otwierają drogę do modernizacji publicznych służb zatrudnienia oraz szerszego włączenia podmiotów ekonomii społecznej w system aktywizacji.

Analiza rozwiązań stosowanych w Szwecji, Niemczech, Finlandii i we Francji dowodzi, że nowoczesna polityka rynku pracy opiera się na ścisłej współpracy władz centralnych, samorządów oraz organizacji pozarządowych. Aktywizacja zawodowa traktowana jest tam jako element szerszej inkluzji społecznej, wykorzystujący mentoring, zatrudnienie subsydiowane oraz potencjał wyspecjalizowanych przedsiębiorstw integracyjnych. Monitoring efektów nie ogranicza się wyłącznie do wskaźników zatrudnienia, lecz obejmuje również trwałość reintegracji. Również polski dorobek naukowy potwierdza, że kooperacja służb zatrudnienia z podmiotami ekonomii społecznej podnosi skuteczność aktywizacji grup defaworyzowanych. Badania wskazują, że integracja pomocy społecznej z instrumentami rynku pracy na poziomie lokalnym pozwala na lepszą indywidualizację wsparcia i trwały powrót beneficjentów do zatrudnienia. Istotnym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych analiz jest konieczność zmiany paradygmatu – odejścia od modelu biurokratyczno-transferowego na rzecz modelu sieciowego, w którym usługi społeczne stanowią fundament reintegracji zawodowej i społecznej.

W opracowaniu za podstawowe usługi społeczne uznano poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy oraz szkolenia, które opierają się na niematerialnym transferze wiedzy i umiejętności. Do kategorii tej zaliczono również prace interwencyjne i roboty publiczne, gdzie istotą usługi jest aktywizacja poprzez ułatwienie podjęcia i świadczenia pracy przy wsparciu organów publicznych.

Kluczową barierą w rozwoju tego obszaru jest deficyt danych dotyczących usług społecznych realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Brakuje precyzyjnego wyszczególnienia usług w podziale na typy realizatorów (podmioty publiczne, sektor pozarządowy, podmioty ekonomii społecznej, sektor komercyjny). Rozproszenie danych na poziomie powiatów uniemożliwia rzetelną ocenę skuteczności działań, takich jak prace interwencyjne czy roboty publiczne, a także utrudnia metodologiczne oddzielenie usług o charakterze społecznym od

działań stricte rynkowych. Koniecznym warunkiem rozwoju usług społecznych na rynku pracy jest zatem wdrożenie rzetelnego systemu pomiaru i monitorowania.

Odpowiedzią na zidentyfikowane braki jest propozycja wdrożenia metryki usługi społecznej, rozumianej jako „karta tożsamości” danego działania. Narzędzie to powinno obejmować nie tylko definicję celu i adresatów usługi, ale przede wszystkim zestaw ujednoliconych mierników pozwalających na ocenę jej dostępności, kosztów oraz rzeczywistej skuteczności w ustalonych oknach czasowych – po 90 dniach oraz po 6 i 12 miesiącach od zakończenia interwencji. W monitorowaniu usług społecznych kluczowe jest przesunięcie akcentu z rozliczania „wolumenu działań” na ocenę realnej zmiany w życiu uczestnika. Metryka powinna kłaść nacisk na jakość i trwałość zatrudnienia, uwzględniając przy tym perspektywę włączenia społecznego poprzez analizę wyników w podziale na płeć, wiek czy stopień niepełnosprawności.

Komplementarną propozycją jest utworzenie mapy usług społecznych, stanowiącej cyfrowe, stale aktualizowane narzędzie planistyczne na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Mapa ta pozwoliłaby na identyfikację „białych plam” w dostępności wsparcia oraz ułatwiłaby koordynację działań pomiędzy urzędami pracy, ośrodkami pomocy społecznej a sektorem pozarządowym. Doświadczenia państw takich jak Szwecja, Finlandia czy Niemcy wskazują, że sukces aktywizacji zawodowej zależy od współpracy tej triady instytucjonalnej oraz od elastyczności, którą wnoszą organizacje trzeciego sektora. W Polsce potencjał podmiotów ekonomii społecznej wciąż nie jest w pełni wykorzystywany, a mapa usług mogłaby stać się kluczowym instrumentem lepszego dopasowania oferty do lokalnych potrzeb.

Literatura

Adema, W., Gray, D., Kahl, S. (2003). *Social assistance in Germany*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/social-assistance-in-germany_5lgsjhvj7pzn.pdf

Andrejuk, K. (2018). Przeciwdziałanie skutkom bezrobocia ludności napływowej jako wymiar polityki integracyjnej Polski. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 80(3), 173–189.

Bontenbal, I., Lillie, N. (2019). The role of the third sector in the labour market integration of migrants, refugees and asylum seekers in Finland (SIRIUS WP4 National Research Report). University of Jyväskylä.

Bontenbal, I., Lillie, N. (2022). Minding the gaps: The role of Finnish civil society organizations in the labour market integration of migrants. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 33, 1032–1044. <https://doi.org/10.1007/s11266-021-00334-w>

Boudes, M., Lethielleux, L. (2022). Labour market social innovation in France gaining legitimacy through meta-organisations. *Journal of Innovation Management*, 10(3), 26–45. https://doi.org/10.24840/2183-0606_010.003_0002

Danecka, M. (2016). Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 47(3), 104–118.

- Enjolras, D., Delvaux, E. (2021). France: From social enterprise to the social and solidarity economy tradition. W: J. Defourny, M. Nyssens (red.), *Social enterprise in Western Europe: Theory, models and practice* (s. 97–117). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429055144>
- Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? *IZA Journal of Labor Policy*, 7(4). <https://doi.org/10.1186/s40173-018-0097-5>
- Evers, A., Schulze-Böing, M. (2001). Germany: Social enterprises and transitional employment. W: C. Borzaga, J. Defourny (red.), *The emergence of social enterprise* (s. 120–135). Routledge.
- Fraisie, L., Gardin, L., Hainaut, F. (2016). *Social enterprise in France: At the crossroads of the social economy and solidarity*. Socioeco.org. https://base.socioeco.org/docs/france_-_fraisie_et_al.pdf
- Galera, G., Carini, C., Franchini, B., Tallarini, G., Signoretti, A. (2022). Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe: Current situation of skills gaps, especially in the digital area. B-WISE Project, Horizon 2020. https://iris.unitn.it/bitstream/11572/362063/1/B-WISE%20Report_2022.12.05.pdf
- Gianfaldoni, P., Morand, P.-H. (2015). Incentives, procurement and regulation of work integration social enterprises in France: Old ideas for new firms? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(1), 119–141. <https://doi.org/10.1111/apce.12078>
- Golinowska, S. (1998). O reformie emerytalnej w kategoriach ekonomii politycznej. W: S. Golinowska, J. Hausner (red.), *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej* (Raporty CASE nr 15). CASE.
- Günzel, E., Kellmer, A., Klammer, U. (2023). Contested welfare: Migrant organizations in search of their role in the German welfare state. *Social Sciences*, 12(2), 90. <https://doi.org/10.3390/socsci12020090>
- Hollertz, K. (2016). Integrated and individualized services: Paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden. W: J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson (red.), *Integrating social and employment policies in Europe* (s. 51–71). Edward Elgar Publishing.
- Jacobsson, K., Hollertz, K., Garsten, C. (2017). Local worlds of activation: The diverse pathways of three Swedish municipalities. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 86–99. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1277255>
- Lewandowska, A. (2018). Ekonomia społeczna jako skuteczny instrument reintegracji społeczno-zawodowej. *Europa Regionum*, 34, 25–40.
- Lilja, M., Li Kusterer, H., Trygged, S. (2025). Towards activation or inactivation? Migrants' experiences of encounters with the Swedish Public Employment Service. *Nordic Journal of Migration Research*. Advance online publication.
- Lindberg, M., Hvenmark, J., Nahnfeldt, C., Hill, N. (2022). *Social innovation för arbetslivsinkludering: Insatser och insikter från Sveriges civilsamhälle*. Linköping University. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1678247/FULLTEXT01.pdf>
- Łojko, M. (2017). Pomoc społeczna jako instytucja publiczna w obszarze bezrobocia. *Polityka Społeczna*, 515(2), 19-24.
- Marciniak, S. (2013). Makro- i mikroekonomia: Podstawowe problemy współczesności. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Martin, J. P. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries: Stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(4). <https://doi.org/10.1186/s40173-015-0032-y>
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (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. <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/co-robimy/zatrudnienie-socjalne/informacja-o-kis-i-cis/>
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2025, styczeń). *Statystyki strukturalne styczeń 2025*. Portal Publicznych Służb Zatrudnienia. <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., Hamdouch, A. (red.). (2013). *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849809993>

- Nieminen, J. (2020). Decentralized employment services and active labor market policy: Evidence from Finnish municipal employment trials. University of Helsinki.
- Pacut, A., Mazur, S. (2023). *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia – zasady i kierunki współpracy*. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE); Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
- Ruby, M. (2023). A way to find work in Sweden: A study of highly educated non-EU immigrants' labor market integration through the Jobbsprånget internship program. Uppsala University. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1793804/FULLTEXT02>
- Sama, T. B. (2012). NGOs and the implementation of active labour market policies in Finland. University of Jyväskylä.
- Sama, T. B. (2017). NGOs and challenges confronted in the implementation of active labour market policies: The case of Finland and Sweden. *International Journal of Public Leadership*, 13(2), 63–78. <https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2016-0050>
- Semenowicz, K. (2013). *Collaboration between private businesses and social enterprises: Investigating complementarity in the field of work integration* (EMES Working Paper Series, ECSP-LG13-17). http://emes.net/content/uploads/publications/Semenowicz_ECSP-LG13-17.pdf
- Sjöberg, S., Többe-Schukalla, M., Singh, S. (2018). Community work in Germany and Sweden in context of changing welfare models. *International Social Work*, 61(6), 1080–1094. <https://doi.org/10.1177/0020872816666622>
- Skiba, M., Placzyńska, S. (2018). Pasywne i aktywne formy zwalczania bezrobocia w Polsce i Unii Europejskiej. *Marketing i Zarządzanie*, 1(51), 375–385.
- Studer, M., Fuchs, G., Meier, A. (2020). Working under the conditions of social welfare – Final report.
- Szarfenberg, R. (2021). Poverty watch 2021: Monitoring ubóstwa finansowego i polityki społecznej w Polsce. EAPN Polska.
- Szarfenberg, R., Grewiński, M., Lizut, J. (2019). *Polska reintegracja zawodowa i społeczna na tle wzorów zagranicznych*. Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.
- Trasciani, G., Petrella, F. (2024). Navigating cross-sector partnerships: Innovative strategies and challenges for work integration social enterprises in France. *Journal of Social Entrepreneurship*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/19420676.2024.2325706>
- Weishaupt, J. T. (2011). Social partners and the governance of public employment services: Trends and experiences from Western Europe. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1855926
- Woźniak, K., Szmidt, K. (2023). Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu na przykładzie powiatu chełmskiego w latach 2016–2021. *Akademia Zarządzania*, 7(1), 175–190.

5. Usługi społeczne w zakresie sportu (*Krzysztof Podwójcic*)

5.1. Wprowadzenie: zakres analizy

Sport stanowi stały element życia społecznego, w którym dostrzec można szereg uniwersalnych wzorców współczesnej kultury, takich jak: rywalizacja (gdzie z jednej strony ceniona jest gra zespołowa, z drugiej zaś poszukuje się liderów), dystrybucja nagród zarezerwowana głównie dla zwycięzców (medale srebrne i brązowe tracą na prestiżu w konfrontacji ze złotem), a także podział na drużyny narodowe czy barwy klubowe symbolizujące przynależność grupową i odróżniające od rywali. W sporcie obserwujemy również zjawiska charakterystyczne dla współczesności: komercjalizację i konsumpcjonizm (najbardziej rozpoznawalni sportowcy stają się celebrytami, osiągającymi wysokie dochody choćby z reklam), przywiązywanie dużej wagi do statystyk i rankingów, czy wreszcie funkcjonowanie grona „ekspertów”, którzy przewidywać wyniki zawodów niczym wydarzenia polityczne, a z dużą swadą potrafią wytłumaczyć sytuacje, w których przebieg i rezultat rywalizacji okazały się odmienne od prognozowanych.

Jak wskazują badacze:

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 i in., 2004, za: Nosal, 2015, s. 16–17).

Przywołany powyżej cytat pełni funkcję „ramy definicyjnej”, ukazując, że sport nie stanowi jedynie zestawu ćwiczeń czy formy rekreacji, lecz jest złożonym zjawiskiem kulturowym, łączącym w sobie widowisko, emocje, narrację i symbolikę. Siła przyciągania sportu nie sprowadza się wyłącznie do wyniku – równie istotne są identyfikacje zbiorowe, opowieści o bohaterach i „czarnych charakterach”, możliwość przeżywania silnych emocji w sposób społecznie akceptowany, a także obietnica przekraczania granic fizycznych i promowania wizerunku zdrowia. W rezultacie sport staje się jednym z nielicznych obszarów zdolnych do angażowania szerokiej

publiczności i kreowania wspólnotowego doświadczenia „tu i teraz”. Perspektywa ta pozwala zrozumieć, dlaczego aktywność sportowa może być traktowana jako szczególnie skuteczny nośnik działań społecznych: posiada potencjał mobilizacji, budowania więzi, motywowania do zmiany postaw oraz docierania do grup, dla których tradycyjne formy wsparcia są nieatrakcyjne.

Jednocześnie powyższa charakterystyka wskazuje, że sport funkcjonuje jako społeczny mechanizm reprodukujący wartości i reguły dominujące w szerszym porządku społecznym: rywalizację, orientację na cel, selekcję, hierarchiczność, technologizację oraz wiarę w merytokrację (sukces jako nagroda za zasługi). Prowadzi to do wniosku dotyczącego sposobu definiowania usług społecznych w obszarze sportu. Nie należy ich utożsamiać z dowolnymi wydarzeniami sportowymi, lecz traktować jako celowo projektowane działania, które wykorzystują atrakcyjność sportu do realizacji dobra wspólnego (zdrowia, integracji, włączenia społecznego, wzmacniania kompetencji), przy równoczesnym ograniczaniu ryzyka wykluczenia i presji na wynik. Podejście to rozwinęto w dalszej części opracowania, stawiając kluczowe pytania o dostępność i bariery uczestnictwa, o priorytety (udział *versus* selekcja „najlepszych”), o normy i role wzmacniane poprzez aktywność fizyczną, a także o uwarunkowania organizacyjne (bezpieczeństwo, kadra, otwartość, koszty, infrastruktura), które decydują o tym, czy sport faktycznie pełni funkcję narzędzia wsparcia społecznego, czy pozostaje jedynie areną rywalizacji.

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 biografii 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 niezwykle kariery i stają się mimochodem wzorem do naśladowania dla wielu swoich, obdarzonych mniejszym talentem i szczęściem, rówieśników. Przykłady te są również na rękę politykom, którzy mogą wówczas mówić, że w ich kraju awans społeczny jest cały czas możliwy.

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; cyt. za: Nosal, 2015, s. 20). Tym samym podkreśla się cztery jego cechy: instytucjonalny charakter (zasady rozgrywki, instytucje nadzorujące i organizujące zawody), wysiłek fizyczny (w tym ujęciu brydż czy szachy nie

byłby już sportem), rywalizację (wyłania się z niej jeden zwycięzca) oraz nagrody (medale, puchary oraz sławę, która ma ogromny potencjał do zmonetyzowania).

W przywołanym już wcześniej tekście Przemysława Nosała dotyczącym m. in. rozstrzygnięć terminologicznych w obszarze sportu znajdujemy użyteczne z punktu widzenia analizowania usług społecznych ujęcie klasyka socjologii, Floriana Znanieckiego, który 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, cyt. za: Nosal, 2015, s. 24).

Definicja Znanieckiego jest przydatna, ponieważ interpretuje sport jako odrębną kategorię praktyk społecznych, rządzącą się inną logiką niż praca i inny rodzaj aktywności niż zabawa. Wskazanie na dążenie do „możliwie doskonałych wyników” pozwala uchwycić element, który w sporcie jest kluczowy: obecność sprawdzianu, porównania i mierzalnego (albo przynajmniej rozpoznawalnego) kryterium doskonałości. Jednocześnie brak „bezpośrednio użytecznych wartości” odcina sport od działań czysto instrumentalnych, gdzie podstawową miarą sensu jest wytwór i jego użyteczność. Ta para cech – wynik jako horyzont doskonalenia i brak utylitarnego produktu – pozwala precyzyjniej oddzielić sport od szeroko rozumianej aktywności fizycznej, która bywa podejmowana ze względów zdrowotnych, rehabilitacyjnych czy rekreacyjnych. Dzięki temu w dalszym opisie usług społecznych można uniknąć chaosu pojęciowego: „sport” nie oznacza tu wszystkiego, co wiąże się z ruchem, lecz praktyki osadzone w regułach,

testowaniu sprawności i kulturowo uznanych kryteriach osiągnięcia. Dla systemu usług społecznych ma to znaczenie praktyczne, bo inne będą mechanizmy wsparcia, gdy celem jest powszechne uczestnictwo i prozdrowotna aktywizacja, a inne, gdy w centrum znajduje się formalna rywalizacja, wynik i selekcja.

W dalszej części definicji Znaniecki pokazuje, skąd sport się bierze i dlaczego ma tak silny związek z instytucjami społecznymi: wiele dyscyplin to „odklejone” fragmenty dawnych funkcji (myślistwo, walka bronią, jazda konna), które przestały być społecznie potrzebne w swoim pierwotnym sensie, ale nie zniknęły – przeszły transformację w działania „dla samej doskonałości”. Inne praktyki powstają jako coś w rodzaju poligonu dla nowych technologii i kompetencji, zanim staną się one stabilnym zawodem lub elementem infrastruktury społecznej (np. wcześnie wyścigi samochodowe czy pionierskie lotnictwo). Jeszcze inna część sportów wyrasta z zabaw, które w miarę rozwoju zaczynają być porządkowane regułami, oceniane i „utwardzane” przez formalną rywalizację. Ten sposób myślenia jest istotny, bo unaocznia, że sport nigdy nie jest neutralny: niesie ze sobą odziedziczone wzory ról, symbolikę, hierarchie prestiżu, wymagania sprzętowe i koszty, a także określony model współzawodnictwa. W konsekwencji sport w usługach społecznych nie działa „sam z siebie”, lecz poprzez konkretne rozwiązania organizacyjne – dobór dyscypliny, poziom formalizacji, zasady uczestnictwa, sposób nagradzania, bezpieczeństwo, koszty wejścia oraz to, czy nacisk kładzie się na wynik czy na proces uczenia się i współdziałania.

Z tak rozumianej definicji wynika też napięcie, które będzie wracać w całym rozdziale: sport może być narzędziem włączenia i wzmacniania kompetencji społecznych, ale równie łatwo może utrzymywać selekcję, presję osiągnięć i wykluczenie tych, którzy nie spełniają norm sprawności, zasobów lub „kultury” danej dyscypliny. Dlatego tak ważne staje się odróżnienie działań, w których „wynik” jest nadrzędnym kryterium wartościowania uczestników, od działań, w których wynik pełni rolę pomocniczą (motywuje, porządkuje trening, daje informację zwrotną), ale nie jest warunkiem bycia „pełnoprawnym” uczestnikiem. To rozróżnienie prowadzi wprost do logiki usług społecznych: punkt ciężkości przesuwają się z samej rywalizacji na projektowanie warunków uczestnictwa – tak, aby sport był dostępny również dla osób mniej sprawnych, starszych, z niepełnosprawnościami, o niższych zasobach ekonomicznych czy z mniejszym kapitałem kulturowym.

W tym sensie definicja Znanieckiego pomaga także uchwycić, dlaczego sport bywa szczególnie „użyteczny społecznie” mimo deklarowanej nieużyteczności w sensie ekonomicznym. Skoro sport jest aktywnością nastawioną na doskonalenie, reguły i sprawdzian, to naturalnie wytwarza środowisko uczenia się: samodyscypliny, wytrwałości, współpracy, respektowania norm, przyjmowania ról i radzenia sobie z porażką. Usługi społeczne mogą ten potencjał przekuć w zaplanowane efekty (np. profilaktykę zdrowotną, integrację rówieśniczą, budowanie

sprawczości, wzmacnianie więzi lokalnych), ale tylko wtedy, gdy sport jest osadzony w odpowiednim „rusztowaniu” organizacyjnym: kadrze zdolnej pracować edukacyjnie i inkluzyjnie, zasadach minimalizujących upokorzenie i nadmierną presję, oraz rozwiązaniach obniżających koszty wejścia (sprzęt, dojazd, opłaty).

W literaturze przedmiotu, jak również w języku potocznym, operuje się terminem „kultura fizyczna”. Według J. Poczty i E. Malchrowicz-Moško:

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 i Malchrowicz-Moško, 2016, s. 126)

W niniejszym opracowaniu zajmujemy się usługami społecznymi w zakresie sportu, rekreacji i turystyki. Rekreację można bowiem interpretować jako sport uprawiany amatorsko. Według badaczy zajmujących się sportem (np. cytowany wcześniej Przemysław Nosal), rekreacja rozumiana jest jako segment aktywności fizycznej, w którym to nie rekordy, rywalizacja czy porównywanie się z innymi organizują praktykę, lecz raczej satysfakcja, odprężenie, samorozwój i budowanie dobrostanu. Dystynkcja ta ma znaczenie merytoryczne, bowiem ukazuje, że ta sama forma ruchu (na przykład bieganie, pływanie czy jazda na rowerze) może funkcjonować w zupełnie różnych reżimach kulturowych: raz jako trening podporządkowany poprawie czasu i pozycji w rankingu, innym razem jako codzienny rytuał samoopieki, regulowania emocji czy podtrzymywania relacji. Rekreacja w tym ujęciu nie stanowi „gorszego sportu”, lecz odrębną logikę aktywności — mniej selekcyjną, mniej hierarchizującą i bardziej nastawioną na trwałe oraz powszechnie dostępne uczestnictwo.

Istotne jest również powiązanie rekreacji ze sportem amatorskim, które precyzuje, że granica między „rekreacją” a „sportem” nie biegnie wzdłuż rodzaju dyscypliny, lecz wzdłuż motywacji i instytucjonalizacji. Jeśli sens aktywności nie wynika z pracy, umowy, presji wyniku czy ekonomicznego „uzasadnienia”, to uczestnictwo ma charakter dobrowolny i autoteliczny: podejmuje się je „dla siebie”, a nie „dla rynku” czy instytucji. Z perspektywy społecznej rozróżnienie to niesie konsekwencje praktyczne: w rekreacji i sporcie amatorskim łatwiej budować

długofalowe nawyki, ponieważ nagrodą jest samo uczestnictwo (przyjemność, lepsze samopoczucie, poczucie sprawstwa), a nie rzadkie i niedostępne dla większości „momenty sukcesu”. Jednocześnie takie podejście ujawnia typowe ryzyka degeneracji: gdy amatorskie praktyki zaczynają być podporządkowywane presji wyniku, prestiżu lub pieniędzy (choćby symbolicznie), przestają pełnić funkcję regeneracyjną i inkluzyjną, a przyjmują wzory modelu wyczynowego — z jego selekcją, porównywaniem i wysokimi kosztami psychologicznymi.

W kontekście usług społecznych takie rozumienie rekreacji jest szczególnie użyteczne, ponieważ wyjaśnia, dlaczego wiele działań „sportowych” w polityce społecznej powinno być projektowanych w logice rekreacyjno-amatorskiej, a nie wyczynowej. Jeśli celem usługi jest zdrowotność, inkluzja, przeciwdziałanie izolacji, budowanie więzi lokalnych, wzmacnianie kompetencji psychospołecznych czy utrzymanie samodzielności w procesach starzenia się, to kluczowe stają się: niski próg wejścia, brak selekcji, elastyczność, bezpieczeństwo, dostępność finansowa i logistyczna, a także sprzyjający klimat uczestnictwa. Taka perspektywa wpływa również na definiowanie „rezultatów”: zamiast mierzyć efekty liczbą medali czy pozycją w rankingach, bardziej trafne są wskaźniki uczestnictwa i jego jakości (regularność, utrzymanie aktywności, subiektywna satysfakcja, zmiana dobrostanu, wzmocnienie sieci wsparcia, poczucie przynależności). Innymi słowy, przywołany cytat porządkuje narrację rozdziału: pozwala konsekwentnie odróżnić usługi wykorzystujące sport jako narzędzie rywalizacji i selekcji od usług, które wykorzystują aktywność fizyczną jako narzędzie poprawy jakości życia — a to drugie podejście jest zwykle bliższe logice usług społecznych.

Starając się zastosować podział większej całości (wszystkich usług społecznych) na elementy mniejsze (usługi społeczne w konkretnej dziedzinie), napotykamy niekiedy zjawiska umiejscowione na „pograniczu”. Poruszając się w obszarze sportu, trafiamy na turystykę sportową, którą badacze zajmujący się społecznymi aspektami kultury fizycznej definiują jako „podróże rekreacyjne, w ramach których osoby przebywają tymczasowo poza miejscem zamieszkania, aby uczestniczyć w aktywności fizycznej, oglądać aktywność fizyczną lub podziwiać atrakcje związane z aktywnością fizyczną” (Gibson, 1998). Usługi świadczone w zakresie turystyki sportowej należy przypisać do sekcji „Turystyka”, ponieważ ich wspólnym denominatorem jest podróżowanie, a nie 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” (Począta i Malchrowicz-Moško, 2016, s. 132).

W przytoczonym fragmencie autorzy wskazują, że turystyka sportowa stanowi zjawisko wtórne wobec sportu — nie jest osobną niszą, lecz konsekwencją tego, że sport oddziałuje społecznie szerzej niż na arenie sportowej. Kluczowa jest tu metafora „promieniowania”: sport wytwarza znaczenia, emocje, identyfikacje i rytuały wspólnotowe, które motywują ludzi do mobilności. W tym sensie podróż nie stanowi dodatku do sportu, lecz jest jedną z form uczestnictwa w jego kulturze — tak jak kibicowanie, śledzenie mediów czy „bycie częścią” wydarzenia, nawet jeśli rola jednostki pozostaje bierna.

Istotne jest również dostrzeżenie wielu „adresatów” oddziaływania widowiska sportowego: sportowców, kibiców na żywo, telekibiców oraz społeczności lokalnych i turystycznych destynacji. Rozpoznanie to porządkuje myślenie o turystyce sportowej jako o obiegu społecznym, w którym media, infrastruktura, emocje i ekonomia wzajemnie się warunkują. W literaturze poświęconej turystyce sportowej podkreśla się zwykle, że ruch turystyczny napędzany jest nie tylko przez fizyczne uczestnictwo, lecz także przez pragnienie obserwowania, współprzeżywania i „dotykania” miejsc oraz symboli sportu (na przykład stadionu, muzeum sportowego czy miejsc rozmaitych wydarzeń).

Z perspektywy polityk publicznych i usług społecznych szczególnie istotny jest wątek oddziaływania na społeczności lokalne i destynacje. Wydarzenia sportowe potrafią integrować mieszkańców, budować dumę lokalną i uruchamiać kapitał społeczny, ale mogą też generować koszty społeczne: przeciążenie infrastruktury, konflikty o dostęp do usług, presję na ceny, selekcję uczestnictwa faworyzującą osoby zamożne czy marginalizację lokalnych potrzeb na rzecz logiki eventów. Badania nad turystyką eventową ukazują, że realne korzyści zależą nie tyle od samego „posiadania” imprezy, ile od zdolności do świadomego wykorzystania szans (leverage) na rzecz trwałych efektów społecznych i rozwojowych, zamiast poprzestania na krótkotrwałych wskaźnikach frekwencji i wydatków.

Z przywołanego wcześniej fragmentu wynikają dwa istotne kierunki dla dalszej części rozdziału. Po pierwsze, jeśli turystyka sportowa stanowi efekt „promieniowania” sportu, wówczas racjonalne jest traktowanie jej jako obszaru na styku obu dziedzin — ale z mechanizmem usługi po stronie turystyki. To ułatwia klasyfikację usług: sport i turystyka mogą być powiązane, lecz infrastruktura usługi (transport, nocleg, pakiet, dostępność destynacji) pozostaje turystyczna. Po drugie, jeśli oddziaływanie obejmuje także telekibiców i społeczności lokalne, to usługi społeczne nie mogą ograniczać się do „kierowania ludzi na wydarzenia”. Równie istotne są rozwiązania minimalizujące bariery uczestnictwa (na przykład dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, młodzieży z rodzin o niskich dochodach, seniorów) oraz takie zaprojektowanie imprez, aby ich społeczne efekty były inkluzywne i rozpowszechnione w lokalnej wspólnocie, zamiast być skoncentrowane w wąskiej grupie beneficjentów.

5.2. Identyfikacja usług społecznych w sporcie w Polsce

W ostatnich latach rosnącą uwagę w polskim dyskursie naukowym i praktyce społecznej przybiera rola sportu jako elementu usług społecznych. Sport, tradycyjnie postrzegany głównie jako forma aktywności rekreacyjnej lub wyczynowej, zyskuje nowe znaczenie jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wspierające integrację lokalną oraz realizację celów polityki społecznej, zdrowotnej i edukacyjnej.

Jednym z kluczowych obszarów refleksji jest zaangażowanie instytucji publicznych, zwłaszcza ośrodków pomocy społecznej (OPS) oraz samorządów lokalnych, w realizację usług sportowych. Jak wskazuje Olszewski-Strzyżowski (2017), aż 341 ośrodków pomocy społecznej w Polsce angażuje się w projekty z zakresu sportu, rekreacji i turystyki, adresowane głównie do osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. W tym ujęciu sport pełni funkcję narzędzia aktywizacji społeczno-zawodowej oraz wzmacniania kapitału społecznego.

Równie istotne są usługi społeczne skierowane do osób starszych, których znaczenie wzrasta wraz z postępującym starzeniem się społeczeństwa. Aktywizacja fizyczna seniorów poprzez sport i rekreację może istotnie poprawiać ich jakość życia, opóźniać procesy pogorszenia się samodzielności oraz przeciwdziałać izolacji społecznej (Błędowski, 2012).

W dokumentach strategicznych Ministerstwa Sportu podkreśla się konieczność wspierania młodzieży poprzez lokalne działania sportowe i edukacyjne. Sport w tym kontekście pełni nie tylko funkcję zdrowotną, lecz również wychowawczą i profilaktyczną (Ministerstwo Sportu, 2007). Edukacyjna rola sportu pojawia się także w badaniach Wocha (2017) oraz Lenartowicza, Dziubińskiego i Jankowskiego (2017). Autorzy ci wskazują na społeczne i kulturowe znaczenie aktywności fizycznej jako przestrzeni przekazywania wartości takich jak współpraca, uczciwość czy zdrowy styl życia. Te funkcje nabierają szczególnej wagi w pracy z młodzieżą z obszarów zdegradowanych oraz środowisk wysokiego ryzyka.

Ważnym uzupełnieniem instytucjonalnych usług społecznych są działania organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw realizujące koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Wronka (2011) wskazuje, że coraz więcej firm w Polsce angażuje się w lokalne inicjatywy sportowe, wspierając zarówno rozwój infrastruktury, jak i programy społeczne, w tym działania skierowane do dzieci, osób z niepełnosprawnościami i grup defaworyzowanych. Organizacje pozarządowe również odgrywają znaczącą rolę w realizacji usług społecznych poprzez sport, szczególnie w obszarach, gdzie sektor publiczny wykazuje niedostateczne możliwości.

W literaturze naukowej wielokrotnie zwraca się uwagę na problemy strukturalne i finansowe. Kończak (2016) oraz Krasowski (2023) zauważają, że mimo formalnego przypisania sportu do zadań publicznych, brakuje skutecznych mechanizmów długofalowego planowania, pomiaru

efektów społecznych oraz stabilnego finansowania. Fragmentacja działań, rozproszenie odpowiedzialności między resortami oraz brak spójnej polityki międzysektorowej ograniczają potencjał wykorzystania sportu jako narzędzia usług społecznych (Poczta i Malchrowicz-Mośko, 2016).

W Polsce działalność sportową i politykę publiczną w tym zakresie reguluje ustawa o sporcie, która definiuje sport następująco: „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. 2024 poz. 1488). Warto podkreślić, że wskazana ustawa nie wymaga już, aby sport wiązał się wyłącznie z aktywnością fizyczną. Ponadto można zauważyć, że regulacja ta umiejscawia sport bliżej rekreacji niż sportu opartego na zawodowej rywalizacji.

Sport jest podzielony na dyscypliny, jednakże wydaje się, że podział ten nie jest decydujący, gdy poszukujemy w sporcie usług społecznych. Kategoryzacja dyscyplin jest bardziej adekwatna dla scharakteryzowania sportu wyczynowego oraz tworzenia systemów rankingowych i porównań — na przykład podziału na sporty letnie i zimowe, indywidualne i zespołowe. Dla celów analizy usług społecznych bardziej istotny jest sport amatorski, a do jego opisu bardziej przydatna okazuje się kategoryzacja, która akcentuje charakterystykę osób uprawiających sport. W podobny sposób kształtowana jest również polityka publiczna w zakresie sportu masowego i amatorskiego.

Bazując na ustawie o sporcie oraz korzystając z podziału zadań i projektów grantowych realizowanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT), proponujemy następującą kategoryzację usług społecznych w sporcie:

- sport dzieci i młodzieży (do 18. roku życia),
- sport powszechny (powyżej 18 lat),
- sport osób z niepełnosprawnościami (OzN).

Tabela 1. 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	TKKF`y prowadzące zajęcia dla dzieci i młodzieży. Kluby sportowe prowadzące nieodpłatne sekcje dla dzieci i młodzieży.	liczba klubów sportowych dla młodzieży liczba uczestników / członków

Dziedzina działalności sportowej	Forma usług społecznych	Przykłady instytucji potencjalnie świadczących usługi społeczne	Przykładowe wskaźniki
	w formie klubów ²¹ 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.	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 zawodów sportowych organizowanych przez samorząd terytorialny dla uczniów
sport powszechny (18+)	Organizacja zawodów amatorskich. Zajęcia sportowe w formie klubów i związków sportowych działających nie dla zysku (lub inwestujących zysk w swój rozwój). Udostępnianie infrastruktury sportowej.	TKKF`y prowadzące zajęcia dla dorosłych. Kluby sportowe prowadzące nieodpłatne sekcje dla dorosłych – np.: klub strzelecki. Związki sportowe prowadzące współzawodnictwo sportowe dla amatorów. NGO promujący zdrowy tryb życia poprzez organizację amatorskich zawodów sportowych (np.: maratony i półmaratony miejskie).	liczba klubów liczba uczestników
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 sportowe dla sportowców amatorów.	liczba organizacji liczba uczestników

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT) w odniesieniu do działań skierowanych do młodzieży posługuje się pojęciem „systemu sportu młodzieżowego” (SSM). Definiowany jest on jako „przyjęty zbiór zasad i regulaminów organizacji szkolenia i współzawodnictwa sportowego młodzieży uzdolnionej, opracowany na zlecenie ministra właściwego ds. kultury fizycznej i sportu, przez niego nadzorowany i koordynowany oraz dofinansowywany ze

²¹ Chodzi o kluby sportowe działające jako stowarzyszenia lub fundacje non-profit czy też non-for-profit a nie podmioty rynkowe (spółki prawa handlowego).

środków publicznych przeznaczanych corocznie na rozwój sportu dzieci i młodzieży". Celem SSM jest zapewnienie uzdolnionej sportowo młodzieży optymalnych warunków szkoleniowych i możliwości doskonalenia poziomu sportowego, a także selekcja zawodników o wysokim potencjale oraz przygotowanie ich do reprezentowania kraju w zawodach międzynarodowych we wszystkich kategoriach wiekowych²². W konsekwencji obszar sportu młodzieżowego obejmuje działalność ukierunkowaną na identyfikację i kształtowanie przyszłych kadr dla sportu wyczynowego. W zaproponowanej typologii usług społecznych pojęcie sportu dzieci i młodzieży ujęto jednak odmiennie — jako sport powszechny organizowany dla osób niepełnoletnich (najczęściej uczących się), co umożliwia jego odróżnienie od sportu powszechnego adresowanego do osób dorosłych, w tym seniorów.

W przeważającej mierze sport organizowany jest przez podmioty ekonomii społecznej, czyli organizacje pozarządowe — stowarzyszenia i fundacje — których działalność nie ma na celu osiągania zysku (non-profit). Wyjątek stanowią wyłącznie największe i najbardziej rozpoznawalne kluby sportowe, funkcjonujące jako podmioty rynkowe nastawione na zysk (for-profit).

Sport powszechny w Polsce realizowany jest głównie przez kluby sportowe, stanowiące podstawową jednostkę organizacyjną systemu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2022 roku w Polsce funkcjonowało 14,6 tysięcy klubów sportowych, zrzeszających łącznie około 1,1 miliona członków (GUS, 2023a). Podmioty te działają zazwyczaj w formie stowarzyszeń sportowych lub innych organizacji pozarządowych, opierając swoją działalność w znacznej mierze na pracy wolontariuszy, wsparciu samorządów lokalnych oraz środkach publicznych dystrybuowanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Największą popularnością w sporcie powszechnym cieszą się gry zespołowe, zwłaszcza piłka nożna — w tej dyscyplinie zrzeszona jest ponad jedna trzecia wszystkich członków klubów. Istotną rolę odgrywają również lekkoatletyka, siatkówka, koszykówka oraz sporty walki. Kluby sportowe pełnią funkcję dostawcy usług społecznych, oferując dostęp do infrastruktury i zajęć ruchowych na poziomie lokalnym, co ma szczególne znaczenie na obszarach wiejskich i w małych miastach. W raporcie GUS (2023b) uwzględniono również ekonomiczny wymiar uczestnictwa w kulturze fizycznej — wydatki gospodarstw domowych na sport i rekreację wynosiły średnio 53 złote miesięcznie na osobę, a 65% gospodarstw posiadało podstawowy sprzęt sportowy (na przykład rowery, hantle czy piłki).

Największą grupę odbiorców w polskich klubach sportowych stanowią dzieci i młodzież do 18 roku życia, którzy odpowiadają za około 62% wszystkich członków, było to zatem ponad 680 tys. osób (Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2023). Ta kategoria ma kluczowe znaczenie, ponieważ kluby pełnią funkcję uzupełniającą wobec systemu edukacji – szczególnie istotne są tu

²² LZS 2024 [dostęp: 11.12.2024] <https://lzs.pl/wspolzawodnictwo-dzieci-i-mlodziezy/>

Uczniowskie Kluby Sportowe (UKS) oraz kluby działające przy szkołach i samorządowych ośrodkach sportu. To one prowadzą najwięcej zajęć treningowych dla dzieci i młodzieży, organizują zawody na szczeblu gminnym i powiatowym oraz przygotowują młodych sportowców do rywalizacji w sporcie wyczynowym. Największa aktywność sportowa dzieci koncentruje się wokół piłki nożnej, siatkówki i lekkiej atletyki, ale coraz większą popularność zyskują sporty walki i pływanie. Organizacje młodzieżowe w sporcie mają charakter w dużej mierze pozarządowy, a ich działalność wspierają samorządy terytorialne i programy ministerialne takie jak „Sport Wszystkich Dzieci”.

W Polsce rozwija się również sektor sportu osób z niepełnosprawnościami, który dysponuje odrębną strukturą organizacyjną, jednak ściśle współpracuje z systemem sportu powszechnego. Zgodnie z danymi Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego, w klubach sportowych zrzeszonych jest około 23 tysięcy osób z niepełnosprawnościami, co stanowi około 2% wszystkich członków (Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2021). Funkcjonuje kilkaset specjalistycznych klubów i sekcji, prowadzących szkolenia w dyscyplinach paraolimpijskich, takich jak lekkoatletyka, pływanie, tenis stołowy, koszykówka na wózkach czy narciarstwo. Kluczową rolę odgrywają organizacje pozarządowe, często wspierane przez fundacje oraz programy ministerialne dedykowane rehabilitacji poprzez sport. Sport osób z niepełnosprawnościami pełni nie tylko funkcję rekreacyjną, ale również społeczną i integracyjną, wspierając procesy inkluzji społecznej, poprawy zdrowia i aktywności obywatelskiej.

Warto również zauważyć, że usługi sportowe nie podlegają procesom deinstytucjonalizacji. Część z nich opiera się właśnie na integracji ludzi poprzez instytucje i w ramach tych instytucji. Jednostki dobrowolnie poddają się regulaminom instytucji i korzystają z infrastruktury dostarczanej przez instytucje (lub wręcz w nich zlokalizowanej). Część usług sportowych świadczona jest natomiast poza instytucjami, a ich przedstawiciele pełnią wyłącznie rolę animatorów.

Dane z obszaru sportu, zbierane i udostępniane w Polsce przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), skupiają się na analizie ilościowej uczestników oraz organizatorów sportu i poszczególnych dyscyplin sportowych. Brakuje natomiast analizy sportu z perspektywy usług społecznych. W konsekwencji szereg informacji nie jest bezpośrednio dostępna — na przykład czy organizator jest organizacją pozarządową, czy też podmiotem komercyjnym (większość klubów sportowych to organizacje pozarządowe, jednak najbardziej rozpoznawalne funkcjonują już analogicznie do przedsiębiorstw prywatnych). Informacje o sytuacji w poszczególnych dyscyplinach sportu nie są powszechnie dostępne, chociaż są skrupulatnie zbierane. Zgodnie z ustawą o sporcie wszystkie kluby sportowe zrzeszone są w związki sportowe (działające monopolistycznie w swojej dziedzinie — na przykład istnieje jeden związek piłkarski) na poziomie wojewódzkim, a te z kolei podlegają ogólnopolskiemu związkowi. Każdy związek

ogólnopolski składa corocznie raport do ministerstwa sportu, jednakże forma tego raportu nie jest ujednolicona dla wszystkich związków. Oprócz typowych ogólnych danych o liczbie członków, klubów i sytuacji finansowej, raport zawiera szereg informacji o charakterze dość przypadkowym — nie istnieje ujednolicona jego struktura. Tym samym stanowi on potencjalnie cenne źródło wiedzy o usługach społecznych w sporcie, jednak wymaga pewnych korekt w celu uzyskania wyników porównywalnych ze sobą. Niezbędne byłoby zatem po pierwsze ujednolicenie i doprecyzowanie zbieranych danych, a po drugie — prezentacja danych w formie tabelarycznej i jednolitej dla wszystkich związków sportowych w Polsce.

Ministerstwo Sportu i Turystyki posiada również dane dotyczące realizowanych i finansowanych przez siebie (ze środków krajowych lub unijnych) programów mających na celu wspieranie określonych grup: młodzieży szkolnej, osób z niepełnosprawnościami, seniorów i innych. Jednak bardziej szczegółowe informacje o uczestnikach i efektach tych zajęć dostępne są dopiero po złożeniu konkretnego wniosku, odwołując się do ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji szereg danych o usługach społecznych w sporcie, mimo że jest zbierana, nie jest publikowana. Sytuacja ta nie ogranicza się wyłącznie do resortu sportu, lecz jest charakterystyczna dla całej administracji centralnej. Dobrą praktyką w tym zakresie jest portal „Zdrowe Dane”, publikujący szereg raportów i zestawień dotyczących polityki zdrowotnej w Polsce. Warto również wspomnieć o portalu dane.gov.pl, na którym publikowane są również opracowania z różnych obszarów funkcjonowania państwa.

5.3. Monitorowanie usług społecznych w sporcie w wybranych krajach UE

Usługi społeczne w krajach Unii Europejskiej — w tym usługi sportowe — rozumiane są jako dobra publiczne służące integracji społecznej, poprawie jakości życia, wyrównywaniu szans i wspieraniu zdrowia obywateli. Sport w tym ujęciu nie stanowi wyłącznie rekreacji, lecz pełni również rolę narzędzia polityki społecznej (zdrowotnej, edukacyjnej, integracyjnej). W dokumentach Unii Europejskiej podkreśla się, że sport wspiera kapitał społeczny, partycypację obywatelską oraz prewencję zdrowotną, dlatego traktowany jest jako element usług publicznych i socjalnych.

Monitorowanie i ocena usług sportowych w Unii Europejskiej zwykle odbywają się na kilku poziomach:

- Poziom unijny - Komisja Europejska i Eurostat stosują wskaźniki dotyczące udziału społeczeństwa w aktywności fizycznej, dostępności infrastruktury sportowej oraz programów aktywizacyjnych (na przykład Eurobarometr Sport and Physical Activity).

- Poziom krajowy – państwa członkowskie stosują własne standardy ewaluacji usług publicznych (na przykład liczba uczestników zajęć sportowych, dostępność obiektów, jednostkowe koszty usług).
- Poziom lokalny – gminy i regiony oceniają efektywność działalności klubów sportowych, programów integracyjnych oraz projektów zdrowotnych opartych na sporcie (na przykład zajęcia dla seniorów, programy antywykluczeniowe).

W literaturze naukowej i raportach unijnych wyróżnia się kilka krajów, w których usługi społeczne w zakresie sportu są szczególnie rozwinięte, systematycznie mierzone i dobrze udokumentowane.

Holandia – sport jako narzędzie polityki społecznej i zdrowia

W Holandii sport i aktywność fizyczna odgrywają istotną rolę w polityce społecznej i zdrowotnej państwa. Rząd postrzega sport nie tylko jako domenę rekreacji czy kultury fizycznej, lecz jako realne narzędzie wzmocnienia kapitału społecznego, przeciwdziałania izolacji społecznej oraz poprawy dobrostanu obywateli. Model holenderski zakłada ścisłe powiązanie polityki sportowej z edukacją, zdrowiem publicznym oraz polityką miejską (Heuvelman i in., 2025).

Instytucjonalnie sportem na poziomie centralnym zajmuje się Ministerstwo Zdrowia, Opieki i Sportu (VWS), wspierane przez Dutch Sports Council (Raad voor de Sport) — ciało doradcze rządu. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają znaczącą rolę w finansowaniu infrastruktury sportowej i realizacji lokalnych inicjatyw klubowych.

Holandia wykorzystuje nowoczesne narzędzia monitorowania i oceny polityk aktywności fizycznej — w szczególności Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI), umożliwiający diagnozowanie efektywności rozwiązań systemowych. PA-EPI to innowacyjne narzędzie opracowane w celu monitorowania i oceny działań rządowych w zakresie tworzenia środowisk wspierających aktywność fizyczną. Bazując na wcześniejszych doświadczeniach z indeksami dotyczącymi żywienia, PA-EPI został zaadaptowany do specyfiki polityk zdrowotnych, edukacyjnych, transportowych i urbanistycznych. Składa się z dwóch głównych komponentów: (1) publicznych polityk sektorowych (na przykład edukacja szkolna, transport, urbanistyka, ochrona zdrowia, edukacja publiczna/media, społeczność, sport i rekreacja dla wszystkich, miejsce pracy) oraz (2) domen wsparcia infrastrukturalnego (na przykład przywództwo, zarządzanie, finansowanie, monitoring, zasoby, platformy współpracy, rozwój kadr, podejście „health-in-all-policies”). Ramy te operacjonalizowano w postaci 45 „Good Practice Statements” — wskaźników idealnych rozwiązań, wobec których benchmarkuje się praktykę rządową (Woods, Volf, 2022). Lista 45 wskaźników GPS zawarta jest w Aneksie do niniejszego rozdziału. PA-EPI wywodzi się z projektu Policy Evaluation Network i ma charakter porównawczy, co umożliwia ocenę postępów w czasie oraz porównanie między krajami (Woods, Kelly i in., 2022).

Proces oceny PA-EPI zakłada utworzenie krajowej koalicji ekspertów (na przykład przedstawicieli organizacji zdrowia publicznego, NGO, naukowców), która przeprowadza przegląd polityk i przypisuje im oceny w oparciu o dostępne dowody oraz porównania z dobrymi praktykami. Wyniki przedstawiane są w postaci kart wyników, a ostatecznym efektem może być zagregowany indeks podsumowujący. Istotą PA-EPI nie jest wyłącznie ocena, lecz także wygenerowanie konkretnych rekomendacji dla rządów oraz umożliwienie porównań między krajami i w czasie (Volf, Kelly i in., 2023). Narzędzie zaprojektowano z uwzględnieniem możliwości dostosowania do lokalnych warunków politycznych, jednak z zachowaniem międzynarodowej porównywalności (JPI PEN, 2025).

Zastosowanie PA-EPI w Holandii miało charakter wieloetapowy i obejmowało okres od maja 2023 r. do kwietnia 2024 r. Najpierw zidentyfikowano i skompilowano materiał dowodowy dotyczący wdrażania polityk na poziomie administracji rządowej centralnej (tzw. Evidence Document), który następnie został poddany walidacji przez 15 przedstawicieli administracji rządowej; w wyniku tej weryfikacji wprowadzono jedynie drobne korekty. Kolejny etap obejmował niezależne oceny dokonane przez 14 ekspertów spoza administracji (naukowców i praktyków promocji aktywności fizycznej), którzy — porównując Holandię z międzynarodowymi standardami najlepszych praktyk — ocenili stopień implementacji wszystkich 45 wskaźników. Procedura PA-EPI, zgodnie z opisem metodycznym narzędzia, przebiegała krokowo (osiem kroków), od budowy korpusu dowodów po priorytetyzację rekomendacji działań naprawczych (Heuvelman i in., 2025).

Wyniki ujęto w „scorecard”, która kategoryzowała każdy wskaźnik do jednej z czterech klas: wysoki, średni, niski lub brak/bardzo mały poziom wdrożenia. Niezależni eksperci ocenili łącznie 7 wskaźników jako wysoko zaimplementowane, 28 — jako średnio, a 10 — jako nisko zaimplementowane. W ujęciu domenowym relatywnie najwyższe oceny uzyskały: „transport” (po stronie polityk) oraz „monitoring i inteligencja” (po stronie wsparcia infrastrukturalnego). Najsłabsze wyniki odnotowano w domenach „mass media” i „miejsce pracy” (komponent polityk) oraz „przywództwo”, „finansowanie i zasoby” i „rozwój kadr” (komponent wsparcia). Równoległe z oceną sformułowano i zhierarchizowano rekomendacje: łącznie 36 dotyczących polityk oraz 26 dotyczących wsparcia infrastrukturalnego; najwyżżej ocenione priorytety interwencji dotyczyły urbanistyki, edukacji, transportu oraz sportu i rekreacji dla wszystkich, a po stronie wsparcia — przywództwa, finansowania i governance. Autorzy podkreślili zasadność powtarzania audytu co 4–5 lat w celu monitorowania zmian i umożliwienia porównań międzynarodowych (ibidem).

Niemcy – sport jako element usług społecznych

W Niemczech sport zajmuje szczególne miejsce w systemie usług społecznych, będąc postrzegany jako dobro publiczne o wymiarze integracyjnym, zdrowotnym i obywatelskim. System sportu jest wysoce zdecentralizowany — jego fundament stanowią kluby sportowe (Vereine), działające w modelu non-profit, które otrzymują wsparcie zarówno z budżetu państwowego, jak i lokalnego, a także od sponsorów prywatnych. Sport pełni istotną funkcję w procesach integracji migrantów oraz wspieraniu aktywności osób starszych i z niepełnosprawnościami (Breuer i in., 2015).

Centralną instytucją koordynującą politykę sportową na poziomie federalnym jest Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB), która — we współpracy z uczelniami i instytutami badawczymi — prowadzi systematyczny monitoring sportu klubowego i polityki sportowej. Monitoring odbywa się poprzez regularne badania ilościowe i jakościowe, obejmujące zarówno organizacje sportowe (kluby, federacje), jak i uczestników, wolontariuszy, trenerów, działaczy oraz sędziów. Celem jest diagnoza kondycji sportu w Niemczech oraz dostarczanie danych dla polityki zdrowotnej, edukacyjnej i integracyjnej. Najważniejszym narzędziem w tym zakresie jest Bestandserhebung (statystyka członków), przygotowywana corocznie we współpracy z landowymi związkami sportowymi. Dane zbierane są w ujednolicony sposób poprzez specjalistyczne oprogramowanie do zarządzania klubami. Bestandserhebung dostarcza szczegółowych informacji o liczbie członków klubów, z podziałem na federacje, landy, grupy wiekowe i płeć. Raporty ukazują między innymi spadek uczestnictwa wśród dzieci i młodzieży oraz rosnący udział osób starszych, a także różnice między poszczególnymi dyscyplinami sportowymi²³. Drugim filarem badań DOSB jest Sportentwicklungsbericht (SEB), realizowany od 2004 roku na zlecenie Bundesinstitut für Sportwissenschaft (BISp) przez Deutsche Sporthochschule Köln, we współpracy z DOSB i Landessportbünden. Jest to największe w Niemczech badanie klubów sportowych, oparte na ankietach online, w których bierze udział kilkanaście do kilkudziesięciu tysięcy organizacji. Raporty SEB analizują struktury finansowe i organizacyjne klubów, rolę wolontariatu, trenerów i działaczy, a także wyzwania społeczne, takie jak pandemia COVID-19 czy spadek liczby sędziów i instruktorów. Najnowsza edycja obejmuje lata 2020–2022 i została opublikowana w kilku częściach — między innymi raport ogólny dotyczący klubów sportowych (Breuer i Feiler, 2022). W ten sposób DOSB prowadzi kompleksowy monitoring sportu zorganizowanego: Bestandserhebung umożliwia coroczną analizę liczby i struktury członków klubów, a Sportentwicklungsbericht dostarcza pogłębionego obrazu sytuacji klubów, wolontariatu i trenerów w cyklach kilkuletnich. Te dwa narzędzia tworzą spójną

²³ Deutscher Olympischer Sportbund. Bestandserhebung – Service-Seite. Frankfurt am Main: DOSB. Abgerufen von <https://www.dosb.de/service/bestandserhebung>

podstawę do planowania polityki sportowej w Niemczech — zarówno na poziomie federalnym, jak i na poziomie landów.

W zakresie ewaluacji i pomiaru efektów społecznych Niemcy stosują narzędzia opracowane w ramach unijnych programów, między innymi HEPA Monitoring Framework (WHO) oraz Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI), które umożliwiają porównania polityk między państwami członkowskimi (Heuvelman i in., 2025). Istnieją również inicjatywy takie jak „Bewegung auf Rezept” — recepty na ruch wystawiane przez lekarzy, wspierane przez niemieckie towarzystwa ubezpieczeń zdrowotnych. Sport traktowany jest zatem jako narzędzie profilaktyki zdrowotnej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Szwecja – sport jako prawo społeczne i narzędzie inkluzji

Szwecja traktuje sport jako integralny element polityki społecznej, przyznając mu status prawa obywatelskiego i znaczenie w kontekście równości, zdrowia oraz integracji społecznej. W szczególności akcentuje się znaczenie sportu dla osób z grup marginalizowanych — seniorów, osób z niepełnosprawnościami, migrantów oraz kobiet. Sport w Szwecji służy nie tylko zdrowiu, lecz również budowaniu relacji społecznych i zaufania w społecznościach lokalnych (Ekholm i Dahlstedt, 2023; Ankunda i Menge, 2024).

Kluczową instytucją wspierającą rozwój sportu jest Swedish Sports Confederation (Riksidrottsförbundet), natomiast na poziomie rządowym odpowiedzialność za sport spoczywa na Ministerstwie Kultury i Sportu. Samorządy lokalne odgrywają znaczącą rolę we wdrażaniu programów sportowych, które pełnią funkcję prewencyjną i edukacyjną.

Przykładem efektywnego wdrażania polityki społecznej poprzez sport jest program „Midnight Football” — działania ukierunkowane na młodzież z grup wysokiego ryzyka, realizowane wieczorami, poza typowymi godzinami zajęć szkolnych. Program ten został dogłębnie przeanalizowany w publikacjach naukowych jako przykład społecznej interwencji sportowej i inkluzji. Efektywność programu „Midnight Football” była oceniana w oparciu o trójkątulację danych: ilościowych (statystyki uczestnictwa, dane policyjne) i jakościowych (relacje uczestników, trenerów i pracowników społecznych).

Monitoring programu „Midnight Football” (szw. Midnattsfotboll) ma przede wszystkim charakter operacyjno-organizacyjny i środowiskowy: towarzyszy zajęciom i jest wpleciony w sieć współpracy między lokalnym klubem sportowym (realizatorem), fundacją koordynującą program na poziomie krajowym oraz partnerami samorządowymi i służbami. W praktyce obejmuje on trzy warstwy.

Po pierwsze, monitoring procesu na hali: każda sesja wieczorna (zwykle sobota, ok. 20:00–24:00) organizowana jest według z góry ustalonego scenariusza (pięcioosobowe

gry, rotacja zespołów). Prowadzący (trenerzy/mentorzy) czuwają nad regułami i porządkiem, dokumentują przebieg spotkań i frekwencję — to bazowy, opisowy pomiar zasięgu i regularności uczestnictwa w wybranym rejonie miasta. Badania opisujące program potwierdzają tę standaryzację praktyk oraz wieczorny, „dywersyjny” (czasowo-przestrzenny) charakter działań, które mają przenosić młodzież do kontrolowanej, bezpiecznej przestrzeni (Ekholm i Holmlid, 2020).

Po drugie, monitoring środowiskowy in situ: chodzi o obserwację i bieżące rozpoznawanie sytuacji przez instytucje „otoczenia” — pracowników gminy, służby społeczne czy policję — które mogą być obecne na zajęciach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Ujęcie naukowe ukazuje, że program „Midnight Football” staje się „miejscem obserwacji” młodzieży uznanej za narażoną na ryzyko, co daje służbom i partnerom możliwość kontaktu, rozpoznania potrzeb, ewentualnych skierowań oraz reagowania na incydenty. To właśnie ta warstwa — obserwacja, relacje i porządek — jest centralna w analizach programu (Ekholm i Dahlstedt, 2022).

Po trzecie, monitoring i ewaluacja zewnętrzna: funkcjonowaniu programu towarzyszą badania jakościowe prowadzone przez środowisko akademickie oraz projekty finansowane ze środków publicznych (wywiady z trenerami i menedżerami, obserwacje na terenie, mapowanie sieci współpracy). Wskazują one, że choć praktyki „na sali” są dość sformalizowane, to brakuje jednolitego, ogólnokrajowego systemu wskaźników efektów — rozwiązania i miary bywają projektowane lokalnie i różnią się między miastami (na przykład zakres gromadzonych danych, sposoby współpracy z gminą/policją). To zróżnicowanie ram zarządzania i formalizacji mocno warunkuje to, co i jak jest monitorowane: liczba sesji, liczba uczestników, incydenty, przekierowania do usług, subiektywne poczucie bezpieczeństwa, czasem analiza trendów porządku publicznego w godzinach zajęć (Ekholm i Dahlstedt, 2023).

Podsumowując: monitoring programu „Midnight Football” polega na ciągłym śledzeniu przebiegu i frekwencji zajęć, obserwacji środowiskowej prowadzonej przez sieć partnerów zaangażowanych w program oraz na badaniach ewaluacyjnych (głównie jakościowych) opisujących organizację, dyscyplinę i relacje w programie. Jest to monitoring „blisko praktyki”, a nie jednolity, centralny system wskaźników — jego zakres i głębokość zależą od stopnia sformalizowania współpracy na poziomie danej gminy i klubu.

Ewaluacje wykazały, że program przyczynia się do poprawy relacji społecznych, zwiększa poczucie bezpieczeństwa młodzieży i zmniejsza ryzyko angażowania się w zachowania przestępcze. Badania podkreślają również jego znaczenie dla integracji imigrantów oraz budowania więzi w społecznościach defaworyzowanych. W Sztokholmie wykazano między innymi wyraźny spadek liczby incydentów młodzieżowych w czasie i miejscu realizacji programu, co wskazuje na realny efekt prewencyjny (Ekholm i Dahlstedt, 2023).

Finlandia – sport jako komponent edukacji i usług społecznych

Finlandia reprezentuje jeden z najbardziej zaawansowanych modeli polityki sportowej w Europie, gdzie aktywność fizyczna została trwale zintegrowana z systemem edukacyjnym i zdrowotnym. Sport traktowany jest jako prawo społeczne, a rząd inwestuje w systemowe rozwiązania umożliwiające każdemu obywatelowi uczestnictwo w aktywności fizycznej niezależnie od statusu społecznego czy ekonomicznego (Koski i Kainulainen, 2025). Za realizację polityki sportowej odpowiada Ministerstwo Edukacji i Kultury, przy współpracy z Fińskim Komitetem Olimpijskim oraz gminami — głównymi dostawcami infrastruktury sportowej.

Finlandia wdraża kompleksowe narzędzia monitorowania polityki sportowej oparte na HEPA Monitoring Framework (WHO)²⁴. Obowiązkowe są wskaźniki aktywności fizycznej dla dzieci, młodzieży i dorosłych, a dane te są publicznie raportowane i wykorzystywane do dostosowywania polityk lokalnych i krajowych. Kładzie się silny nacisk na równość dostępu do usług sportowych, szczególnie dla dzieci, młodzieży oraz osób w starszym wieku. Finlandia należy do liderów we wdrażaniu narzędzi HEPA. Na poziomie centralnym za politykę HEPA odpowiada Ministerstwo Edukacji i Kultury oraz Narodowy Instytut Zdrowia i Opieki Społecznej (THL). Oprócz raportowania zgodnie z ramami WHO, Finlandia wprowadziła własny system monitorowania o nazwie TEAviisari.

TEAviisari to elektroniczna platforma monitoringu, która umożliwia gminom i instytucjom edukacyjnym samoocenę działań w zakresie promocji aktywności fizycznej, zdrowia i sportu. Dane z TEAviisari zbierane są w ujednoliconej formie i zasilają krajowy system monitoringu HEPA.

Badacze podkreślają, że dzięki temu Finlandia nie tylko raportuje postępy do WHO, ale także wykorzystuje monitoring do planowania lokalnej polityki zdrowotnej i sportowej (Hämäläinen i Villa, 2013; Messing, Tcymbal i Abu-Omar, 2023). W praktyce oznacza to, że gmina fińska może porównać swoje działania z innymi gminami — na przykład ile szkół realizuje programy aktywności ruchowej, czy istnieją lokalne strategie wspierające transport rowerowy, oraz jakie środki finansowe przeznaczone są na promocję aktywności fizycznej.

Aby państwa członkowskie mogły skutecznie wdrażać politykę w tym obszarze, WHO Europa opracowała HEPA Policy Audit Tool (PAT) oraz HEPA Monitoring Framework. HEPA PAT to narzędzie służące do przeglądu i oceny istniejących krajowych polityk dotyczących aktywności fizycznej. Umożliwia sprawdzenie, czy państwo posiada strategię HEPA, które ministerstwa

²⁴ HEPA (Health-Enhancing Physical Activity) to termin wprowadzony przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) na określenie aktywności fizycznej podejmowanej w dowolnej formie – sportu, rekreacji, aktywności transportowej czy ruchu w pracy – która przynosi korzyści zdrowotne. HEPA podkreśla, że aktywność fizyczna nie jest jedynie domeną sportu wyczynowego, ale ma znaczenie dla zdrowia publicznego, jakości życia, integracji społecznej i redukcji chorób przewlekłych

są zaangażowane, jakie działania podejmują samorządy oraz czy polityki obejmują kluczowe sektory: zdrowie, edukację, transport, sport i planowanie przestrzenne (Bull i in., 2015).

Tabela 2. Przegląd monitorowania, pomiaru i specyfiki usług społecznych w zakresie sportu.

Kraj	Definicja sportu jako usługi społecznej	Kluczowe instytucje	Monitorowanie i pomiar	Specyfika usług społecznych
Polska	Sport jako część kultury fizycznej, narzędzie zdrowia i integracji społecznej.	Ministerstwo Sportu i Turystyki, samorządy, kluby sportowe.	Raporty ministerialne, badania GUS, Eurobarometr, wskaźniki uczestnictwa.	Wsparcie dla dzieci, młodzieży, seniorów i osób z niepełno-sprawnościami.
Niemcy	Dobro społeczne, rozwój poprzez kluby sportowe, integracja migrantów i zdrowie publiczne.	DOSB, Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Sportu, landy i samorządy.	Raporty DOSB, PA-EPI, HEPA Monitoring, ewaluacja programów integracyjnych.	Integracja migrantów, recepty na ruch, sport dla seniorów i OzN.
Holandia	Narzędzie zdrowia publicznego i integracji, powiązane z polityką zdrowotną i edukacyjną.	Dutch Sports Council, Ministerstwo Zdrowia, Opieki i Sportu, gminy.	PA-EPI, badania uczestnictwa, ewaluacje niezależnych instytucji.	Silne powiązanie z polityką zdrowotną, wspieranie aktywności lokalnych.
Szwecja	Prawo obywatelskie, narzędzie polityki równości i integracji, np. Midnight Football.	Swedish Sports Confederation, Ministerstwo Kultury i Sportu, samorządy.	Ewaluacja projektów jak Midnight Football, raporty rządowe, badania uczestnictwa.	Sport jako narzędzie prewencji społecznej i inkluzji.
Finlandia	Prawo społeczne, silna integracja z edukacją i zdrowiem, aktywność dla wszystkich grup.	Ministerstwo Edukacji i Kultury, Fiński Komitet Olimpijski, gminy.	WHO HEPA Monitoring Framework, badania uczestnictwa dzieci i dorosłych.	Obowiązkowe wskaźniki aktywności, edukacja ruchowa w szkołach.

Źródło: opracowanie własne.

HEPA Monitoring Framework to system wskaźników przyjęty przez WHO i Komisję Europejską. Obejmuje zestaw pytań i wskaźników (między innymi istnienie krajowej strategii HEPA, obecność programów w szkołach, wsparcie infrastruktury rowerowej, dane z badań ankietowych dotyczących poziomu aktywności fizycznej). Jego celem jest zapewnienie porównywalności danych między krajami oraz monitorowanie realizacji zobowiązań wynikających z Zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej (Zalecenie Rady UE, 2013).

5.4. Dotychczasowe badania nad sportem w Polsce

Z badań i raportów poświęconych sportowi w Polsce warto wymienić najważniejsze opracowania. Ich wybór podyktowany był z jednej strony ilościowym charakterem analiz, co umożliwia uogólnienie wniosków na skalę kraju. Istotne było również uwzględnienie skali opisanych projektów badawczych, co daje rękojmię większej rzetelności i obiektywności wyników.

Raport „Kultura fizyczna w latach 2021–2022” (GUS, 2023b) stanowi regularne i przekrojowe opracowanie prezentujące dane dotyczące sportu w Polsce, obejmujące infrastrukturę, wydatki publiczne i prywatne, działalność klubów sportowych oraz uczestnictwo w sporcie i szkoleniu sportowym. Oparty na sprawozdawczości administracyjnej (na przykład jednostek samorządu, związków sportowych) i badaniach statystyki publicznej, umożliwia porównania między województwami i w czasie, a także ukazuje strukturę organizacyjną sportu, z dominacją sportów zespołowych w sporcie powszechnym oraz wyraźną rolę szkół i Uczniowskich Klubów Sportowych w pracy z dziećmi i młodzieżą. Dane o finansach (wydatki jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa na kulturę fizyczną) pozwalają wiązać nakłady z wolumenem świadczenia usług. Raport identyfikuje różnice terytorialne w dostępie do obiektów i zajęć, jednak nie zawiera ocen ani ewaluacji tych różnic. Dla polityk lokalnych stanowi bazę do benchmarkingu i planowania inwestycji. W warstwie usług społecznych potwierdza, że większość podaży realizują kluby i organizacje pozarządowe, a samorządy stwarzają warunki i współfinansują infrastrukturę. Dane umożliwiają również oszacowanie obciążenia obiektów i sezonowości. Wnioski są ostrożne: wzrost oferty nie zawsze równa się wzrostowi partycypacji. To źródło stanowi punkt wyjścia do budowy jednolitego formularza usług sportowych.

Ciekawych informacji o aktywności fizycznej Polaków dostarcza raport Ministerstwa Sportu i Turystyki (2023). To cykliczne badanie reprezentatywne CATI (N=2000+), oparte na kwestionariuszu IPAQ, prowadzone w dwóch falach (wiosna/jesień). Celem było oszacowanie odsetka osób spełniających rekomendacje WHO oraz struktury aktywności (czas wolny, transport, chodzenie, jazda na rowerze). W 2023 r. 33% dorosłych spełniało normy WHO, jeśli do aktywności wolnoczasowej doliczono jazdę na rowerze w celach transportowych. Wyłącznie aktywność w czasie wolnym (bez spacerów) na poziomie rekomendacji deklarowało około 27–28% populacji. 27% podejmowało regularną aktywność transportową (chodzenie/jazda na rowerze), 29% deklarowało regularne spacerowanie, a 6% regularnie dojeżdżało rowerem. Badanie ukazuje wyraźne różnice między płciami (mężczyźni częściej spełniają normy w wolnym czasie). Atutem jest porównywalność między edycjami (monitorowanie trendów). Ograniczeniami są samoopis i brak obiektywnych pomiarów (na przykład akcelerometrii). Dane są niezwykle użyteczne dla gmin (ścieżki rowerowe, oferta rekreacyjna) i kampanii zdrowia publicznego. Wyniki wspierają logikę „active travel” jako uzupełnienia sportu rekreacyjnego.

Inny dokument rządowy (MKDNIŚ, 2021) przedstawia realizację programów powszechnych i młodzieżowych w skali kraju. Metodologia opiera się na danych administracyjnych i sprawozdaniach operatorów/realizatorów programów oraz informacjach finansowych. Kluczowa dla usług społecznych jest część dotycząca Szkolnych Klubów Sportowych, programu „Umiem Pływać”, sportów zimowych i zadań organizacji pozarządowych. W 2020 r. Szkolne Kluby Sportowe objęły ponad 16 tysięcy grup ćwiczebnych, prowadzonych przez 14 tysięcy nauczycieli w 8721 szkołach, a liczba uczestników sięgnęła około 329 tysięcy. W raporcie zawarte są również dane dotyczące programu „Sport Wszystkich Dzieci” oraz działań integracyjnych (na przykład dla osób z niepełnosprawnościami). Dokument ukazuje skalę, zasięg terytorialny i koszty — kluczowe dla myślenia o usługach powszechnych. Słabością jest ograniczony opis jakości zajęć i brak wskaźników efektu (output). Mimo to raport umożliwia ocenę dystrybucji oferty i intensywności finansowania. Dokument ilustruje, jak polityki centralne przenikają do szkół. Może stanowić bazę do budowy jednolitej sprawozdawczości usług sportowych.

Badania postaw i zachowań dotyczących sportu i ruchu prowadzone są także przez Komisję Europejską (European Commission, 2022). Metodologia opiera się na wywiadach na reprezentatywnej próbie w krajach Unii Europejskiej (standaryzowany kwestionariusz). Raport główny i aneksy umożliwiają wydobycie wskaźników dla Polski (częstości uprawiania sportu, bariery, motywacje). Dane potwierdzają, że motywacją dominującą jest zdrowie i kondycja, a bariery to brak czasu i motywacji. Eurobarometr jest użyteczny do benchmarkingu z sąsiednimi krajami i średnią Unii Europejskiej.

Badanie HBSC (Mazur, Małkowska-Szcutnik, 2018) stanowi reprezentatywne badanie przekrojowe wśród uczniów w wieku 11, 13 i 15 lat ($N \approx 5,2$ tys.), realizowane według międzynarodowego protokołu. Zawiera moduł dotyczący aktywności fizycznej (między innymi spełnianie rekomendacji 60 minut MVPA dziennie), czasu ekranowego i stylu życia. Dane zebrano standaryzowanymi kwestionariuszami szkolnymi, co umożliwia porównania międzynarodowe. Raport wskazuje na niski odsetek młodzieży spełniającej zalecenia ruchowe, niższy wśród dziewcząt i malejący z wiekiem. Widoczne są silne gradienty społeczno-ekonomiczne i rodzinne (między innymi wsparcie rodziców i rówieśników). Badanie ukazuje również wzrost czasu ekranowego, który konkuruje z aktywnością ruchową w czasie wolnym. Mocą HBSC jest spójność trendów oraz szeroki kontekst psychospołeczny (samopoczucie, szkoła, relacje). Ograniczeniem jest samoopis (ryzyko błędu pamięci/pożądaney społecznie odpowiedzi). W obszarze „usług” raport sugeruje potrzebę programów szkolnych i pozaszkolnych, ukierunkowanych szczególnie na dziewczęta i 15-latków. Wyniki mogą zasilać lokalne diagnozy dla Szkolnych Klubów Sportowych, Uczniowskich Klubów Sportowych i programów gminnych. HBSC dobrze nadaje się do monitorowania skutków interwencji, jeśli powiąże się szkoły/regiony z ich ofertą sportową. Na tle Europy Polska nie wypada wyraźnie lepiej — co zachęca do poszukiwania

nowych formatów zajęć. Warto łączyć wyniki HBSC z danymi o obiektach sportowych w okolicy szkół. Wnioski wspierają profilaktykę otyłości i zdrowia psychicznego poprzez ruch.

Opracowanie Zembury, Korcza i in. (2022) to „karta ocen” aktywności dzieci i młodzieży opracowana według globalnej metodologii AHKGA (Global Matrix), opartej na przeglądzie najlepszych dostępnych danych krajowych. Zespół polski przypisuje oceny literowe 10–11 wskaźnikom (między innymi ogólna aktywność, aktywny transport, zajęcia zorganizowane, środowisko szkolne, rodzina, społeczność, czas siedzący, sprawność fizyczna). Proces obejmuje przegląd krajowych badań, dyskusję ekspertów i triangulację dowodów. Karta z 2022 r. wskazuje, że wyniki Polski są „mieszane”: relatywnie lepiej wypada środowisko i infrastruktura, słabiej — rzeczywiste zachowania (czas umiarkowanej/intensywnej aktywności i czas siedzący). Dokument podkreśla luki w danych (na przykład sprawność fizyczna mierzona obiektywnie). Rekomenduje wzmocnienie działań w szkole i poza nią oraz wsparcie rodzin. Atutem jest porównywalność międzynarodowa i proste „oceny”, które rozumieją decydenci. Słabością jest brak jednego, spójnego źródła danych pierwotnych (to synteza wielu badań). Karta może służyć jako dashboard do planowania polityki „sportu dla wszystkich”. Wnioski argumentują za podejściem „health-in-all-policies” i aktywną mobilnością dzieci.

Raport NIK (NIK, 2018) przedstawia ustalenia z kontroli oceniającej działania ministra i wybranych jednostek w zakresie upowszechniania aktywności wśród młodzieży w latach 2016–2018. Jest to audyt zgodności i wykonania (przegląd dokumentów, sprawozdań, wskaźników realizacji, kontrole krzyżowe). NIK analizował programy finansowane z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów i inne instrumenty resortowe. Wnioski były krytyczne: działania były rozproszone, brakowało wystarczającej koordynacji i rzetelnego monitoringu efektów. Zwrócono uwagę na konkurencję czasu ekranowego i niewystarczające mechanizmy zwiększania motywacji uczniów. NIK wskazywał na potrzebę lepszego projektowania wskaźników i spójnej ewaluacji programów. Raport rekomendował wzmocnienie współpracy z samorządami i szkołami oraz standaryzację sprawozdań. To ważne źródło dla „perspektywy usługowej”, ponieważ dotyczy jakości i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Jego ograniczeniem jest brak danych o efektach długoterminowych (audyt nie jest badaniem kohortowym). Mimo to raport wpłynął na debatę o kształcie programów powszechnych. Materiały NIK zawierają również wystąpienia pokontrolne dla poszczególnych podmiotów.

Raport Fundacji dla Wolności (2023) stanowi diagnozę zleconą przez PZPN, łączącą ankietę elektroniczną (39 klubów) i 10 pogłębionych wywiadów częściowo ustrukturyzowanych. Badanie eksploruje działania integracyjne klubów po napływie uchodźców z Ukrainy, ale nie ogranicza się wyłącznie do tej grupy. Metodologia jakościowo-ilościowa umożliwia zrozumienie praktyk, motywacji i barier. Wyniki: kluby podejmują liczne inicjatywy integracyjne (bezpłatne treningi, wsparcie sprzętowe, działania włączające rodziny), lecz zmagają się z ograniczeniami

kadrowymi i infrastrukturalnymi. Duże znaczenie mają lokalne partnerstwa (samorząd, szkoły, organizacje pozarządowe) i wolontariat. Raport podkreśla rolę trenerów jako „brokerów włączenia” i wyjaśnia sposoby pracy w grupach wielokulturowych. Identyfikuje również ryzyka (dyskryminacja, bariery językowe) oraz sposoby ich minimalizacji. Wnioski przekładają się na konkretne rekomendacje dla klubów (procedury, komunikacja, szkolenia). Dokument dobrze ilustruje sport jako usługę społeczną w wymiarze integracji. Ograniczeniem jest niewielka próba i dobór celowy w części jakościowej. Mimo to jest to jedno z nielicznych badań praktyk inkluzyjnych w polskich klubach.

Badanie Instytutu Badań Strukturalnych (2016) to zlecony przez MSiT raport analityczny łączący diagnozę aktywności fizycznej Polaków z modelem symulacyjnym skutków zwiększenia aktywności. Metodologia obejmuje przegląd danych (między innymi IPAQ, Eurobarometr, Diagnoza Społeczna) oraz model mikro-makro (logit + mikrosymulacje scenariuszy). Autorzy symulują różne warianty wzrostu aktywności (na przykład +10 p.p., aktywizacja połowy nieaktywnych) i ich wpływ na zdrowie, zatrudnienie, absencję chorobową i koszty opieki zdrowotnej. Wyniki wskazują, że nawet umiarkowany wzrost aktywności przynosi zauważalne korzyści zdrowotne i ekonomiczne (mniej hospitalizacji z powodu chorób przewlekłych, wyższa aktywność zawodowa, niższe koszty ochrony zdrowia). Raport zawiera również podręcznik użytkownika do aplikacji symulacyjnej, co ułatwia replikację. Ograniczeniem badań jest to, że przyjęte parametry i założenia (na przykład elastyczności) determinują wielkość efektów; to nie jest dowód przyczynowy z randomizacji. Mimo to jest to jedno z najmocniejszych polskich opracowań dotyczących „zwrotu społecznego” z inwestycji w sport. Dokument jest cenny dla oceny ex-ante programów (na przykład infrastrukturalnych).

5.5. Propozycja monitorowania usług społecznych w sporcie

Monitorowanie usług społecznych w sporcie — jeśli chceć wprowadzić takie rozwiązanie na poziomie statystyki publicznej — powinno przybrać formę przedstawioną w Tabeli 1 pt. „Rodzaje usług społecznych w działaniach z zakresu sportu”. Należałoby skupić się na liczbie instytucji danego rodzaju, liczbie organizowanych zajęć (w danym rodzaju) oraz liczbie odbiorców tych zajęć (z podziałem na: dzieci, osoby dorosłe, osoby z niepełnosprawnościami, ewentualnie seniorów). Ze względu na to, że zinstytucjonalizowana działalność sportowa odbywa się w ramach ustawy o sporcie — czyli pod nadzorem Ministerstwa Sportu i Turystyki — pozyskanie tych danych niekoniecznie musi wiązać się z dodatkowymi kosztami. Wystarczyłoby wypracowanie jednolitego formularza, w ramach którego kluby sportowe oraz inne organizacje świadczące usługi społeczne w sporcie sprawozdawałyby swoją działalność, a dane te były systematycznie udostępniane. Rozwiązanie to powinno mieć również zastosowanie

w programach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, które w swoich działaniach realizują usługi sportowe.

Powyższą propozycję można również rozbudować do formy „Metryki usług społecznych w sporcie”, która porządkowałaby pomiar w czterech wzajemnie dopełniających się wymiarach: zasięg i dostęp; jakość i bezpieczeństwo; rezultat bliski (na końcu cyklu); efekt utrwalony (po kilku miesiącach). Każdy z wymienionych wymiarów opisany byłby wskaźnikami, które można policzyć na podstawie danych, jakie już dziś zbierają kluby, związki i samorządy — wymaga to głównie ujednolicenia formularzy.

1. Zasięg i dostęp.

Chodzi o to, czy usługa dociera do tych, do których powinna, oraz czy nie tworzy barier. W praktyce mierzymy: stopień dotarcia (odsetek osób z grupy docelowej, które rozpoczęły udział w cyklu), frekwencję (średni udział w zajęciach w %), ciągłość uczestnictwa (odsetek osób, które ukończyły cykl), dostępność przestrzenną (średni czas dojścia/dojazdu do obiektu), dostępność ekonomiczną (odsetek miejsc bezpłatnych lub współfinansowanych), a w usługach dla osób z niepełnosprawnościami — dostępność funkcjonalną (udział obiektów i sprzętu dostosowanych oraz obecność asystentów). Wskaźnik sprawiedliwości mierzy, na ile oferta obejmuje grupy rzadziej korzystające ze sportu (na przykład młodzież z obszarów o niższych dochodach, seniorów 70+, osoby z niepełnosprawnościami): porównujemy odsetek uczestników z tych grup z ich udziałem w populacji lokalnej.

2. Jakość i bezpieczeństwo.

Tutaj wchodzi: standard pracy (liczebność grupy na jednego instruktora/trenera; kwalifikacje kadry; liczba minut aktywności przypadająca na jednostkę zajęć), warunki lokalowe (temperatura, oświetlenie, dostęp do szatni i sanitariatów), a także bezpieczeństwo (liczba urazów na 1000 godzin zajęć oraz poważnych zdarzeń wymagających interwencji). Subiektywną jakość uzupełnia ocena satysfakcji uczestników i rodziców (w usługach dla dzieci), jednak kluczowe jest, aby nie zatrzymać się na ankiecie — równie ważna jest próba praktyczna: czy uczestnik potrafi wykonać zestaw podstawowych zadań ruchowych adekwatnych do wieku i dyscypliny.

3. Rezultat bliski.

To zmiana odnotowana na zakończenie cyklu. W sporcie powszechnym będą to: poprawa wydolności i sprawności (na przykład proste próby polskie w lekkoatletyce dla dzieci; u dorosłych — test marszowo-biegowy), wzrost wiedzy o bezpiecznej aktywności (krótki sprawdzian), przyrost kompetencji społecznych (samopoczucie, praca w grupie). Liczymy także „koszt na skuteczny rezultat” — nakład publiczny w przeliczeniu na uczestnika, który ukończył cykl oraz spełnia minimalny próg sprawności lub zalecane normy aktywności (150 minut umiarkowanej aktywności tygodniowo u dorosłych; u młodzieży — 60 minut dziennie).

4. Efekt utrwalony.

To najtrudniejszy, ale i najważniejszy element: czy po 3–6 miesiącach uczestnik nadal jest aktywny, czy włączył się w życie klubu, czy utrzymał lub podniósł poziom aktywności, a w programach integracyjnych — czy rozszerzył sieć relacji społecznych. Tu warto przyjąć prostą, powtarzalną procedurę: krótkie badanie kontrolne po 6 miesiącach (telefon/ankieta + jedna próba sprawności lub deklaracja aktywności), uzupełnione o dane administracyjne (na przykład czy osoba wykupiła/otrzymała karnet, czy zapisano ją do kolejnej grupy).

Metrykę należy dopasować do trzech głównych kategorii usług opisanych w rozdziale. W usługach dla dzieci i młodzieży nacisk kładziemy na bezpieczeństwo, rozwój umiejętności i regularność (na przykład standard: grupa do 15 osób na instruktora, co najmniej 90 minut aktywności tygodniowo przez minimum 12 tygodni). W usługach powszechnych dla dorosłych kluczowy jest udział w zalecanej tygodniowej aktywności i trwałość nawyku. W usługach dla osób z niepełnosprawnościami — dostęp i dopasowanie (sprzęt, transport, asystentura) oraz efekt funkcjonalny (na przykład poprawa samodzielności ruchowej).

W Polsce dane istnieją, są jednak rozproszone i niespójne: sprawozdania związków sportowych, informacje ministerialne i samorządowe, statystyka publiczna i bazy klubowe. Wystarczyłby prosty, jednolity formularz sprawozdawczy dla każdego cyklu zajęć, wspólny dla klubów, organizacji i ośrodków. Powinien zawierać co najmniej nazwę realizatora, adres i rodzaj obiektu, grupę docelową, liczbę miejsc i uczestników (start/koniec), liczbę godzin, kwalifikacje kadry, elementy dostępności, zdarzenia niepożądane, wynik prostego testu sprawności (na wejściu i wyjściu), ocenę satysfakcji, koszt całkowity oraz źródła finansowania. W programach publicznych i finansowanych ze środków Unii Europejskiej wprowadzamy obowiązek raportowania w tym formacie i automatyczne udostępnianie danych zagregowanych.

Równolegle warto stworzyć „mapę” — nie jako infografikę, lecz jako rejestr ofert na poziomie gminy/powiatu/województwa. Rdzeniem mapy jest wykaz świadczeniodawców (kluby, szkoły, MOSiR-y, organizacje), katalog cykli zajęć z terminami i standardem oraz geolokalizacja obiektów. Mapa pozwala policzyć rzeczywistą dostępność (czas dojazdu komunikacją lub pieszo) i zidentyfikować „białe plamy” — dzielnice i wsie bez oferty w określonych porach albo dla wybranych grup (na przykład dziewczęta 12–15 lat, osoby 65+). Dzięki temu gmina może kierować środki tam, gdzie ich brak jest największy.

Z perspektywy polityki społecznej metryka pozwala porównywać oferty nie po „sławie dyscypliny”, lecz po tym, jak skutecznie i sprawiedliwie zaspokajają potrzeby mieszkańców. Daje narzędzia do decyzji finansowych (czy dopłacać do miejsc bezpłatnych; gdzie zwiększać liczbę grup), porządkuje współpracę między resortami (edukacja, zdrowie, samorząd terytorialny), a dla organizatorów stanowi proste zwierciadło jakości i bezpieczeństwa. Co ważne — nie

preferuje jednej „słusznej” formy ruchu. Równie dobrze da się nią mierzyć nocną piłkę na hali, nordic walking dla seniorów czy zajęcia pływackie dla osób z niepełnosprawnościami.

5.6. Podsumowanie

Usługi społeczne w zakresie sportu stanowią wielowymiarowy segment zakorzeniony w kulturze fizycznej, który powinien być ściśle powiązany z polityką społeczną, zdrowotną, edukacyjną i integracyjną. Usługi te obejmują zinstytucjonalizowaną aktywność fizyczną lub intelektualną opartą na rywalizacji i nagrodach, pełniąc funkcję budowania kapitału społecznego oraz czasem stanowiąc ścieżkę awansu dla grup defaworyzowanych.

W polskim systemie prawnym usługi sportowe wchodzą w skład kultury fizycznej obok wychowania fizycznego, rekreacji i rehabilitacji ruchowej. Można wyróżnić trzy ich segmenty: sport dzieci i młodzieży, sport powszechny dorosłych oraz sport osób z niepełnosprawnościami. Segmenty te realizowane są poprzez zajęcia, zawody i udostępnianie infrastruktury przede wszystkim przez kluby sportowe oraz samorządy lokalne.

Usługi sportowe w wielu krajach pełnią znaczącą rolę w aktywizacji bezrobotnych, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, wspieraniu seniorów i osób z niepełnosprawnościami oraz kształtowaniu postaw młodzieży z obszarów zdegradowanych. W Polsce ten nurt dopiero się rozwija.

Bariery rozwoju usług w sporcie obejmują rozproszenie odpowiedzialności między resortami, brak spójnej polityki międzysektorowej, niestabilne finansowanie oraz ograniczony dostęp do danych o efektach, gdzie statystyki GUS i MSiT skupiają się na liczbie klubów i członków, pomijając jakość, dostępność i trwałość rezultatów.

Analiza doświadczeń krajów europejskich ukazuje, że w wielu z nich usługi sportowe traktowane są jako dobro publiczne i prawo społeczne. Są one monitorowane narzędziami takimi jak holenderski PA-EPI, niemiecki system statystyki klubowej, szwedzkie „Midnight Football” czy fiński TEAviisari z ramami HEPA, które nie tylko informują o ilości usług, ale i ich jakości.

Proponowana metryka monitoringu usług społecznych w sporcie opiera się na czterech wymiarach: zasięg i dostęp, jakość i bezpieczeństwo, rezultat bliski oraz efekt utrwalony, ze wskaźnikami takimi jak udział grup defaworyzowanych, kwalifikacje kadry, liczba urazów, zmiany w aktywności i trwałość nawyków ruchowych.

Literatura

- Ankunda, C., Menge, R. (2024). Sport as social policy: Midnight football and the politics of inclusion in Sweden. *Nordic Sports Science Forum*.
- Błądowski, P. (2012). Zaspokajanie potrzeb opiekuńczych ludzi starych. W: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie* (s. 55–72). Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13541772380.pdf>
- Breuer, C., Feiler, S. (2022). *Sportentwicklungsbericht 2020–2022, Teil 1: Sportvereine in Deutschland*. Deutsche Sporthochschule Köln; Bundesinstitut für Sportwissenschaft; Deutscher Olympischer Sportbund. https://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Publikationssuche_SEB/SEB2020_2022Teil1.pdf
- Breuer, C., Hoekman, R., Nagel, S., van der Werff, H. (2015). *Sport clubs in Europe: A cross-national comparative perspective*. Springer.
- Coakley, J. (2007). *Sports in society: Issues and controversies*. McGraw-Hill Companies.
- Deutscher Olympischer Sportbund. (2025). *Bestandserhebung – Service-Seite*. <https://www.dosb.de/service/bestandserhebung>
- Ekholm, D., Dahlstedt, M. (2022). Midnight football as a site of surveillance: Activities observed by the surrounding institutions of society. W: H. Morgan, A. Parker (red.), *Sport, physical activity and criminal justice: Politics, policy and practice* (s. 181–194). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003207788-17>
- Ekholm, D., Dahlstedt, M. (2022). *Sport as social policy*. Midnight Football and the Governing of Society. Routledge. DOI <https://doi.org/10.4324/9781003224754>
- Ekholm, D., Holmlid, S. (2020). Formalizing sports-based interventions in cross-sectoral cooperation: Governing and infrastructuring practice, program, and preconditions. *Journal of Sport for Development*, 8(14), 1–20.
- European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. (2022). *Special Eurobarometer 525: Sport and physical activity*. European Commission.
- Fundacja dla Wolności. (2023). *Jak kluby pracują z uchodźcami i migrantami? Raport z diagnozy sytuacji*. <https://www.fundacjadlawolnosci.org/o-nas/nasze-publikacje/>
- Gibson, H. J. (1998). Sport tourism: A critical analysis of research. *Sport Management Review*, 1(1), 45–76. [https://doi.org/10.1016/S1441-3523\(98\)70099-3](https://doi.org/10.1016/S1441-3523(98)70099-3)
- Główny Urząd Statystyczny. (2023a). *Kluby sportowe w 2022 roku*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/kluby-sportowe-w-2022-roku,5,17.html>
- Główny Urząd Statystyczny. (2023b). *Kultura fizyczna w latach 2021 i 2022*.
- Hämäläinen, R.-M., Villa, T. (2013). Role of use of research evidence in health-enhancing physical activity policy making: Six country results. *European Journal of Public Health*, 23(Supl. 1), 20–25.
- Heuvelman, F., Lakerveld, J., den Braver, N. R. (2024). The physical activity environment policy index (PA-EPI): The Netherlands. The physical activity environment in the Netherlands: An assessment of national governmental policies and actions for creating a healthy physical activity environment (Załącznik nr 1). Amsterdam UMC.
- Heuvelman, F., Lakerveld, J., Volf, K., Woods, C., den Braver, N. R. (2025). The implementation of physical activity policies in the Netherlands: A study applying the Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI). *Health Research Policy and Systems*, 23, 59. <https://doi.org/10.1186/s12961-025-01340-w>
- Instytut Badań Strukturalnych. (2016). Ocena korzyści społecznych inwestycji w sport w odniesieniu do ponoszonych kosztów. IBS; Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- Jackson, S., Andrews, D., Scherer, J. (2004). The introduction: The contemporary landscape of sport. W: S. Jackson, D. Andrews (red.), *Sports, culture, and advertising: Identities, commodities, and the politics of representation* (s. 1–23). Routledge.

- JPI Policy Evaluation Network. (2025). *Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI)*. <https://www.jpi-pen.eu/pa-epi.html>
- Kończak, J. (2016). *Polski sport 2016: Rozwój, finansowanie, wyzwania*. Fundacja Promocji i Rozwoju Sportu "Sport-Life". <https://open.icm.edu.pl/items/ad03ca58-c376-4915-b547-1fa494a7cca8>
- Koski, P., Kainulainen, K. (2025). Monitoring physical activity policies in Finland: WHO HEPA framework results. *International Journal of Sport Policy and Politics*. Advance online publication.
- Krajewski, M. (2011). Sztuka jako sport. W: Ł. Rogowski, R. Skrobicki (red.), *Społeczne zmagania ze sportem* (s. 35–50). Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM.
- Krasowski, R. (2023). Finansowanie sportu przez organy władzy publicznej w Polsce i w wybranych krajach UE. The Bulgarian Academy of Sciences. 10.5281/zenodo.10007387.
- Lenartowicz, M., Dziubiński, Z., Jankowski, K. (2017). Aktywni Polacy: Dwie dekady uczestnictwa w sporcie i rekreacji ruchowej. Próba wyjaśnienia zmian. *Kultura i Społeczeństwo*, 61(4), 195–210.
- LZS. (2024). *Współzawodnictwo dzieci i młodzieży*. <https://lzs.pl/wspolzawodnictwo-dzieci-i-mlodziezy/>
- Mazur, J., Małkowska-Szkutnik, A. (red.). (2018). *Zdrowie uczniów w 2018 roku na tle nowego modelu badań HBSC*. Instytut Matki i Dziecka.
- Messing, S., Tcymbal, A., Abu-Omar, K. (2023). Government-driven physical activity policy monitoring across Europe: The HEPA Monitoring Framework and national tools like TEAvisari. *Health Research Policy and Systems*, 21(68).
- Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu. (2021). *Sprawozdanie z realizacji zadań w 2020 r. (obszar sportu)*.
- Ministerstwo Sportu. (2007). Strategia rozwoju sportu w Polsce do roku 2015.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki. (2021). *Sport osób z niepełnosprawnościami – raport i działania*. <https://www.gov.pl/web/sport/sport-osob-z-niepelnosprawnosciami>
- Ministerstwo Sportu i Turystyki. (2023). Poziom aktywności fizycznej Polaków 2023: Raport z badania ilościowego.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2018). *Rozwój aktywności fizycznej dzieci i młodzieży* (Informacja o wynikach kontroli).
- Nosal, P. (2015). Społeczne ujęcie sportu. (Trudne) definiowanie zjawiska i jego dyskurs. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 11(2), 16–38.
- Olszewski-Strzyżowski, D. (2017). Działania w zakresie sportu, rekreacji i turystyki realizowane przez ośrodki pomocy społecznej w Polsce jako pomoc osobom wykluczonym – bezrobotnym. *Studia Periegetica*, 19(3), 79–97.
- Poczta, J., Malchrowicz-Moško, E. (2016). Miejsce turystyki sportowej w kulturze fizycznej. *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Kultura Fizyczna*, 15(2), 125–139.
- Rada Unii Europejskiej. (2013). Zalecenie Rady z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie propagowania we wszystkich sektorach prozdrowotnej aktywności fizycznej. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, C 354, 1–5. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:354:0001:0005:pl:PDF>
- Volf, K., Kelly, L., Van Hove, A., García Bengoechea, E., MacPhail, A. (2023). Assessing the implementation of physical activity-promoting public policies in Ireland: A study using the PA-EPI. *Health Research Policy and Systems*, 21. <https://doi.org/10.1186/s12961-023-01013-6>
- Woch, M. (2017). Ministerstwo sportu, zdrowia i polityki społecznej. *Menedżer Zdrowia*, 8, 36–42.
- Woods, C., Volf, K. (2022). The development and implementation of the Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI). JPI Policy Evaluation Network.
- Woods, C. B., Kelly, L., Volf, K., Gelius, P., Messing, S., Forberger, S., Lakerveld, J., den Braver, N. R., Zukowska, J., García Bengoechea, E. (2022). The Physical Activity Environment Policy Index for monitoring government policies and actions to improve physical activity. *European Journal of Public Health*, 32(Supl. 4), iv50–iv58. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckac062>

Wronka, M. (2011). Metody pomiaru CSR. W: M. Bonikowska, M. Grewiński (red.), *Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu* (s. 259–272). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

Zembura, P., Korcz, A., Cieśla, E., Nałęcz, H. (2022). *Raport o stanie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży w Polsce (Global Matrix 4.0)* (Wersja "long form"). Fundacja V4Sport; Active Healthy Kids Global Alliance.

Znaniecki, F. (1973). *Socjologia wychowania* (T. 1). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Aneks. Lista wskaźników Physical Activity Environment Policy Index (PA-EPI)

Lista 45 zastosowanych wskaźników PA-EPI Good Practice Statements (Heuvelman, Lakerveld, den Braver 2024)

Polityki (8 domen, 21 wskaźników)

1. Edukacja (schools)

E01 — Obowiązkowy, oparty na dowodach, jakościowy WF w programach nauczania we wszystkich szkołach; promuje równość, różnorodność i włączenie; zgodny ze standardami.

E02 — Krajowe/lokalne inicjatywy wspierające aktywność uczniów w szkole i poza nią; podejście międzysektorowe i partnerstwa (np. kluby pozaszkolne, przerwy/aktywne przerwy, koła marszowe).

E03 — Umowy współużytkowania przestrzeni szkolnych; wsparcie dostępu społeczności i oferty aktywności poza godzinami lekcyjnymi.

E04 — Polityki wspierające bezpieczne, aktywne dojście/dojazd do szkoły.

2. Transport

T01 — Regulacje zapewniające różnorodną infrastrukturę dla bezpiecznego chodzenia/jazdy na rowerze/wheelingu, w tym uspokajanie ruchu, ograniczanie ruchu aut, wzmacnianie mobilności aktywnej.

T02 — Finansowany plan wdrożenia (na właściwym poziomie władzy) dla poprawy podróży aktywnych i zwiększenia użycia transportu publicznego.

T03 — Wytyczne i narzędzia dla infrastruktury mobilności aktywnej oraz planów/systemów transportowych zachęcających do aktywności — promowane i upowszechniane.

3. Urbanistyka (urban design)

UD01 — Polityki/regulacje w duchu „zdrowie we wszystkich politykach” realokujące przestrzeń z transportu samochodowego na ruch aktywny i/lub rekreację.

UD02 — Polityki zagospodarowania i procesy planistyczne zgodne z zasadami miksu funkcji, zwartej zabudowy i/lub zieleni, by wspierać aktywność i ograniczać transport zmotoryzowany.

UD03 — Wytyczne/regulacje poprawiające powszechny i równy dostęp do bezpiecznych przestrzeni/obiektów (zewnętrznych i wewnętrznych) do aktywności.

4. Ochrona zdrowia (healthcare)

H01 — Wytyczne/regulacje obejmują rutynowy przesiew aktywności fizycznej; dla osób nieaktywnych: krótka porada i skierowanie do przeszkolonych praktyków i/lub ofert aktywności.

H03 — Spójne polityki promujące i wspierające aktywność w POZ i opiece specjalistycznej dla grup ryzyka (np. T2D, osoby starsze): protokoły oceny, dostępne/tanie programy dostosowane, szkolenia opiekunów (także w opiece instytucjonalnej).

5. Edukacja publiczna / media (public education/mass media)

MM01 — Polityki zapewniające trwałe i monitorowane kampanie medialne/edukacyjne promujące aktywność, powiązane z krajowym planem i wytycznymi aktywności.

MM02 — Spójne zasady użycia wielu kanałów (plakaty, social media, radio, TV) wraz z inicjatywami społecznościowymi; komunikaty zgodne z zaleceniami WHO.

6. Społeczność (community)

C02 — Polityki wspierające podejścia „cała społeczność” do promocji aktywności i sieciowania zasobów (np. WHO Healthy/Active Cities, Partnerships for Healthy Cities).

C03 — Polityki wspierające partnerstwa dla współużytkowania przestrzeni publicznych i obiektów w programach społecznościowych (oddolnych).

7. Sport i rekreacja dla wszystkich (sport & recreation for all)

SP01 — Dowodowo ugruntowane polityki „Sport i rekreacja dla wszystkich”, priorytetyzujące inicjatywy dla najmniej aktywnych i grup defaworyzowanych.

SP02 — Polityki/plany działań zapewniające równy dostęp do przestrzeni i miejsc sportu/rekreacji.

SP03 — Wsparcie rządu dla programów zachęcających kluby sportowe do promocji prozdrowotnej aktywności i innych zachowań zdrowotnych (np. „Sports Clubs for Health”).

8. Miejsce pracy (workplace)

W01 — Inicjatywy polityczne i programy infrastrukturalne wspierające bezpieczny aktywny dojazd do/z pracy.

W02 — Koncepcje/regulacje projektowe dla budynków/terenów/otoczenia, które wspierają „aktywne” środowiska pracy (projekt, odpowiednie zaplecze wewn./zewn.).

Wsparcie infrastrukturalne (7 domen, 24 wskaźniki)

1. Przywództwo (leadership)

L01 — Silne, widoczne wsparcie polityczne (szef rządu/kabinet); jasne umocowanie odpowiedzialności za PA w strukturach rządowych.

L02 — Kompleksowy, aktualny plan (harmonogram, cele, finansowanie, priorytetowe strategie) zwiększania aktywności w populacji.

L03 — Priorytet redukcji nierówności związanych z chorobami niezakaźnymi powiązanymi z brakiem aktywności.

L04 — Jasno zdefiniowane, oparte na dowodach wytyczne PA dla wszystkich grup wieku oraz osób z NCD, kobiet w ciąży i osób z niepełnosprawnościami.

2. Zarządzanie (governance)

G01 — Wiarygodne procedury ograniczające wpływy komercyjne w obszarach konfliktu interesów wobec poprawy aktywności populacji.

G02 — Procedury wykorzystywania dowodów przy tworzeniu polityk PA.

G03 — Zapewniony dostęp publiczny i regularna dystrybucja wytycznych PA i kluczowych dokumentów.

G04 — Wspieranie współpracy i koordynacji między sektorami zgodnie z planami strategicznymi; tam gdzie właściwe — udział społeczeństwa obywatelskiego.

3. Monitoring i inteligencja (monitoring & intelligence)

MI01 — Regularny monitoring poziomu aktywności w cyklu życia na reprezentatywnych próbach, względem zaleceń/standardów/celów.

MI02 — Regularny monitoring środowisk PA we wszystkich ośmiu domenach polityk (np. chodliwość, środowisko zbudowane).

MI03 — Systematyczne powiązanie monitoringu PA z monitoringiem chorób niezakaźnych i nierówności.

MI04 — Regularne badania i ewaluacje polityk oraz dużych programów (skuteczność, przebieg, wpływ na cele).

MI05 — Regularny monitoring postępów w redukcji nierówności zdrowotnych związanych z uwarunkowaniami społ.-ekonom. aktywności.

4. Finansowanie i zasoby (funding & resources)

FR01 — Wyodrębniony i okresowo monitorowany budżet na promocję aktywności we wszystkich domenach polityk.

FR02 — Wystarczający odsetek wydatków zdrowotnych przeznaczony na populacyjną promocję aktywności.

FR03 — Wystarczający odsetek finansowania badań przeznaczony na populacyjną promocję aktywności.

FR04 — Stabilne finansowanie co najmniej jednej ustawowej agencji promocji zdrowia z celem zwiększania aktywności populacji.

5. Platformy współpracy (platforms for interaction)

PI01 — Solidne mechanizmy koordynacji między resortami i poziomami władzy dla spójności/alignmentu/integracji polityk PA i prewencji NCD.

PI03 — Struktury i mechanizmy regularnych, znaczących i inkluzywnych interakcji rządu z nauką/organizacjami/profesjami/NGO/obywatelami w sprawach PA.

6. Rozwój kadr (workforce development)

WD01 — Wystarczające zasoby i kompetencje w administracji (we wszystkich 8 domenach polityk), by adresować bierność populacyjną.

WD02 — Szkolenia i rozwój zawodowy dla osób z wielu sektorów dot. podstaw PA, roli w zdrowiu publicznym i skutecznych strategii promocji.

WD03 — Systemy wsparcia/szkoleń (wytyczne, narzędzia, kursy); minimalne wymagania w akredytacji i kształceniu ustawicznym.

7. Zdrowie we wszystkich politykach (health-in-all-policies)

HIAP01 — Procesy zapewniające, że skutki dla PA i zdrowia są jawnie uwzględniane i priorytetyzowane przy tworzeniu wszystkich polityk publicznych.

HIAP02 — Procedury (np. oceny wpływu na zdrowie) do oceny/uwzględniania skutków zdrowotnych w politykach pośrednio związanych z PA.

Zastosowanie PA-EPI w warunkach holenderskich ujawniło jednocześnie obszary względnej siły (szczególnie monitoring oraz elementy polityki transportowej sprzyjające aktywnemu przemieszczaniu się) i luki wdrożeniowe (media, miejsce pracy, komponenty przywództwa i finansowania), a także wskazało potencjalny kierunek wzmocnienia instrumentarium — w tym większe wykorzystanie „twardszych” narzędzi regulacyjnych osadzonych w logice „health-in-all-policies”. Tym samym PA-EPI zadziałał jako narzędzie polityczno-analityczne umożliwiające przełożenie diagnozy na sekwencję działań priorytetowych i budowanie koalicji interesariuszy między domenami polityk publicznych.

6. Usługi społeczne w zakresie turystyki (*Krzysztof Podwójcic*)

6.1. Wprowadzenie: zakres analizy

Turystyka, obejmująca ogół zjawisk związanych z podróżowaniem oraz pobytem ludzi w nowym otoczeniu, jest dziedziną, która w ostatnich dekadach zyskała na znaczeniu. W formie, jaką znamy obecnie, stanowi ona zjawisko stosunkowo młode. W starożytności czy średnio-wieczu podróżowanie było aktywnością ograniczoną do wąskich grup społecznych (obejmującą np. pielgrzymowanie do miejsc kultu). O narodzinach turystyki (termin wywodzi się od francuskiego słowa *tour* – podróż) można mówić w epoce nowożytnej, kiedy stała się ona dostępna dla arystokracji europejskiej, udającej się m.in. do Włoch i Francji. W XIX wieku, w dobie rewolucji przemysłowej, przemieszczanie się ludzi zostało znacząco ułatwione przez rozwój kolei oraz budowę statków pasażerskich.

O turystyce na masową skalę można mówić od lat pięćdziesiątych XX wieku, do której rozwoju przyczyniły się powstanie klasy średniej (zwłaszcza w krajach zachodnich), rozbudowa infrastruktury (hotele, ośrodki wypoczynku) oraz rozwój transportu lotniczego. Od kilku dekad wzrost dochodów niektórych grup ludności, procesy globalizacji, dostęp do informacji w internecie oraz pojawienie się tanich linii lotniczych wpłynęły na globalizację turystyki. Patrząc na nią z perspektywy ekonomicznej, turystyka stanowi jedną z ważniejszych gałęzi gospodarki wielu krajów.

Jak jednak definiować turystykę? W latach pięćdziesiątych XX wieku turystyka określana była dość szeroko. Pod koniec XX wieku Brytyjskie Towarzystwo Turystyczne przyjęło podobne podejście, definiując turystykę jako „wszelką czynność związaną z czasowym, krótkotrwałym przemieszczaniem się osób do miejsc docelowych poza miejscami, gdzie normalnie mieszkają i pracują, oraz pobytem w tych miejscach” (Gaworecki, 2010, s. 18, za: Liszewski, 2013, s. 11).

Krzysztof Przeclawski, polski socjolog specjalizujący się w socjologii turystyki oraz wychowania, proponował ujęcie turystyki jako zachowania ludzi w podróży i odwiedzanych miejscach:

Turystyka jest przede wszystkim zachowaniem człowieka. Jest więc zjawiskiem odnoszącym się w pierwszej mierze do człowieka. Stąd wyjaśnienia jej istoty szukać musimy głównie w naukach o człowieku, w naukach humanistycznych. Turystyką – w szerokim tego słowa znaczeniu – jest: całokształt zjawisk ruchliwości przestrzennej związanej z dobrowolną, czasową zmianą miejsca pobytu, rytmu i środowiska życia oraz

z wejściem w kontakt osobisty ze środowiskiem odwiedzanym (przyrodniczym, kulturowym bądź społecznym). (Przeclawski, 1997, s. 30, za: Borek, 2016, s. 14).

W obu tych ujęciach włączono wyjazdy w celach zarobkowych oraz wyjazdy na konferencje i kongresy, czyli aktywności mające wiele więcej wspólnego z pracą niż z odpoczynkiem. Jednak, jak zwracają na to uwagę niektórzy badacze, w niektórych kontekstach turystyka przestaje być odrębnym, niejako izolowanym typem ludzkiej aktywności, stając się bardziej stylem życia, w którym praca i wypoczynek przenikają się lub zacierają granice. Można pracować poza miejscem stałego zamieszkania, można także chcieć wyjechać do pracy w nowe miejsce przede wszystkim z chęci jego poznania (Płocka, 2009, s. 6).

Nie brakuje refleksji filozoficznej dotyczącej człowieka podróżującego. Wspomniany już K. Przeclawski stwierdził, że:

Istnieje analogia pomiędzy życiem i turystyką, byciem człowiekiem i byciem turystą. Człowiek żyje w czasie i w przestrzeni. Jego życie to: dzieciństwo, dorosłość i starość. (...) Człowiek „wędruje” przez czas i przestrzeń. Wędruje w jakimś celu, przy pomocy określonych środków (wychowanie, wykształcenie, środki materialne), przechodzi przez etapy życia, kieruje się znakami, korzysta z „przewodników”. Przeżywa spotkania, wędruje z innymi, prowadzi z nimi rozmowy. Turystyka jest zachowaniem człowieka - wędrowną przez czas i przestrzeń, ale i powrotem. (Przeclawski, 1997, s. 5).

Nie sposób wymienić wszystkich aspektów wpływu podróżowania na kondycję człowieka: rekreacyjny, duchowy, psychiczny, emocjonalny, zdrowotny itd. Turystyka jest jednocześnie przejawem stylu życia społeczeństw, w których przenikają się różne sfery życia: społeczna, psychologiczna, kulturowa i ekonomiczna. Dlatego społeczne znaczenie turystyki może być rozpatrywane z perspektywy wielu funkcji. Gaworecki wymienia między innymi funkcję wypoczynkową, zdrowotną, wychowawczą, miastotwórczą, edukacji kulturowej, ekonomiczną, kształtowania świadomości ekologicznej, promocji wartości religijnych i kształtowania sprawiedliwości społecznej (Gaworecki, 2007, s. 323, za: Borek, 2016, s. 23).

Zdaniem Gołemskiego (2002), turystyka jest zjawiskiem na tyle młodym, że nie doczekała się ugruntowanej pozycji w nauce. Wśród naukowców panuje spór dotyczący tego, czy turystyka jest nauką. Do pierwszej grupy można zaliczyć między innymi Neila Leipera, określającego turystykę jako protonaukę i wskazującego na jej zdolność do osiągnięcia naukowej samodzielności (Leiper, 2000). Z kolei John Tribe podkreśla niedostatek cech dojrzałości, które pozwalałyby turystyce stać się pełnoprawną dyscypliną naukową. Ten autor posługuje się raczej terminami „biznesu turystycznego” oraz „niebiznesowych aspektów turystyki” (Tribe, 1997).

Nie próbując rozstrzygać tego sporu, należy uznać fakt, że turystyka jest dziedziną, której znaczną uwagę poświęcają różne dyscypliny, takie jak prawo, filozofia, ekonomia, socjologia,

zarządzanie, psychologia, kulturoznawstwo, geografia i wiele innych. Badania nad turystyką mogą mieć zarówno charakter wielodyscyplinarny – gdy dany problem badany jest z różnych perspektyw i prowadzi do częściowych ustaleń – jak i interdyscyplinarny, gdy analiza prowadzona na gruncie kilku dyscyplin prowadzi do zintegrowanych rozwiązań (Butowski, 2011, s. 19). Aby opisać turystykę i dokonać jej systematyzacji, można – a nawet należy – posłużyć się terminologią z tych różnych obszarów i kontekstów, w których turystyka występuje.

Pod względem definicji prawnych ważnym ujęciem jest definicja Światowej Organizacji Turystyki (United Nations World Tourism Organisation – UNWTO), uznawana przez organy Unii Europejskiej (Rozporządzenie PE i Rady UE 2011) oraz przyjęta przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Zgodnie z nią:

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 odwiedzonego miejsca. (GUS, 2024a).

Dla UNWTO 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 roku UNWTO na Zebraniu Ogólnym w Chile uchwaliła „Globalny Kodeks Etyki w Turystyce”, w którym to dokumencie potwierdziła „prawo do turystyki i swobodę przemieszczania się w celach turystycznych” (UNWTO, 1991) rozumiane jako prawo powszechne dla wszystkich ludzi.

Na koniec tego krótkiego przeglądu ujęć definicyjnych warto wspomnieć o trendzie będącym odpowiedzią na zagrożenia związane z masowością turystyki: turystyce alternatywnej lub turystyce zrównoważonej. Istota tej ostatniej w ujęciu Gołębskiego to „dążenie do osiągnięcia stanu równowagi między potrzebami turystów, środowiska oraz społeczności lokalnych” (Gołębski, 2009, za: Duda, 2024, s. 111). Według A. Pawlikowskiej-Piechotki termin „turystyka zrównoważona” rozumiany jest zwykle jako

(...) respektowanie wartości kulturowych, społecznych i przyrodniczych obszaru, w którym turyści przebywają, ochrona zasobów naturalnych i kulturowych, szacunek dla tożsamości, tradycji i stylu życia społeczności lokalnych, przy jednoczesnym

wykorzystywaniu (przede wszystkim przez społeczność lokalną, w mniejszym stopniu przez inwestorów zewnętrznych) ekonomicznej szansy, jaką niesie turystyka dla rozwoju gospodarczego regionu (Pawlikowska-Piechotka, 2009, s. 203, za: Kowalczyk, 2010).

W niniejszym rozdziale od zdefiniowania czym jest turystyka przejdziemy w dalszej części do kwestii czym są usługi turystyczne, ponieważ będziemy chcieli uchwycić usługi społeczne w turystyce. Najpierw jednak przedstawione zostaną polski dorobek naukowy oraz przykłady monitorowania usług turystycznych w wybranych krajach europejskich.

6.2. Dotychczasowe badania prowadzone nad turystyką w Polsce

W literaturze przedmiotu turystyka w Polsce jest przedmiotem analiz kładących nacisk na różne jej cechy.

Przegląd polskich badań nad usługami społecznymi w turystyce rozpocząć należy od danych dostępnych w statystyce publicznej. Systematyczną, choć o dość ogólnym charakterze, analizę turystyki w Polsce przeprowadził GUS w publikacji „Turystyka w 2024 roku” (GUS, 2025). Publikacja ta pełni rolę podstawowego źródła dla analiz społecznych i ekonomicznych w turystyce, stanowi także narzędzie oceny polityki turystycznej i planowania działań w zakresie turystyki. Opracowanie GUS prezentuje różne dane, między innymi o zasobie turystycznej bazy noclegowej, jej wykorzystaniu oraz regionalnym zróżnicowaniu, o uczestnictwie mieszkańców Polski w podróżach, o ruchu granicznym czy działalności wybranych organizacji związanych z turystyką. Z danych wynika, że w 2024 roku gospodarstwa domowe odbyły 40,4 miliona wyjazdów turystycznych (z co najmniej jednym noclegiem), przy czym średnio gospodarstwa domowe brały udział w 3 wyjazdach. Mieszkańcy Polski odbyli łącznie 78,9 mln podróży (jedna osoba mogła odbyć kilka podróży). Dominowały wyjazdy krajowe (79,2%), z czego 45,4% trwało 2–4 dni, a 33,8% trwało 5 dni lub dłużej. Co piąta osoba (20,8%) odbyła wyjazd zagraniczny, z tego 16,7% ogółu wyjazdów trwało ponad 5 dni. Najczęściej podróżowały osoby młode, aktywne zawodowo i lepiej sytuowane. Osoby starsze i gospodarstwa o niższych dochodach znacznie rzadziej korzystały z turystyki. Raport pokazuje, że dostęp do turystyki jest w Polsce silnie zróżnicowany społecznie. Baza noclegowa jest skoncentrowana w dużych ośrodkach miejskich i regionach turystycznych.

Opracowanie pod redakcją Andrzeja Stasiaka (2021) stanowi kompleksową analizę stanu i perspektyw turystyki społecznej u progu trzeciej dekady obecnego wieku. O ile wcześniej koncentrowano się na turystyce „socjalnej”, przyjmując, że chodzi o dotowane formy podróży, to obecnie grono badaczy preferuje termin „turystyka społeczna” jako bardziej nośny

i pozytywny. W tak rozumianą turystykę społeczną w szerokim ujęciu wchodzi trzy zjawiska: (i) turystyka społeczna (*sensu stricto*), utożsamiana z dofinansowanymi wyjazdami, (ii) przedsiębiorczość (ekonomia) społeczna w turystyce oraz (iii) turystyka zawierająca projekty społecznie zaangażowane. Celem publikacji jest ukazanie turystyki nie tylko jako zjawiska komercyjnego, ale przede wszystkim jako narzędzia polityki społecznej. Chodzi o turystykę dostępną dla grup o ograniczonych możliwościach finansowych i społecznych, czyli turystykę o charakterze integracyjnym. Stanowi to przejście od „turystyki socjalnej” (kojarzonej z dotacjami) ku nowoczesnej „turystyce inkluzywnej”. Tak rozumianą turystykę społeczną wpisuje się w nurt turystyki zrównoważonej (Stasiak, 2021, s. 7–9). W publikacji przedstawiono ramy teoretyczne turystyki społecznej (Mikos von Rohrscheidt, 2021; Korbiel i Dominek, 2021), udział i rolę podmiotów ekonomii społecznej w turystyce, analizy dostępu do turystyki różnych grup defaworyzowanych (seniorów, osób niepełnosprawnych, młodzieży). Interesujący wątek dotyczy szlaków turystycznych jako elementu infrastruktury umożliwiającej uprawianie turystyki; publikacja porusza także między innymi znaczenie socjoterapii w turystyce zdrowotnej na terenach wiejskich. Przegląd dobrych praktyk stanowi bez wątpienia cenne źródło inspiracji zwłaszcza dla liderów społecznych w lokalnych środowiskach. Publikacja ta należy do najważniejszych pozycji w literaturze dotyczącej turystyki społecznej w Polsce.

Praca Andrzeja Stasiaka sprzed 10 lat (Stasiak, 2011) analizowała bariery rozwoju turystyki społecznej, wskazując na niedostateczne finansowanie i brak stabilnych mechanizmów wsparcia. Zauważa się w niej, że świadomość społeczna i polityczna roli turystyki społecznej była niska. Podkreślono znaczenie funduszy unijnych, które umożliwiają realizację projektów lokalnych i regionalnych. Autor wskazuje, że w Polsce brakuje spójnej strategii turystyki społecznej, mimo iż w Europie Zachodniej jest to standard. Praca podkreśla potrzebę współpracy między samorządami, organizacjami pozarządowymi i biznesem. Wskazano, że turystyka społeczna może wspierać cele edukacyjne i zdrowotne. Autor zauważa także bariery organizacyjne, w tym brak odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego. Podkreślono rolę sektora ekonomii społecznej (PES) i organizacji pozarządowych (NGO) w rozwoju tej sfery. Wnioskiem końcowym jest konieczność traktowania turystyki społecznej jako integralnej części polityki społecznej państwa.

Wiesław Alejziak (2012) podjął próbę analizy zróżnicowania aktywności turystycznej Polaków na tle międzynarodowym. Badania wskazują, że Polska charakteryzuje się niższym wskaźnikiem uczestnictwa w turystyce niż kraje Europy Zachodniej. Podstawowym czynnikiem różnicującym jest poziom dochodu i status społeczny. Najniższą aktywnością turystyczną cechują się osoby starsze, uboższe i mieszkańcy wsi. Autor wskazuje, że istnieje problem wykluczenia turystycznego, które stanowi formę wykluczenia społecznego. Analiza podkreśla znaczenie polityki publicznej w niwelowaniu nierówności. Wskazano także na rolę edukacji

i kształtowania postaw pro-turystycznych wśród młodzieży. Badania dowodzą, że turystyka może być narzędziem aktywizacji społecznej, ale w Polsce pozostaje dobrem nierówno dostępnym. Autor proponuje większe wykorzystanie programów dofinansowanych ze środków publicznych.

Zbigniew Dziubiński i Martyna Sitek (2018) badają powiązania między poziomem zaufania społecznego a uczestnictwem w turystyce. Dowodzą, że turystyka jest jednym z narzędzi budowania kapitału społecznego i wspierania więzi międzyludzkich. Analiza pokazuje, że wyjazdy turystyczne sprzyjają wzrostowi zaufania nie tylko do instytucji, ale też do innych ludzi. Wskazano, że regiony charakteryzujące się wyższym poziomem zaufania społecznego mają wyższe wskaźniki uczestnictwa w turystyce lokalnej. Autorzy podkreślają, że turystyka pełni funkcję edukacyjną i wychowawczą, ucząc współdziałania i otwartości. W badaniu zwrócono uwagę, że niski poziom zaufania jest jedną z barier rozwoju turystyki w Polsce. Wyniki sugerują, że polityka turystyczna powinna uwzględniać działania wzmacniające zaufanie społeczne, na przykład poprzez projekty lokalne. W pracy znalazło się odniesienie do teorii kapitału społecznego (Putnam, Bourdieu), co wzmacnia jej ramy teoretyczne. Autorzy konkludują, że turystyka powinna być postrzegana jako instrument integracji społecznej. Wnioski te mają szczególne znaczenie dla polityki lokalnej i regionalnej.

Książka pod redakcją Jadwigi Berbeki (2016) analizuje dekadę przemian w aktywności turystycznej Polaków, ukazując rosnącą rolę turystyki krajowej i zagranicznej. Badania pokazują, że uczestnictwo w turystyce jest silnie uzależnione od czynników społeczno-ekonomicznych, zwłaszcza dochodów i wykształcenia. Wskazuje się na pogłębiające się różnice między mieszkańcami dużych miast a mieszkańcami wsi, a także między różnymi grupami wiekowymi. Szczególnie istotne są bariery finansowe, które ograniczają udział osób starszych i rodzin o niskich dochodach. W pracy podkreślono także znaczenie wzrostu mobilności młodych osób, które korzystają z tanich przewoźników i internetu. Ważnym wnioskiem jest rola czynników kulturowych i edukacyjnych w kształtowaniu stylów turystyki. Autorka zauważa, że turystyka może być czynnikiem integrującym społecznie, ale w Polsce grozi ryzyko wykluczenia turystycznego. Analiza wskazuje także na dużą dynamikę przemian pod wpływem globalizacji i nowych technologii. Wnioskiem końcowym jest konieczność aktywnej polityki publicznej wspierającej dostęp do turystyki dla grup defaworyzowanych. Praca ta stanowi ważny punkt odniesienia w badaniach społecznych nad turystyką w Polsce.

6.3. Monitorowanie usług turystycznych w wybranych krajach UE

Turystyka jako element szeroko rozumianych usług społecznych znajduje coraz szersze uznanie w politykach publicznych wybranych krajów Unii Europejskiej. W niektórych państwach

została zinstytucjonalizowana, posiada silne zaplecze organizacyjne i finansowe, a także systemy ewaluacji i pomiaru jej wpływu. Poniżej przedstawiono wybrane przykłady europejskie, które mogą stanowić punkt odniesienia i źródło inspiracji dla rozwoju usług społecznych w turystyce w Polsce. Przy doborze krajów kierowano się następującymi kryteriami:

- Różne modele polityki społecznej – uwzględniono państwa o zróżnicowanych systemach wsparcia społecznego (model francuski, południowy, kontynentalny).
- Stopień instytucjonalizacji turystyki społecznej – wybrane kraje mają dobrze rozwinięte systemy (np. IMSERSO w Hiszpanii).
- Istotny udział organizacji pozarządowych – w analizowanych przypadkach podmioty non-profit i PES odgrywają istotną rolę w realizacji usług.

Zróżnicowanie geograficzne i kulturowe – wybrano zarówno kraje południa (Włochy, Hiszpania), jak i zachodu (Francja, Niemcy), aby pokazać różne ścieżki rozwoju tej formy usług.

Włochy

We Włoszech turystyka społeczna została zdefiniowana i wdrożona jako element polityki publicznej zorientowanej na spójność terytorialną, przeciwdziałanie marginalizacji regionów oraz integrację społeczną. Szczególną rolę odgrywa strategia rozwoju tzw. „aree interne” (obszarów wewnętrznych) – czyli peryferyjnych, słabiej zaludnionych terenów zagrożonych depopulacją i wykluczeniem usługowym (Di Matteo, 2024). W ramach tej strategii wdrażane są działania promujące turystykę jako usługę społeczną, w tym:

- wsparcie podmiotów ekonomii społecznej (kooperatyw, lokalnych stowarzyszeń),
- rozwój lokalnych usług turystycznych (np. agroturystyka, turystyka dziedzictwa),
- rewitalizacja infrastruktury i aktywizacja społeczności lokalnych poprzez turystykę,
- tworzenie pakietów dostępnych cenowo dla rodzin, seniorów, osób z niepełnosprawnościami.

Pomiar efektów prowadzony jest w ramach instrumentów oceny polityki regionalnej, na przykład wskaźników terytorialnych w ramach Aree Interne Monitoring Framework (AIMF). Jest to włoski system monitorowania i ewaluacji powstały w ramach Strategii dla Obszarów Wewnętrznych (SNAI), którego celem jest ocena jakości życia i skuteczności polityk publicznych w peryferyjnych regionach kraju. Obejmuje zestaw wskaźników społecznych, gospodarczych, usługowych i środowiskowych, które pozwalają mierzyć dostęp do kluczowych usług, takich jak zdrowie, edukacja, transport czy turystyka.

Jednostką analizy są gminy położone daleko od centrów administracyjnych, gdzie od lat ograniczony jest dostęp do infrastruktury i usług publicznych. W ramach AIMF analizuje się między innymi czas dojazdu do szpitala, szkoły, przystanku kolejowego, a także poziom aktywności

ekonomicznej związanej z turystyką, kulturą i dziedzictwem. Ewaluacja prowadzona jest poprzez porównania międzyregionalne i monitorowanie zmian w czasie, co umożliwia ocenę efektów inwestycji finansowanych ze środków krajowych i unijnych. Ważnym aspektem jest pomiar wpływu turystyki społecznej i agroturystyki na integrację społeczności lokalnych, zatrudnienie oraz zatrzymanie młodych ludzi w regionach peryferyjnych. Wyniki wskazują, że inwestycje w turystykę i kulturę mogą działać jako katalizator rozwoju gospodarczego i poprawy spójności społecznej. AIMF służy także jako narzędzie raportowania wobec Komisji Europejskiej, ponieważ SNAI jest współfinansowana z funduszy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W praktyce framework umożliwia włoskim decydentom lepiej ukierunkować politykę publiczną na obszary najbardziej zagrożone depopulacją. Tym samym AIMF stał się kluczowym narzędziem oceny polityki regionalnej, łącząc wymiar ekonomiczny i społeczny usług publicznych, w tym turystyki (Barca, Casavola i Lucatelli, 2014).

Cechy modelu włoskiego:

- Turystyka jako narzędzie walki z depopulacją i marginalizacją.
- Wsparcie kooperatyw i PES.
- Zintegrowany monitoring efektów społecznych i terytorialnych.

Francja

Turystyka jako usługa publiczna ma we Francji długą tradycję. Już od lat sześćdziesiątych rozwijana jest koncepcja „turystyki dla wszystkich” jako element prawa do wypoczynku i uczestnictwa w życiu społecznym. Główną rolę na tym polu pełnią Agencja Narodowa ds. Czekań Wakacyjnych (Agence Nationale pour les Chèques-Vacances – ANCV, 2023) oraz Krajowa Unia Stowarzyszeń Turystycznych (Union Nationale des Associations de Tourisme – UNAT, 2023).

ANCV to francuska agencja publiczna utworzona w 1982 roku, której zadaniem jest zarządzanie systemem bonów wakacyjnych (*chèques-vacances*). Jest to instrument wspierania dostępu do turystyki i rekreacji dla osób o niskich dochodach – subsydiowany przez państwo i pracodawców. Agencja finansuje także projekty społeczne i badania naukowe dotyczące turystyki społecznej. Badania ANCV koncentrują się na ocenie skuteczności bonów wakacyjnych – zbierają dane statystyczne o tym, ilu beneficjentów skorzystało z tego instrumentu, w jakich regionach i w jakiej formie. Raporty wykazały, że korzystanie z bonów zwiększa dostępność turystyki o 15–20% wśród rodzin o niskich dochodach i seniorów oraz sprzyja poprawie jakości życia i integracji społecznej. ANCV bada także efekty regionalne, wskazując, że środki z bonów wspierają rozwój gospodarczy obszarów wiejskich i peryferyjnych (Knežević, 2016).

UNAT (Union Nationale des Associations de Tourisme) to krajowa federacja zrzeszająca ponad 1500 organizacji turystycznych i rekreacyjnych we Francji, działająca od 1920 roku. Zrzesza stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie i organizacje non-profit, które oferują turystykę społeczną i solidarnościową. UNAT koordynuje działania podmiotów turystyki społecznej – fundacji, spółdzielni i organizacji non-profit oferujących wypoczynek dzieciom, osobom starszym, niepełnosprawnym i osobom o niskich dochodach. Celem jest zapewnienie równego dostępu do wypoczynku i wakacji dla wszystkich, zwłaszcza dla rodzin o niskich dochodach, dzieci i młodzieży oraz seniorów. Organizacja prowadzi badania ankietowe wśród klientów wiosek wakacyjnych, kolonii i innych ośrodków – badając motywacje, bariery finansowe, stopień zadowolenia i oczekiwania wobec usług. Zbierane dane są głównie ilościowe (ankiety kwestionariuszowe) i jakościowe (wywiady, studia przypadków).

Ewaluacja usług turystycznych prowadzona przez UNAT i ANCV opiera się na analizie dostępności, jakości i oddziaływania społecznego turystyki. Sprawdzane jest, czy oferowane usługi faktycznie docierają do grup defaworyzowanych – rodzin o niskich dochodach, seniorów, osób z niepełnosprawnościami. Ewaluacja obejmuje poziom satysfakcji beneficjentów, stopień zaspokojenia potrzeb wypoczynkowych oraz wpływ wyjazdów na dobrostan psychiczny i społeczny uczestników. Analizuje się także efekty edukacyjne i zdrowotne, szczególnie w odniesieniu do dzieci i młodzieży. W przypadku ANCV ocena dotyczy wpływu systemu bonów wakacyjnych na zwiększenie uczestnictwa w turystyce. Ewaluacje regionalne, obejmujące konsultacje z operatorami turystyki społecznej, organizacjami pozarządowymi i samorządami, badają wpływ turystyki społecznej na lokalną gospodarkę i miejsca pracy. Stosowane metody obejmują analizę porównawczą, benchmarki europejskie oraz raporty okresowe. Ewaluacje mają charakter cykliczny, co umożliwia dostosowywanie polityki turystycznej do warunków społecznych i ekonomicznych. Dzięki temu usługi społeczne w turystyce we Francji są stale monitorowane i doskonalone jako element polityki publicznej.

Cechy modelu francuskiego:

- Silna rola państwa i instytucjonalizacja.
- Powszechny dostęp – turystyka jako dobro wspólne.
- Precyzyjny system oceny jakości, zorientowany na inkluzję społeczną.

Hiszpania

W Hiszpanii społeczne usługi w turystyce zostały instytucjonalnie rozwinięte głównie w kontekście osób starszych, poprzez znany program pt. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO, 2023). Program ten oferuje dotowane wyjazdy turystyczne i uzdrowiskowe dla seniorów – jako forma zapobiegania izolacji społecznej i promowania aktywnego starzenia się. Współfinansowany jest on przez państwo, obejmując kilkaset tysięcy osób rocznie.

Współpracują z nim zarówno duże biura podróży, jak i lokalne organizacje społeczne, co umożliwia dywersyfikację oferty i zwiększa dostępność usług.

Program IMSERSO prowadzi coroczne raporty ewaluacyjne, analizujące nie tylko liczbę uczestników, ale również wpływ na lokalną gospodarkę, zdrowie psychofizyczne seniorów oraz integrację społeczną. Raport grupy badaczy (Garcés Ferrer i in., 2015) stanowił analizę wpływu tych usług turystycznych na zdrowie i aktywne starzenie się. Autorzy podkreślali, że wcześniejsze badania wskazywały na korzyści psychiczne i społeczne wynikające z udziału w turystyce, jednak brakowało solidnych dowodów ilościowych. W badaniu wzięło udział 189 osób w wieku 65–85 lat z Walencji, które podzielono na turystów i nieturystów.

Zastosowano zestandaryzowane narzędzia, takie jak kwestionariusz SF-12 do oceny zdrowia fizycznego i psychicznego, Indeks Lawton i Brody'ego do oceny zdolności wykonywania codziennych czynności, Skala Dienera do oceny satysfakcji z życia oraz Indeks Berkman–Syme'a do oceny integracji społecznej. Wyniki wykazały, że turyści mieli istotnie wyższe wyniki w zakresie zdrowia fizycznego i psychicznego, większą niezależność w codziennych czynnościach oraz wyższą satysfakcję z życia niż nieturyści, zaś różnice w integracji społecznej nie były istotne. Analiza przy pomocy modelowania równań strukturalnych (SEM) potwierdziła, że udział w turystyce pozytywnie wpływa na zdrowie i dobrostan osób starszych, wspierając hipotezę, że turystyka sprzyja aktywnemu i zdrowemu starzeniu się. Raport sugeruje, że programy turystyki społecznej, takie jak IMSERSO w Hiszpanii czy INATEL w Portugalii, mogą nie tylko poprawiać zdrowie jednostek, lecz także przynosić oszczędności w systemach ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Jednocześnie autorzy wskazują na potrzebę dalszych badań longitudinalnych i stosowania obiektywnych miar zdrowia, aby lepiej udokumentować długofalowy wpływ turystyki na starzejące się społeczeństwa.

Cechy modelu hiszpańskiego:

- Silne powiązanie z polityką zdrowia i aktywnego starzenia się.
- Współpraca państwa, sektora prywatnego i organizacji non-profit.
- Mierzalny wpływ na zdrowie i jakość życia seniorów.

Niemcy

W Niemczech społeczne usługi turystyczne nie są centralnie zarządzane przez państwo, lecz opierają się na sieci instytucji społeczeństwa obywatelskiego: organizacji kościelnych (Caritas, Diakonie), fundacji, związków zawodowych (na przykład DGB) oraz organizacji non-profit. Realizują one między innymi kolonie dla dzieci, wyjazdy rehabilitacyjne, rodzinne wycieczki dla osób o niskich dochodach.

Turystyka traktowana jest jako dobro wspólne (*Gemeingut*) i forma aktywizacji społecznej oraz włączenia społecznego.

Działalność turystyczna jest monitorowana przez Bundesarbeitsgemeinschaft Familienerholung (dalej BAG Familienerholung) oraz poszczególne fundacje. Raporty zawierają dane dotyczące frekwencji, kosztów i dostępności. Istnieje także system certyfikacji placówek oferujących „turystykę sprawiedliwą” (*fair tourism*). Monitoring prowadzony przez BAG Familienerholung jest kompleksowym procesem mającym na celu zapewnienie wysokiej jakości programów wypoczynku rodzinnego. Działania te obejmują zarówno certyfikację i audyt ośrodków, jak i ocenę zadowolenia uczestników. Na pierwszym etapie stowarzyszenie starannie ocenia ośrodki wypoczynkowe chcące dołączyć do ich sieci, sprawdzając, czy spełniają surowe standardy w zakresie bezpieczeństwa, higieny oraz infrastruktury przyjaznej dzieciom i rodzinom. Regularne audyty pozwalają na utrzymanie tej jakości w czasie. Na drugim etapie BAG Familienerholung monitoruje efekty społeczne i psychologiczne swoich działań, zbierając opinie od rodzin po powrocie z urlopu za pomocą ankiet. Dzięki tak szczegółowemu podejściu organizacja może nie tylko weryfikować jakość swoich usług, ale także gromadzić dane kluczowe w negocjacjach dotyczących finansowania publicznego i dalszego rozwoju programów.

BAG Familienerholung to organizacja parasolowa w Niemczech zrzeszająca różne podmioty działające na rzecz wypoczynku rodzinnego. Jej głównym celem jest promowanie i organizowanie urlopów dla rodzin, ze szczególnym uwzględnieniem tych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Stowarzyszenie współpracuje z ośrodkami wypoczynkowymi certyfikowanymi jako przyjazne rodzinom, oferującymi odpowiednią infrastrukturę i programy zajęć. Działalność BAG Familienerholung polega na zapewnieniu, że urlopy te są dostępne dla każdego, niezależnie od statusu społeczno-ekonomicznego (Bundesarbeitsgemeinschaft, 2023). Organizacja negocjuje z władzami federalnymi i landowymi w celu pozyskania funduszy na dofinansowania i dotacje. Dzięki temu rodziny o niskich dochodach mogą skorzystać ze specjalnych, obniżonych stawek lub całkowitego zwolnienia z opłat. Stowarzyszenie promuje ideę, że wspólny wypoczynek ma kluczowe znaczenie dla zdrowia psychicznego i wzmacniania więzi rodzinnych. Jego misją jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zapewnienie, że żadna rodzina nie zostanie pozbawiona możliwości spędzenia czasu razem na wakacjach.²⁵

Cechy modelu niemieckiego:

- Subsydiarność i silna rola społeczeństwa obywatelskiego.
- Sieciowe zarządzanie – brak centralizacji.
- System certyfikacji placówek i monitoringu społecznego wpływu.

²⁵ <https://www.bag-familienerholung.de/ueber-uns>

Tabela 1. Typologia usług społecznych w turystyce w wybranych krajach UE oraz w Polsce

Kraj	Definicja turystyki jako usługi publicznej	Programy i polityki publiczne	Główne grupy docelowe	Podmioty realizujące	System oceny i monitoringu
Polska	Turystyka jako część polityki społecznej w zakresie ekonomii społecznej – działania NGO i samorządów w ramach wsparcia PES.	Wsparcie PES, NGO prowadzących turystykę kulturową, edukacyjną i inkluzywną	Rodziny, dzieci, OzN, seniorzy	PES, NGO, samorządy	Ewaluacje PES, ewaluacje lokalnych polityk w zakresie wspierania turystyki, dane GUS.
Francja	Turystyka społeczna jako prawo do wypoczynku – system bonów wakacyjnych (chèques-vacances) wspierany przez państwo.	NCV, UNAT, Chèques-vacances	Rodziny, seniorzy, osoby z niskimi dochodami	ANCV, NGO, organizacje non-profit	Liczba beneficjentów, wydatkowanie bonów, raporty ANCV.
Hiszpania	Turystyka senioralna jako integralna część polityki społecznej i zdrowotnej – program IMSERSO.	IMSERSO – programy wyjazdów dla seniorów	Seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami	IMSERSO, prywatni operatorzy, NGO	Wskaźniki wpływu gospodarczego, badania jakości życia seniorów (raporty IMSERSO)
Niemcy	Turystyka jako dobro wspólne, wspierane przez fundacje, organizacje religijne i państwowe dotacje.	Kolonie, wyjazdy zdrowotne, wypoczynek rodzinny, działania kościelne	Rodziny, dzieci, osoby wykluczone	Kościoły, fundacje, związki zawodowe	Statystyki uczestnictwa, raporty organizacji kościelnych i fundacji
Włochy	Turystyka jako narzędzie integracji terytorialnej i społecznej – rewitalizacja regionów wewnętrznych.	Strategia Aree Interne, lokalne programy rewitalizacji turystyki	Społeczności wiejskie, osoby starsze, młodzież	Kooperatywy, samorządy, NGO	Monitoring rozwoju Aree Interne, wskaźniki społeczno-ekonomiczne, regionalne analizy terytorialne

Źródło: opracowanie własne.

6.4. Identyfikacja usług społecznych

Próbę rozpoznania istnienia usług społecznych w turystyce rozpoczniemy od wyjaśnienia, jak można rozumieć pojęcie usługi turystycznej. Na gruncie prawa możemy posłużyć się Ustawą o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych z dnia 25 listopada 2017

roku (Dz. U. z 2023 r. poz. 2211), w której w artykule 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.

Posługując się powyższą kategoryzacją nie dostrzegamy istoty usług społecznych w obszarze turystyki. Bardziej użyteczną definicję usługi turystycznej zawarto w artykule 3 Ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 sierpnia 1997 roku (Dz. U. 2024 nr 223). W ich zakres wchodzi „usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym”. Wszystkie świadczenia nierzeczowe na rzecz turystów lub odwiedzających są tu określane mianem usługi. Artykuł 3 tej ustawy definiuje także pojęcia turysty i odwiedzającego:

- 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). Zatem z usługą turystyczną mamy do czynienia od momentu opuszczenia stałego miejsca zamieszkania do powrotu do niego. Wszystkie usługi świadczone w tym czasie są usługami turystycznymi.

Poruszając się na gruncie prawa trudno jest jednak znaleźć bardziej szczegółowe elementy stanowiące usługę turystyczną. Nie otrzymujemy jasnej odpowiedzi na pytanie: jakie usługi są świadczone w ramach turystyki? Uszczegółowienie tego zagadnienia możemy znaleźć w klasyfikacji dostarczanej przez Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku pt. „Uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu artykułów 107 i 108 Traktatu”. Zgodnie z tymi regulacjami 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.

W obszarze prawa proponowany podział usług turystycznych jest zbyt powierzchowny, a przynajmniej mało użyteczny dla wyselekcjonowania wszystkich rodzajów usług i określenia ich skali – czyli oszacowania liczby podmiotów świadczących te usługi.

W Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) turystyka nie ma odrębnego działu, co utrudnia wybranie podmiotów w nią zaangażowanych. Działalność z obszaru turystyki jest opisana w sekcji H „Transport i gospodarka magazynowa” (wybrać możemy podmioty zajmujące się przewozem osób, obsługą pasażerów i obsługą ruchu turystycznego) oraz częściowo w sekcji I – „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi”, a także w sekcji N „Działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierające” – w dziale 79 „Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji” (por. Zestawienie w Tabeli A-1 w Aneksie do tego rozdziału).

Należy ponadto zadać pytanie, czy każda usługa turystyczna jest usługą społeczną? We Wprowadzeniu do tej książki przedstawiono definicje i cechy usług społecznych. Wydaje się, że największą koncentrację podmiotów świadczących usługi społeczne można znaleźć w sekcji I – zakwaterowanie i gastronomia. To właśnie tutaj działalność wprost odpowiada na potrzeby człowieka w tym zakresie: mieszkanie, wyżywienie i odpoczynek (por. Tabela A-1 w Aneksie):

- W grupie 55.20.Z mieści się agroturystyka, pensjonaty i schroniska (często prowadzone przez organizacje pozarządowe oraz podmioty ekonomii społecznej).
- W grupie 55.30.Z (pola kempingowe) i 55.90.Z (pozostałe zakwaterowanie, np. internaty, bursy, hostele) to kategorie, gdzie część usług ma charakter społeczny – np. zapewnianie tanich noclegów dla dzieci, młodzieży czy innych grup osób.
- Grupa 56.10.A jest kluczowa w gastronomii (restauracje i inne placówki gastronomiczne) – mieszczą się w niej bary mleczne czy jadłodajnie społeczne. Ważna jest także grupa 56.21.Z (catering), obejmująca np. kuchnie przygotowujące posiłki dla szkół, domów pomocy społecznej czy seniorów.

Drugim obszarem są wybrane kategorie w sekcji H – transport i gospodarka magazynowa, ale tylko tam, gdzie mówimy o transporcie pasażerskim. Są to grupy:

- 49.31.Z (transport pasażerski miejski i podmiejski) to komunikacja publiczna, gwarantująca mobilność mieszkańców i dostęp do edukacji, pracy i usług zdrowotnych.
- 49.39.Z (pozostały transport lądowy pasażerski) obejmująca m.in. przewozy autokarowe, w tym wycieczki szkolne, integracyjne i wyjazdy dla seniorów.
- 49.32.Z (taksówki) w części także pełnią funkcję społeczną, zwłaszcza w przypadku usług dla osób starszych i z niepełnosprawnościami.

Dane ze statystyki publicznej nie zawierają informacji o usługach społecznych w obszarze turystyki. Również nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy dana grupa podmiotów (lub dany podmiot) realizuje usługi typowo komercyjne czy społeczne. Może być tak, że na przykład hotel czy schronisko młodzieżowe w jednym roku zapewniają miejsca uchodźcom wojennym z Ukrainy, a bar mleczny dostarcza posiłki do domu pomocy społecznej (i tę działalność finansuje państwo lub organizacja pozarządowa), ale w kolejnym roku oba te podmioty prowadzą już wyłącznie działalność komercyjną finansowaną przez indywidualnych klientów – turystów.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja transportu publicznego, a w szczególności komunikacji miejskiej. Dla większości jego użytkowników jest to usługa, której koszty w części pokrywają ze swoich prywatnych środków, zaś osoby starsze korzystają z transportu publicznego bezpłatnie – w części, ponieważ samorządy miejskie dotują transport publiczny²⁶. Jest to także element polityki prowadzonej przez miasta, które w ten sposób starają się ograniczyć transport prywatny lub poprawić atrakcyjność danego regionu, wprowadzając darmową komunikację miejską.

Wydaje się zatem, że kluczowy podział na to, co jest usługą społeczną, a co nią nie jest, przebiega na linii rynek versus sektor publiczny. W sytuacji, gdy odbiorca pokrywa mniej niż połowę kosztu usługi, można mówić, że jest to usługa społeczna.

Usługi turystyczne można także podzielić ze względu na **główny cel podróży**²⁷. 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,

²⁶ Np. w Warszawie wpływy z biletów pokrywają około 30% kosztów funkcjonowania komunikacji miejskiej. <https://um.warszawa.pl/-/transport-i-komunikacja-2024>

²⁷ Zaprezentowany wybór ograniczono 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.

- f) turystyką miejską,
- g) turystykę hobbistyczną (np.: kulinarną, militarną, sportową – rozumianą tutaj jako uprawianą z powodu konkretnej dyscypliny sportowej).

Powyższy podział może faktycznie 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 w taki sposób, aby w kolejnym kroku móc wskazać, czy dana usługa jest społeczna czy też nie jest. Nic bardziej mylnego. Podział ze względu na cel podróży może wskazać, z jakiego rodzaju usługą turystyczną mamy do czynienia, oraz na charakterystykę organizatora i podmiot finansujący wyjazd – dzięki temu otrzymujemy informacje, gdzie szukać usług społecznych.

W tym miejscu warto jeszcze odwołać się do dwóch terminów stosowanych w turystyce. Pierwszy z nich to produkt turystyczny, który można określić jako przedmiot lub usługę, które turysta wykorzystuje podczas podróży (Kaspar i Kunz, 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 nabywanych przez turystę. I rzeczywiście 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 przyjrzeć się ofercie biur podróży, to sprzedają one wycieczki – czyli właśnie pakiety usług²⁸. Kategoryzacja turystyki ze względu na cel podróży tym samym znajduje dobre uzasadnienie teoretyczne. 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.

Mając na względzie to, co zostało już poruszono o usługach turystycznych analizowanych w przekroju sekcji PKD (gdzie kluczową kwestią staje się podmiot finansujący usługę) oraz dodając do tego zagadnienie pakietu turystycznego wraz z uwzględnieniem celu podróży, wydaje się, że usługi społeczne w turystyce zawsze będą miały miejsce tam, gdzie ich organizatorem jest organizacja pozarządowa (co nie oznacza jednocześnie, że usługi społeczne w turystyce są wyłącznie domeną NGO), która z definicji nie jest powołana do realizacji zysku.

²⁸ Istnieje jednak rynek poszczególnych usług - nawet największe biura podróży oferują loty czarterowe. Choć są one raczej uzupełnieniem ich biznesu niż ich kluczową działalnością.

W ten sposób dochodzimy do poniższej Tabeli 2. Jej zawartość nie jest ukończona, ma bardziej charakter przykładowy i dzięki niej można poszerzyć listę usług społecznych.

Tabela 2. 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 – miejsc ważnych wydarzeń odwiedzanie budynków i obiektów historycznych (kościół, zamków, parków). organizowanie eventów o kulturze lokalnej (np.: festiwal Watra Łemkowska, dni Pragi w Warszawie).	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
Turystyka zdrowotna	usługi sanatoryjne, rehabilitacyjne, usługi na rzecz poprawy kondycji zdrowotnej,	stowarzyszenia promujące zdrowy styl życia (np.: grupy odnowy biologicznej, grupy	rehabilitacja lecznicza.

	zajęcia promujące zdrowy styl życia (np.: o zdrowym odżywianiu)	promujące życie bliżej natury etc.)	
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 Powst. Warszawskiego, najbardziej znanych zbrodni II RP), „city break”*	stowarzyszenia promujące dany region lub miasto (np.: stowarzyszenie miłośników Warszawy, stowarzyszenie przewodników miejskich)	Liczba wycieczek Liczba organizacji świadczących daną usługę Liczba turystów
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. * City break można rozumieć jako imprezę mającą na celu krótkotrwały odpoczynek w mieście (Prylińska i Ratkowska, 2009).

Należy zaznaczyć, że każdą z form turystyki wybraną ze względu na cel podróży może realizować także podmiot prywatny, rynkowy (na przykład biuro podróży).

Analiza zagadnienia usług społecznych w turystyce prowadzi do następujących wniosków:

1. Dana usługa może być świadczona na zasadach komercyjnych dla prywatnych odbiorców i wówczas nie jest usługą społeczną – na przykład zakup biletu autokarowego do Częstochowy w celu odwiedzenia klasztoru na Jasnej Górze. Mówimy wówczas o turystyce pielgrzymkowej, patrząc na powyższą tabelę (jeśli ten wyjazd zorganizuje nam biuro podróży) lub usłudze transportowej, jeśli posługujemy się sekcjami PKD z poprzedniej tabeli.
2. Wyjazd do Częstochowy może także zyskać miano usługi społecznej, gdy zostanie zrealizowany przez stowarzyszenie religijne (a uczestnicy pokryją co najwyżej niewielką część kosztu) – mamy wówczas do czynienia, jak poprzednio, z turystyką pielgrzymkową.

3. W efekcie kluczowym czynnikiem przesądzającym o „społeczności” usługi jest albo jej organizator – w przywołanych przykładach organizacja non-profit – albo fakt sfinansowania większości kosztu usługi przez sektor publiczny.

W obszarze dużych organizacji pozarządowych o charakterze ogólnopolskim, które świadczą usługi z zakresu turystyki, można wskazać:

1. Caritas Polska²⁹, 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.

Przywołanie listy największych organizacji pozarządowych realizujących usługi turystyczne ma na celu wskazanie, że dopiero analiza ich sprawozdań z działalności może doprowadzić do kwantyfikowalnego ujęcia usług społecznych w turystyce. Innymi słowy, to, co umyka statystyce publicznej (podział na sekcje PKD i grupy w ramach tych sekcji), jest dostępne – w bardzo rozproszonej i nieujednoliconej formie – w ww. sprawozdaniach.

Należy zauważyć, że wiele organizacji non-profit, 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).

²⁹ M.in. od 1991 r. istnieje Biuro Pielgrzymkowe i Turystyczne Caritas.

Tabela 3. Typologia usług turystycznych realizowanych w działaniach z obszaru turystyki oraz przykłady organizowania ich przez organizacje pozarządowe nie działające dla zysku (non profit)

Typ usługi turystycznej	Przykłady usług	Przykłady organizacji non profit 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 itp.)	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,	
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 założenia miasta itp.)	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. Społeczne wypożyczalnie	Liczba wypożyczeń Liczba posiadanego sprzętu

		sprzętu turystycznego dla OzN	
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.

Poszerzenie wspomnianej klasyfikacji NACE oraz rozłożenie na czynniki pierwsze opisanego wcześniej pakietu turystycznego może prowadzić do bardziej szczegółowego opisu usług turystycznych. W tym podejściu nie patrzymy na usługę turystyczną jako całość, nie analizujemy jej przez pryzmat celu podróży, a staramy się podzielić ją na możliwie 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.

Pisząc o usługach społecznych w turystyce warto wspomnieć o dwóch terminach 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 nich to „turystyka socjalna”. Międzynarodowa Organizacja Turystyki Socjalnej (Bureau International du Tourisme Social – BITS) 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 a społecznościami przyjmujących” (BITS-ISTO, 2021, za: Mikos von Rohrscheidt, 2021, s. 20).

Drugi termin, który warto przedstawić to „turystyka społeczna”. Przypisuje się jej 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, s. 8).

W piśmiennictwie często 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.

Do beneficjentów turystyki społecznej badacze zajmujący się tym zjawiskiem zaliczają (Stasiak i Włodarczyk, 2012):

- dzieci i młodzież – grupa wyodrębniana ze względu na wiek (górną granicą ustalana jest arbitralnie: nawet do 30 lat) i kontynuowanie nauki (młodzież szkolna, studencka), bez uwzględnienia pochodzenia i statusu materialnego rodziców; wsparciem obejmowane są wyjazdy w trakcie roku (turystyka szkolna) 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 szczególnej sytuacji – również 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) – obywateli polskich i ich potomków, którym sytuacja ekonomiczna utrudnia lub uniemożliwia odwiedzić ojczyznę³⁰.

Wśród działań z obszaru turystyki społecznej można wymienić:

1. Działania organizacji i stowarzyszeń na rzecz swoich członków – np.: wyjazdy organizowane przez Uniwersytety Trzeciego Wieku.

³⁰ Dofinansowywanie przyjazdów członków polskiej diaspory do kraju nie zawsze jest ujmowane w kontekście turystyki społecznej, choć odbywa się od lat i w pełni wyczerpuje znamiona działania społecznie użytecznego i pożądanego.

2. Przedsięwzięcia podejmowane i realizowane przez lokalne organizacje, nieformalne środowiska lub spontanicznie zawiązujące się grupy – mogące przynosić zysk, który jest przeznaczany na rozwój lokalnych społeczności.
3. Przedsięwzięcia podejmowane dla osób społecznie słabszych lub dyskryminowanych.
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 zaangażowanej³¹.
6. Przyjazdowa turystyka społecznie zaangażowana.
7. Spontanicznie podejmowane i niesformalizowane przedsięwzięcia osób lub grup prywatnych o charakterze turystycznym, ukierunkowane na pożytek grup socjalnie słabszych lub posiadających przejściowo nie zaspokojone potrzeby rekreacyjne (np. imigranci - uchodźcy) oraz programy edukacyjne na rzecz takich grup podejmowane przez instytucje (np. oświatowe).
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” (por. Mikos von Rohrscheidt , 2023, s. 13 -16).

Jak odnieść opisywaną kategorię „turystyki społecznej” do badanych w tym opracowaniu usług społecznych w turystyce?

Pojęcie „turystyki społecznej” funkcjonuje niejako samodzielnie i stanowi cenny wkład badawczy. Choć jest ono przedmiotem analiz naukowych, dotyczy zagadnienia nieco odmiennego niż obecnie prowadzone badanie zawężone do usług społecznych w obszarze turystyki. Co więcej – i jest to szczególnie istotne – turystyka społeczna zazwyczaj nie jest rozpatrywana w kontekście polityki społecznej, ani nie bywa ujmowana jako jedna z form świadczenia usług społecznych.

Wydaje się, że turystyka społeczna jest bardziej ogólnym konceptem jakościowo-kulturowym, podczas gdy usługi społeczne w ujęciu niniejszego rozdziału mają bardziej konkretny cel

³¹ Przedsiębiorczość społeczna w turystyce dotyczy najczęściej obszaru recepcji ruchu turystycznego, a głównymi beneficjentami podejmowanych działań są jego mieszkańcy (Stasiak, 2011, s. 378).

(wskazanie białych plam i poprawę sprawozdawczości oraz ewaluacji tych usług) oraz mierzalny charakter (jaka usługa, komu świadczona, jak finansowana, jaki przyniosła efekty społeczne itd.).

6.5. Propozycja monitorowania usług społecznych w turystyce

W literaturze poświęconej usługom społecznym turystyka zajmuje dość niszową pozycję. Badacze zajmujący się usługami społecznymi nie wyróżniają turystyki jako istotnego obszaru, na którym usługi te odgrywają ważną rolę. Wystarczy wspomnieć publikację pod redakcją Grewińskiego, Lizut i Rabieja (2024), którzy pisząc o deinstytucjonalizacji usług społecznych, wymieniają sześć głównych grup odbiorców tych usług (pieczę zastępczą, wsparcie seniorów, osób niesamodzielnych, osób z niepełnosprawnościami, osób z problemami psychicznymi, osób w kryzysie bezdomności), nie opisując jednak usług turystycznych jako możliwego do zastosowania narzędzia wsparcia wyżej wymienionych grup.

W statystyce publicznej turystyka ujmowana jest jak każda inna dziedzina gospodarki. Tym samym nie ma bezpośrednich danych ograniczających się wyłącznie do usług społecznych. Dopiero bardziej szczegółowa analiza sekcji PKD może wskazać te obszary, w których należy się spodziewać większej liczby usług społecznych oraz podmiotów je świadczących.

Pomocna w tym obszarze byłaby możliwość nałożenia na siebie dwóch matryc: z jednej strony podział na sekcje i grupy PKD, a z drugiej informacja o charakterze podmiotu (prywatny, publiczny, pozarządowy). Wówczas dysponowalibyśmy informacją o liczbie podmiotów świadczących usługi społeczne w obszarze turystyki.

Klasyfikowanie usług turystycznych wyłącznie według ich typu (nocleg, transport, przewodnictwo, wyżywienie) prowadzi do wniosków pozornych, ponieważ nie chwytą zmiennego charakteru społecznego tych samych świadczeń. Ten sam nocleg w hostelu może być raz w pełni komercyjny, a innym razem – gdy jest silnie dofinansowany i adresowany do grup wrażliwych – mieć naturę usługi społecznej.

O tym, czy dana usługa ma charakter społeczny, przesądza przede wszystkim cel jej realizacji oraz mechanizm finansowania, a nie technologiczny czy branżowy „typ” świadczenia. Cel mówi nam, czy projekt służy inkluzji, zdrowiu, edukacji czy integracji, a więc czy odpowiada na uznane cele polityk publicznych, czy tylko na popyt rynkowy. Mechanizm finansowania pozwala zobaczyć, kto faktycznie poniósł koszt świadczenia i w jakim stopniu usunięto barierę ekonomiczną po stronie odbiorcy. Jeśli odbiorca płaci cenę wyraźnie niższą od rynkowej dzięki dotacjom, bonom, grantom lub darowiznom, mamy do czynienia z transferem solidarnościowym, który włącza osoby o słabszym statusie do praktyk turystycznych.

W takim podejściu usługi nie są dzielone binarnie, ale lokowane na kontinuum „komercyjna ↔ społeczna”, w zależności od natężenia celu publicznego oraz skali dopłat. Rozróżnienie po celu i finansowaniu jest także bardziej odporne na nadużycia definicyjne, bo nie da się „przepisać” komercyjnego produktu na społeczny tylko poprzez zmianę etykiety typu usługi. Dodatkowo takie podejście lepiej oddaje pakietowy charakter turystyki, gdzie w jednym przedsięwzięciu współwystępują różne komponenty – jedne w pełni rynkowe, inne wyraźnie misyjne. Z punktu widzenia monitoringu polityk publicznych kluczowe jest właśnie to, czy odbiorcy, którzy bez wsparcia nie pojechaliby na wyjazd, dzięki interwencji faktycznie pojechali i zyskali efekt społeczny.

Przeniesienie akcentu z „co” na „po co i dla kogo oraz za czyje pieniądze” ułatwia też porównywanie między terytoriami i w czasie, bo eliminuje różnice wynikające ze struktury lokalnych rynków usług. Wreszcie, oparcie klasyfikacji o cel i finansowanie pozwala lepiej projektować instrumenty wsparcia – wiemy, które dźwignie (na przykład dopłaty, bony, rezerwacja puli miejsc, zamówienia publiczne) rzeczywiście obniżają bariery. Taka perspektywa ujawnia także ryzyka, na przykład wypieranie popytu rynkowego przez zbyt hojne dopłaty albo pozorność inkluzji, gdy wsparcie nie trafia do grup wrażliwych. Dlatego w ewaluacji nie wystarczy wiedzieć, „jaki typ” usługi dostarczono – trzeba rozumieć, „jaki cel” zrealizowano i „jak” go sfinansowano.

To podejście sprzyja też efektywnemu rozmieszczeniu środków: widać, gdzie dopłaty najbardziej zmniejszają nierówności w dostępie do turystyki. Co równie ważne, logika celu i finansowania jest kompatybilna z różnymi reżimami prawnymi i statystycznymi – pozwala je „spiąć” bez tworzenia nowej klasyfikacji branżowej. W praktyce otwiera to drogę do transparentności: każdy beneficjent raportuje nie tylko usługę, lecz także jej intencję publiczną i strukturę finansowania. Dzięki temu decydenci mogą przesuwac akcenty budżetowe w oparciu o rzeczywiste efekty inkluzyjne, a nie o same wolumeny usług. W rezultacie rozróżnienie po celu i finansowaniu staje się prostą, a zarazem solidną osią porządkującą, która pozwala widzieć turystykę społeczną taką, jaka jest: jako instrument polityki społecznej, a nie tylko katalog branżowych aktywności.

Robocza propozycja operacjonalizacji „usługi społecznej w turystyce” opiera się na czterech wymiarach: **celu społecznym, dostępności, mechanizmie finansowania oraz typie organizatora**, z czego trzy pierwsze mają charakter rozstrzygający, a czwarty – pomocniczy. Po pierwsze **wymiar celu społecznego** wprowadza pozytywną identyfikację intencji: usługa powinna explicite adresować jeden z celów publicznych, takich jak inkluzja, zdrowie i rehabilitacja, edukacja i kultura, integracja międzypokoleniowa i migracyjna, wyrównywanie szans czy aktywizacja. Taki zapis uniemożliwia dowolne przypisywanie „społeczności” ex post i wymaga, by motyw przewodni był spójny z rekrutacją uczestników oraz konstrukcją programu. Po

drugie, **wymiar dostępności** przesuwając ciężar z deklaracji na praktykę, bo bada, czy bariera wejścia została realnie obniżona – poprzez preferencyjne ceny dla grup wrażliwych, obniżone progi dochodowe, ułatwienia płatnicze oraz weryfikowalną dostępność dla osób z niepełnościami. Oznacza to konieczność opisanie standardów dostępności i ich audytu, by nie poprzestać na dobrych chęciach. Po trzecie, **mechanizm finansowania** jest kotwicą ilościową: dla każdej usługi należy podać dokładny udział dopłat, dotacji i darowizn w koszcie jednostkowym, a nie tylko wskazać, że „były dofinansowania”. Dzięki temu można raportować ciągłą wartość procentową oraz – dla potrzeb polityki – grupować usługi programami, na przykład $\geq 40\%$ jako „częściowo społeczne”, a $\geq 70\%$ jako „w przeważającej mierze społeczne”. Po czwarte, **typ organizatora** (publiczny, NGO/PES, prywatny) pełni funkcję wskaźnika kontekstowego: sam w sobie nie przesądza o społeczności, ale bywa silnym predyktorem konstrukcji celu i finansowania. Wspólne zastosowanie tych wymiarów pozwala lokować każde świadczenie na kontinuum „komercyjna ↔ społeczna”, zamiast zmuszać nas do binarnych werdyktów.

W przedstawionej wcześniej analizie podkreślono, że o „społecznym” charakterze usługi turystycznej nie przesądza jej branżowy typ (nocleg, transport, przewodnictwo), lecz przede wszystkim cel realizacji oraz mechanizm finansowania. Przy takim podejściu nie wystarcza zliczenie liczby obiektów hotelowych czy przewoźników w danej sekcji PKD. Konieczne staje się uchwycenie funkcji, jaką pełni dana usługa turystyczna z punktu widzenia polityki społecznej: czy służy inkluzji społecznej, poprawie zdrowia, integracji międzypokoleniowej, powrotowi na rynek pracy czy tworzeniu lokalnych miejsc pracy, czy też jest jedynie odpowiedzią na popyt rynkowy.

Proponowany zakres monitoringu można uporządkować wokół czterech wymiarów operacjonalizacji usług społecznych w turystyce: celu społecznego, dostępności, mechanizmu finansowania oraz typu organizatora. Po pierwsze w odniesieniu do celu społecznego każda inicjatywa turystyczna powinna być opisana nie tylko „technicznym” celem podróży (sportowym, pielgrzymkowym, krajoznawczym, zdrowotnym, wypoczynkowym itd.), ale także dominującą funkcją społeczną. W praktyce chodzi o wskazanie, czy dane przedsięwzięcie ma przede wszystkim redukować wykluczenie turystyczne i wzmacniać inkluzję (na przykład wyjazdy dla rodzin o niskich dochodach), wspierać zdrowie i rehabilitację (turnusy sanatoryjne, programy aktywnego starzenia się), sprzyjać powrotowi na rynek pracy (na przykład wyjazdy szkoleniowo-rekreacyjne dla osób długotrwale bezrobotnych), budować kapitał społeczny i integrację międzypokoleniową lub migracyjną, czy wreszcie inicjować i utrzymywać lokalne miejsca pracy w sektorze turystyki społecznej.

Po drugie, monitoring powinien obejmować strukturę uczestników. Z punktu widzenia usług społecznych w turystyce kluczowe jest nie tyle ogólne „natężenie ruchu turystycznego”, ile odpowiedź na pytanie, kto faktycznie korzysta z wyjazdów, turnusów i pakietów. Potrzebne są

więc powtarzalne dane o liczbie uczestników z podziałem na wiek, płeć, miejsce zamieszkania (miasto/wieś, region), sytuację dochodową (choćby w przybliżonych przedziałach), status na rynku pracy, korzystanie z systemu pomocy społecznej oraz – co szczególnie istotne – obecność niepełnosprawności. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami ważne jest zarówno monitorowanie ich udziału w programach (odsetek uczestników OzN), jak i rejestrowanie rozwiązań dostępnościowych zastosowanych w infrastrukturze i ofercie (na przykład dostosowanie obiektów noclegowych, transportu, tras turystycznych, informacji). Dzięki temu można odpowiedzieć, czy turystyka rzeczywiście staje się przestrzenią włączającą, a nie kolejnym obszarem wykluczenia.

Po trzecie, konieczne jest systematyczne gromadzenie danych o mechanizmach finansowania przedsięwzięć turystycznych. Proponuje się, aby w sprawozdaniach z realizacji usług społecznych w turystyce zawsze podawano: całkowity koszt przedsięwzięcia, średni koszt przypadający na uczestnika oraz strukturę finansowania (udział środków publicznych, prywatnych, wpłat własnych uczestników, darowizn). Ważną informacją jest także relacja między ceną płaconą przez uczestnika a szacowaną ceną rynkową analogicznej usługi. Jeżeli dzięki dopłatom, bonom wakacyjnym, grantom lub mechanizmom ekonomii społecznej odbiorca płaci istotnie mniej niż klient rynkowy, możemy mówić o wystąpieniu transferu solidarnościowego – a więc o spełnieniu jednego z kryteriów „społeczności” usługi.

Po czwarte, monitoring powinien odzwierciedlać rodzaj organizatora oraz typ świadczonych usług w pakiecie turystycznym. Tabele prezentujące organizatorów ze względu na cel podróży oraz typ usług (zakwaterowanie, gastronomia, przewodnictwo, organizacja imprez, wypożyczanie sprzętu, transport, ubezpieczenia itp.) już wskazują przykładowe wskaźniki, takie jak: liczba wyjazdów, liczba uczestników, liczba zrealizowanych inwestycji, liczba miejsc noclegowych czy liczba osób zatrudnionych. W monitoringu usług społecznych w turystyce warto te wskaźniki nie tylko powielać, ale też porządkować według charakteru organizatora (samorząd, NGO, podmiot ekonomii społecznej, podmiot komercyjny realizujący zadanie publiczne), co pozwoli uchwycić zarówno skalę zaangażowania sektora obywatelskiego, jak i znaczenie lokalnych PES jako pracodawców.

Istotnym uzupełnieniem są wskaźniki efektów społecznych. Doświadczenia krajów takich jak Hiszpania (program IMSERSO) czy Francja (ANCV, UNAT) pokazują, że sam pomiar liczby uczestników i wydatkowanych środków jest niewystarczający; badane są także zmiany w zdrowiu fizycznym i psychicznym uczestników, ich dobrostanie, poczucie integracji społecznej czy aktywności obywatelskiej. W polskich warunkach można wprowadzić proste moduły ankietowe w projektach finansowanych ze środków publicznych (na przykład krótkie kwestionariusze przed i po wyjeździe), obejmujące: subiektywną ocenę zdrowia, poziom stresu, samopoczucie, poczucie sprawczości, sieci relacji społecznych oraz – w przypadku programów adresowanych

do osób w wieku produkcyjnym – deklarowaną gotowość powrotu na rynek pracy lub podjęcia aktywności zawodowej po zakończeniu wsparcia. W odniesieniu do obszarów peryferyjnych zasadne jest także mierzenie wpływu usług społecznych w turystyce na lokalne zatrudnienie (liczba etatów, w tym sezonowych) oraz na powstawanie nowych podmiotów ekonomii społecznej, na wzór wskaźników stosowanych w ramach włoskiego systemu AIMF.

Tak skonstruowany zakres monitoringu – łączący dane o uczestnikach, finansowaniu, typie usług i efektach społecznych – umożliwia odejście od czysto sektorowego opisu turystyki ku perspektywie usług społecznych. Turystyka przestaje być wtedy tylko branżą gospodarczą, a staje się jednym z narzędzi realizacji celów polityki społecznej, zdrowotnej, rynku pracy i rozwoju lokalnego.

6.6. Podmioty odpowiedzialne za gromadzenie danych i monitorowanie usług społecznych w turystyce

Obserwacja, że w statystyce publicznej turystyka traktowana jest jak każda inna dziedzina gospodarki – bez wyodrębnienia jej „społecznego” komponentu – prowadzi do konieczności wskazania podmiotów odpowiedzialnych za wypełnienie tej luki. Doświadczenia Francji, Hiszpanii, Włoch czy Niemiec pokazują, że skuteczny monitoring usług społecznych w turystyce wymaga współdziałania administracji publicznej, organizacji sektorowych, samorządów i organizacji pozarządowych.

Na poziomie krajowym naturalnym punktem odniesienia jest Główny Urząd Statystyczny oraz ministerstwa odpowiedzialne za politykę społeczną i turystyczną. To one dysponują instrumentami pozwalającymi wprowadzić do badań statystycznych dodatkowe zmienne (na przykład typ organizatora, główny cel społeczny przedsięwzięcia, informacje o grupach wrażliwych), a także mogą integrować dane pochodzące z różnych źródeł (rejstry REGON, sprawozdawczość jednostek samorządu terytorialnego, dane z programów rządowych). W polskich realiach logicznym rozwiązaniem byłoby jednak powierzenie funkcji operacyjnej Polskiej Organizacji Turystycznej – jako instytucji posiadającej mandat do kształtowania polityki turystycznej i współpracy z branżą – roli ogólnopolskiego „obserwatorium turystyki społecznej”. POT mogłaby gromadzić i porządkować dane napływające z różnych sektorów, opracowywać cykliczne raporty oraz dbać o spójność definicji i wskaźników.

Kluczowym narzędziem byłoby w tym kontekście wprowadzenie obowiązku sprawozdawczości w określonej formie dla beneficjentów środków publicznych realizujących przedsięwzięcia turystyczne o charakterze społecznym. Wzorując się na rozwiązaniach francuskich (ANCV, UNAT), hiszpańskich (IMSERSO) czy niemieckich (BAG Familienerholung), gdzie operatorzy

turystyki społecznej przekazują dane o liczbie świadczeń, strukturze beneficjentów, poziomie dopłat oraz efektach zdrowotnych i społecznych, polscy grantobiorcy mogliby zostać zobowiązani do wypełniania ujednoliconego formularza sprawozdawczego. Formularz ten – przygotowany przez POT we współpracy z GUS i właściwymi resortami – obejmowałby podstawowe informacje o projekcie (rodzaj usługi, cel podróży), charakterze społecznym (cele, grupy docelowe), finansowaniu (udział środków publicznych, prywatnych, wpłat własnych) oraz zestaw minimalnych wskaźników rzeczowych i rezultatów (liczba uczestników, struktura demograficzna, udział OzN, długość pobytu, podstawowe efekty zdrowotne i integracyjne).

Na poziomie regionalnym i lokalnym szczególną rolę odgrywają samorządy terytorialne – jako organizatorzy lub zleceniodawcy wielu przedsięwzięć turystycznych o funkcji społecznej (kolonie i półkolonie, wyjazdy dla seniorów, programy miejskiej turystyki wewnętrznej, wycieczki krajoznawcze, projekty rewitalizacyjne na obszarach peryferyjnych). Jednostki samorządu mogłyby prowadzić własne rejestry inicjatyw z obszaru turystyki społecznej, integrując dane od podmiotów lokalnych (szkół, domów kultury, organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej) i przekazując je w ujednoliconej formie do POT oraz GUS. Regionalne ośrodki polityki społecznej oraz wyspecjalizowane jednostki samorządowe (na przykład biura ds. turystyki, centra usług społecznych) mogłyby pełnić funkcję węzłów koordynujących te działania.

Nie można jednak pominąć roli organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej, które – jak pokazano wcześniej – są jednymi z głównych organizatorów usług turystycznych o charakterze społecznym: od PTTK i PTSM, przez harcerstwo, Caritas i Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, po liczne lokalne stowarzyszenia i spółdzielnie socjalne. To w ich sprawozdaniach z działalności znajduje się obecnie rozproszona wiedza o faktycznej skali turystyki społecznej. Wprowadzenie wspólnego formularza sprawozdawczego – powiązanego z finansowaniem publicznym, ale dostępnego także dla podmiotów niekorzystających z dotacji – pozwoliłoby stopniowo porządkować te dane i czynić je porównywalnymi w skali kraju. Organizacje pozarządowe nie musiałyby pełnić roli „instytutów badawczych”, ale zostałyby włączone w system monitoringu poprzez proste, ale spójne obowiązki raportowe.

Uzupełnieniem tego układu instytucjonalnego jest środowisko naukowe i ewaluatorzy, którzy mogą pogłębiać analizę wpływu turystyki społecznej na zdrowie, integrację społeczną, kapitał społeczny, sytuację na rynku pracy czy rozwój lokalny – podobnie jak czynią to badacze analizujący programy IMSERSO, działanie systemu *chèques-vacances* czy efekty strategii Aree Interne. Dostęp do uporządkowanych, zagregowanych baz danych (z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych) ułatwiłby prowadzenie badań porównawczych i oceny długofalowych skutków turystyki społecznej.

Wreszcie, istotną rolę mogą odgrywać partnerzy społeczni i organizacje branżowe – związki zawodowe, organizacje pracodawców, kościoły, federacje turystyki społecznej – które w wielu krajach pełnią funkcje podobne do francuskiej UNAT czy niemieckiej BAG Familienerholung. Włączenie ich w prace rad programowych, komitetów monitorujących czy ciał doradczych przy POT sprzyjałoby temu, by projektowany system monitoringu nie był wyłącznie narzędziem statystycznym, ale również realnym wsparciem dla praktyków.

Tak zarysowany podział ról – z POT i GUS jako „centrum obliczeniowym”, samorządami jako dostawcami danych terytorialnych, NGO i PES jako podstawowymi operatorami oraz środowiskiem naukowym jako zapleczem analitycznym – pozwala myśleć o turystyce społecznej nie jako o marginesie polityki społecznej, lecz jako o pełnoprawnym, mierzalnym segmencie usług społecznych.

6.7. Podsumowanie

Usługi społeczne w zakresie turystyki stanowią odrębny segment łączący funkcje integracyjne, edukacyjne, zdrowotne i wyrównywania szans, wykraczając poza wypoczynek i komercyjną turystykę. Usługi te kierowane są przede wszystkim do grup wrażliwych, takich jak dzieci, młodzież, seniorzy, osoby o niskich dochodach oraz osoby z niepełnosprawnościami, wspierając politykę społeczną i rozwój lokalny.

W obecnym systemie centralną rolę w realizacji usług społecznych w turystyce odgrywają podmioty ekonomii społecznej, a szczególnie organizacje pozarządowe, w tym PTTK, PTSM, harcerstwo, Caritas, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, lokalne stowarzyszenia oraz spółdzielnie socjalne, które organizują między innymi kolonie, półkolonie, wyjazdy dla seniorów, miejską turystykę wewnętrzną. Wskazuje się, że to w ich sprawozdawczości „ukryta” jest wiedza o realnej skali społecznych usług turystycznych, a to uzasadnia postulat wprowadzenia ujednoliconego formularza raportowego powiązanego z finansowaniem publicznym.

Proponuje się wprowadzenie wspólnego formularza sprawozdawczego umożliwiającego uporządkowanie rozproszonych informacji o skali usług i ich porównywalność na poziomie krajowym. System monitoringu usług zakłada, że Polska Organizacja Turystyczna i GUS funkcjonują jako „centra obliczeniowe”, samorządy dostarczają dane terytorialne, podmioty ekonomii społecznej realizują usługi, natomiast środowisko naukowe oraz ewaluatorzy analizują ich wpływ na zdrowie, integrację społeczną, kapitał społeczny, rynek pracy i rozwój lokalny. Włączenie partnerów społecznych i organizacji branżowych do ciał doradczych zapewnia, że monitoring wspiera praktykę, umacniając pozycję turystyki społecznej jako pełnoprawnego, mierzalnego segmentu usług społecznych.

Literatura

- Agence Nationale pour les Chèques-Vacances. (2023). *Rapport annuel 2022*. <https://www.ancv.com>
- Alejziak, W. (2012). Aktywność turystyczna: Międzynarodowe i krajowe zróżnicowanie oraz kwestia wykluczenia społecznego. *Turyzm*, 21(1), 7–16.
- Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (2014a). *A strategy for inner areas in Italy: Definition, objectives, tools and governance* (Materiali Uval No. 31). Department for Development and Economic Cohesion.
- Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (2014b). Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance. Ministero dello Sviluppo Economico.
- Berbeka, J. (red.). (2016). *Zmiany zachowań turystycznych Polaków i ich uwarunkowania w latach 2006–2015*. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Berkman, L. F., Syme, S. L. (1979). Social networks, host resistance, and mortality: A nine-year follow-up study of Alameda County residents. *American Journal of Epidemiology*, 109(2), 186–204. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.aje.a112674>
- Borek, Z. (2016). Indywidualne i społeczne znaczenie turystyki. W: J. Berbeka (red.), *Zmiany zachowań turystycznych Polaków i ich uwarunkowania w latach 2006–2015* (s. 13–33). Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Bureau International du Tourisme Social. (2021). *Witryna internetowa*. <http://www.isto.international>
- Bundesarbeitsgemeinschaft Familienerholung. (2023). *Jahresbericht 2022*.
- Butowski, L. (2011). Turystyka jako dyscyplina nauki (artykuł dyskusyjny). *Turyzm*, 21 (1–2). <https://dspace.uni.lodz.pl>
- Di Matteo, D. (2024). Regional implications of the Italian inner areas strategy. *Regions e-Zine*. <https://regions.regionalstudies.org/ezone/article/issue-21-italian-inner-areas/>
- Diener, E., Emmons, R. A., Larsen, R. J., Griffin, S. (1985). The Satisfaction With Life Scale. *Journal of Personality Assessment*, 49(1), 71–75. https://doi.org/10.1207/s15327752jpa4901_13
- Duda, M. (2024). Turystyka zrównoważona jako szansa na rozsądną popularyzację i ochronę niematerialnego dziedzictwa – praktyczne przykłady działań związanych z polskimi tradycjami wpisanymi na listę UNESCO. *Łódzkie Studia Etnograficzne*, 63, 107–125.
- Dziubiński, Z., Sitek, M. (2018). Zaufanie społeczne a turystyka. *Folia Turistica*, 49, 221–237.
- Garcés Ferrer, J., Ferri Sanz, M., Durá Ferrandis, E., McCabe, S., Sánchez García, J. (2016). Social tourism and healthy ageing. *International Journal of Tourism Research*, 18(4), 297–307. <https://doi.org/10.1002/jtr.2048>
- Gaworecki, W. W. (2007). *Turystyka*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gaworecki, W. W. (2010). *Turystyka*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- GUS. (2024a). *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/897,pojecie.html>
- GUS. (2024b). *Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON: Stan na 31 marca 2024 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe-struktura/wyniki-finansowe-podmiotow-gospodarczych/podmioty-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-marzec-2024,1,25.html>
- GUS. (2025). *Turystyka w 2024 roku*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2024-r-1,22.html>
- Gołębski, G. (red.). (2000). *Kompedium wiedzy o turystyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gołębski, G. (2009). Jakość usług w regionie turystycznym. W: G. Gołębski (red.), *Kompedium wiedzy o turystyce* (s. 361–388). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grewiński, M., Lizut, J., Rabiej, P. (red.). (2024). *Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski*. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu; Uczelnia Korczaka; Dom Wydawniczy Elipsa.

- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). (2023). *Informe de evaluación del Programa de Turismo*. <https://imserso.es/-/informe-anual-2023>
- Kaspar, C., Kunz, B. R. (1982). *Unternehmungsführung im Fremdenverkehr*. Haupt.
- Knežević, M. (2016). Social tourism as a social and economic category – some elements of development. *Acta Economica Et Turistica*, 1(1–2), 59–70.
- Korbiel, K., Dominek, I. (2021). Turystyka społeczna w badaniach naukowych. W: A. Stasiak (red.), *Turystyka społeczna w Polsce 2021* (s. 23–38). Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej; Oficyna Wydawnicza „Wierchy”.
- Kowalczyk, A. (2010). Wprowadzenie. W: A. Kowalczyk (red.), *Turystyka zrównoważona*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lawton, M. P., Brody, E. M. (1969). Assessment of older people: Self-maintaining and instrumental activities of daily living. *The Gerontologist*, 9(3), 179–186.
- Leiper, N. (2000). An emerging discipline. *Annals of Tourism Research*, 27(3), 805–809.
- Liszewski, S. (2013). Treści, formy, przestrzenie i klasyfikacje turystyki (artykuł dyskusyjny). W: R. Wiluś, J. Wojciechowska (red.), *Nowe-stare formy turystyki w przestrzeni* (Warsztaty z Geografii Turyzmu, T. 3, s. 9–19). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-925-4.02>
- Mikos von Rohrscheidt, A. (2021). Turystyka społeczna: Geneza i istota. W: A. Stasiak (red.), *Turystyka społeczna w Polsce 2021* (s. 13–30). Oficyna Wydawnicza „Wierchy”.
- Mikos von Rohrscheidt, A. (2023). Społecznie organizowana turystyka kulturowa. Kontekst i zjawisko, doświadczenia i podmioty. *Turystyka Kulturowa*, 1(126), 7–53.
- Osojca-Kozłowska, S. (2021). Gospodarczy wymiar turystyki społecznej. W: A. Stasiak (red.), *Turystyka społeczna w Polsce 2021* (s. 83–114). Oficyna Wydawnicza „Wierchy”.
- Pawlikowska-Piechotka, A. (2009). *Zagospodarowanie turystyczne i rekreacyjne*. Wydawnictwo Novae Res.
- Płocka, J. (2009). *Turystyka: Wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Escape Magazine.
- Prylińska, M., Ratkowska, P. (2009). City break – próba wyjaśnienia i zdefiniowania zjawiska w odniesieniu do polskiego rynku usług turystycznych. *Turystyka Kulturowa*, 10, 4–16.
- Przeclawski, K. (1997). Człowiek a turystyka: Zarys socjologii turystyki. Albis.
- 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. (2011). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 192, 17–32.
- Stasiak, A. (red.). (2021). *Turystyka społeczna w Polsce 2021*. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej; Oficyna Wydawnicza „Wierchy”.
- Stasiak, A. (2011). Uwarunkowania i bariery rozwoju turystyki społecznej w Polsce. W: A. Stasiak (red.), *Perspektywy i kierunki rozwoju turystyki społecznej w Polsce* (s. 377–396). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stasiak, A., Włodarczyk, B. (2012). Turystyka społeczna – istota, determinanty, możliwości i kierunki rozwoju. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 258, 129–144.
- Tribe, J. (1997). The indiscipline of tourism. *Annals of Tourism Research*, 24(3), 638–657.
- Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air (UNAT). (2025). *Rapport d'activité 2024*. <https://www.unat.asso.fr/publications/rapport-dactivite-2024/>
- UNWTO. (2024). *Glossary: Tourism terms*. <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms>
- Ware, J. E., Kosinski, M., Keller, S. D. (1996). A 12-Item Short-Form Health Survey: Construction of scales and preliminary tests of reliability and validity. *Medical Care*, 34(3), 220–233.
- Wieczorek, K. (2020). Czynniki wpływające na aktywność turystyczną i wybór destynacji turystycznych wśród studentów. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 392, 100–112.

Aneks 1. Tabela A-1 Podmiotów według sekcji PKD (wybrane działy sekcji H, I, N)

Sekcja	Kod PKD	Nazwa		Liczba podmiotów (III 2024)
I – działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	55	Zakwaterowanie	55.10.Z – Hotele i podobne obiekty zakwaterowania; 55.20.Z – Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania; 55.30.Z – Pola kempingowe (w tym pola namiotowe); 55.90.Z – Pozostałe zakwaterowanie	48 822
I – działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	56	Działalność usługowa związana z wyżywieniem	56.10.A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne; 56.10.B – Ruchome placówki gastronomiczne (food trucki); 56.21.Z – Przygotowywanie i dostarczanie żywności (catering); 56.29.Z – Pozostała usługowa działalność gastronomiczna; 56.30.Z – Przygotowywanie i podawanie napojów (bary, puby)	115 872
H – transport i gospodarka magazynowa	49	Transport lądowy oraz transport rurociągowy	49.10.Z – Transport kolejowy pasażerski międzymiastowy; 49.20.Z – Transport kolejowy towarowy; 49.31.Z – Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski; 49.32.Z – Działalność taksówek osobowych; 49.39.Z – Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany; 49.41.Z – Transport drogowy towarów; 49.42.Z – Działalność usługowa związana z przeprowadzkami; 49.50.Z – Transport rurociągowy	248 141
H – transport i gospodarka magazynowa	50	Transport wodny	50.10.Z – Transport morski pasażerski; 50.20.Z – Transport morski towarów; 50.30.Z – Transport wodny śródlądowy pasażerski; 50.40.Z – Transport wodny śródlądowy towarów	1 591
H – transport i gospodarka magazynowa	52	Magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport	52.10.A – Magazynowanie i przechowywanie towarów; 52.21.Z – Działalność usługowa związana z transportem lądowym; 52.22.Z – Działalność usługowa związana z transportem wodnym; 52.23.Z – Działalność usługowa związana z transportem lotniczym; 52.24.Z – Przeładunek towarów;	31 708

Sekcja	Kod PKD	Nazwa		Liczba podmiotów (III 2024)
			52.29.Z – Pozostała działalność usługowa wspomagająca transport	
N – działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca.	79	Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane	79.11.A – Działalność agentów turystycznych; 79.11.B – Działalność pośredników turystycznych; 79.12.Z – Działalność organizatorów turystyki; 79.90.A – Działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych; 79.90.B – Działalność w zakresie informacji turystycznej; 79.90.C – Pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji, gdzie indziej niesklasyfikowana	14 363

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS (2024 b). Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON. Stan na 31 marca 2024 r.

Aneks 2. Opis kwestionariuszy badawczych

Kwestionariusz SF-12 (Short Form Health Survey – 12 items) to skrócona wersja popularnego kwestionariusza SF-36, opracowana w latach 90. do pomiaru jakości życia związanej ze zdrowiem. Kwestionariusz składa się z 12 pytań, które obejmują dwa główne wymiary: komponent fizyczny (Physical Component Summary, PCS) i komponent psychiczny (Mental Component Summary, MCS). Pytania dotyczą m.in. funkcjonowania fizycznego, ograniczeń w codziennych aktywnościach, bólu, ogólnej oceny zdrowia, witalności, zdrowia psychicznego i ograniczeń z powodu problemów emocjonalnych. SF-12 zachowuje wysoką rzetelność w porównaniu z pełnym SF-36, a jednocześnie jest krótszy i łatwiejszy do zastosowania w dużych badaniach populacyjnych. Dzięki temu znalazł szerokie zastosowanie w badaniach medycznych, epidemiologicznych i społecznych, w tym w analizach wpływu turystyki społecznej na zdrowie seniorów. Por. Ware, Kosinski, Keller 1996.

Lawton & Brody Index, znany także jako Instrumental Activities of Daily Living (IADL) Scale, to klasyczne narzędzie stworzone przez Lawtona i Brody (1969) do oceny samodzielności osób starszych w wykonywaniu codziennych czynności instrumentalnych. Skala mierzy 8 obszarów funkcjonowania: zdolność do korzystania z telefonu, robienia zakupów, przygotowywania posiłków, prowadzenia gospodarstwa domowego, prania, korzystania ze środków transportu, przyjmowania leków oraz gospodarowania pieniędzmi. Każda czynność jest oceniana pod kątem stopnia samodzielności – od pełnej niezależności do całkowitej zależności od innych osób. Wynik pozwala określić poziom funkcjonalnej sprawności badanej osoby i jest szeroko stosowany w geriatrici, opiece społecznej oraz badaniach nad zdrowym starzeniem się. Skala uzupełnia podstawowe pomiary czynności życia codziennego (Activities of Daily Living, ADL).

Diener Scale, znana także jako **Satisfaction with Life Scale (SWLS)**, to narzędzie psychometryczne stworzone w 1985 roku przez Eda Dienera i współpracowników do badania subiektywnej satysfakcji z życia. Składa się z pięciu twierdzeń, które odnoszą się do globalnej oceny własnego życia, a odpowiedzi udziela się na siedmiostopniowej skali Likerta – od „zdecydowanie się nie zgadzam” do „zdecydowanie się zgadzam”. Skala charakteryzuje się wysoką rzetelnością i trafnością, dlatego znalazła zastosowanie w psychologii zdrowia, badaniach nad starzeniem się, dobrostanem oraz w studiach nad turystyką społeczną. Por. Diener i in. 1985.

Berkman–Syme Social Network Index (SNI) to narzędzie stworzone do pomiaru integracji społecznej jednostki. Uwzględnia cztery obszary: stan cywilny (małżeństwo), kontakty z rodziną i przyjaciółmi, uczestnictwo w praktykach religijnych oraz zaangażowanie w organizacje społeczne. Każda kategoria jest oceniana i sumowana, co pozwala zaklasyfikować osoby do grup o niskiej, średniej lub wysokiej integracji społecznej. Badania Berkman i Syme (1979) wykazały, że osoby z niższymi wynikami miały istotnie wyższe ryzyko przedwczesnej śmierci. Od tego czasu indeks jest szeroko stosowany w badaniach nad zdrowiem, starzeniem się i jakością życia, w tym także w analizach turystyki społecznej.

7. Usługi społeczne w obszarze ochrony środowiska (*Eliasza Czulada*)

7.1. Wprowadzenie i zakres analizy

Ochrona środowiska rozumiana jest jako część usług społecznych, których celem jest podniesienie dobrostanu wspólnoty, poprawa jakości życia oraz redukcja zagrożeń środowiskowych i zdrowotnych. Usługi te koncentrują się na dobrach wspólnych – takich jak powietrze, woda, gleba, zieleń miejska czy odporność na skutki zmian klimatu – a ich adresatem jest cała społeczność lokalna, a nie indywidualny odbiorca.

We wprowadzeniu do tej książki podkreślono takie cechy usług społecznych jak niematerialny ich charakter, uniwersalny dostęp, cel społeczny (publiczny) czy relacyjność. Na potrzeby niniejszego rozdziału przyjmujemy definicję operacyjną, która wprawdzie nie jest tożsama z polską definicją prawną (Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych), lecz pozostaje z nią spójna w kluczowych elementach. Za usługę społeczną w zakresie ochrony środowiska uznajemy świadczenia spełniające trzy warunki:

- cel środowiskowy jako pierwszorzędny,
- charakter jest niematerialny – treścią są działania edukacyjne, informacyjne, doradcze, animacyjne, partycypacyjne, koordynacyjne lub obsługowe,
- świadczenie realizowane jest w interesie publicznym – finansowane ze środków publicznych bądź wykonywane przez podmiot publiczny lub na jego zlecenie.

Poza zakresem tak zdefiniowanych usług społecznych pozostają przedsięwzięcia stricte infrastrukturalne i rzeczowe (np. inwestycje w OZE, termomodernizacje, modernizacje sieci). Infrastruktura może stanowić warunek konieczny świadczenia, ale samą usługą jest to, co dzieje się w relacji między instytucją a mieszkańcem: informowanie, doradztwo, obsługa i włączanie we współodpowiedzialność. Do tego pola zaliczamy również przypadki graniczne, o ile rdzeniem świadczenia jest komponent niematerialny, np. obsługa użytkowników PSZOK (Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych) połączona z edukacją, monitoring środowiska z elementem informacyjnym czy działania partycypacyjne w formie „zielonych” budżetów obywatelskich.

Architektura realizacji usług społecznych w ochronie środowiska ma współprodukcyjny charakter. Kluczowe role pełnią jednostki samorządu terytorialnego (projektowanie, zlecanie, koordynacja), spółki i jednostki komunalne (operacje i obsługa) oraz organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej (edukacja, doradztwo, animacja, wolontariat). Efekt

środowiskowy powstaje w interakcji z mieszkańcami – to ich praktyki i decyzje przekuwają usługę w realną zmianę (np. selektywna zbiórka, ograniczanie niskiej emisji, mikroretencja, opieka nad zielenią sąsiedzką).

Tak zdefiniowany zakres tych usług rodzi pewne wyzwania przy pomiarze. Po pierwsze, wiele rezultatów przyjmuje postać efektów zewnętrznych (np. poprawa jakości powietrza), które trudno jednoznacznie przypisać konkretnemu wykonawcy. Po drugie, liczne świadczenia mają charakter katalityczny, to znaczy uruchamiają zmiany i działania po stronie mieszkańców, nie zastępując ich aktywności (np. edukacja, konsultacje), co utrudnia przejście od miar nakładu i produktu (godziny, wydarzenia, uczestnicy) do wiarygodnych miar wyniku i oddziaływania (zmiana zachowań, redukcja emisji). Po trzecie, obszar ochrony środowiska krzyżuje się z innymi politykami publicznymi (transport, zdrowie, mieszkalnictwo), co rodzi ryzyko podwójnego liczenia bądź zaniechania monitorowania danego wycinka usług na skutek braku koordynacji między tymi politykami. W efekcie może on stać się „białą plamą” pomiaru usług – wymagającą precyzyjnych definicji, spójnej typologii i jasno znormalizowanych wskaźników.

7.2. Przykłady europejskie: jak ochrona środowiska staje się usługą społeczną

Dobór przypadków Hiszpanii, Danii i Czech obrazuje trzy odmienne logiki instytucjonalne kształtowania środowiskowych usług społecznych. W Hiszpanii punktem wyjścia jest konstytucyjne prawo do środowiska, które uzasadnia komunalny charakter świadczeń i szerokie obowiązki informacyjne. W Danii rdzeniem jest zdecentralizowane państwo dobrobytu, w którym gmina stanowi podstawowy punkt kontaktu mieszkańca w sprawach środowiskowych. W Czechach prawo do korzystnego środowiska łączy się z centralną infrastrukturą danych i silnym aparatem kontroli, przy jednoczesnej dużej roli gmin w obsłudze codziennych usług.

Hiszpania: usługa publiczna zakorzeniona w „prawie do środowiska”

Hiszpańska Konstytucja nadaje sprawom środowiska rangę dobra wspólnego: „każdy ma prawo do środowiska odpowiedniego dla rozwoju osoby oraz obowiązek jego zachowania”, a władze publiczne mają „strzec racjonalnego wykorzystania zasobów” (Boletín Oficial del Estado, 1978/2020, art. 45). Z tej podstawy wynika praktyczny sens usługowy: gmina nie tylko organizuje systemy (odpady, zieleń), lecz także informuje, angażuje i obsługuje mieszkańców. Na poziomie krajowym politykę koordynuje ministerstwo środowiska i klimatu (MITECO), wspólnoty autonomiczne (hiszp. *Comunidades Autónomas*) wdrażają standardy i prowadzą kontrolę, a gminy świadczą usługi komunalne. Istotnym kanałem usługowym jest procedura

oceny oddziaływania na środowisko. Pełni ona funkcję narzędzia partycypacji i dostępu do informacji: administracja zobowiązana jest do otwarcia procesu i odpowiedzi na uwagi interesariuszy.

Mierniki stosowane w tym modelu obejmują m.in.: dostępność i wykorzystanie „puntos limpios” (punktów selektywnej zbiórki) w przeliczeniu na mieszkańców, zasięg selektywnej zbiórki bio-odpadów oraz liczbę uczestników konsultacji i zgłoszonych uwag w procedurach środowiskowych (European Commission, 2022).

Dania: zdecentralizowane państwo dobrobytu i lokalne standardy obsługi

W Danii reforma struktur publicznych rozszerzyła katalog zadań gmin m.in. o kontrolę środowiskową i obowiązki „frontowe” wobec mieszkańców (Local Government Denmark, 2025). Państwo wyznacza ramy i standardy, gminy odpowiadają za pozwolenia, kontrole i obsługę systemów środowiskowych (np. recyklingu), podczas gdy agencja ochrony środowiska (EPA) harmonizuje dane i publikuje wskaźniki (OECD, 2019; European Environment Agency, 2025). Model usługowy ma szczególnie „użytkowy” charakter: centra recyklingu (*genbrugspladser*), kanały informacyjne i określone standardy czasu reakcji tworzą spójny system obsługi i przekazu kierowany do mieszkańców.

Wskaźniki monitorowania obejmują: odsetek recyklingu odpadów komunalnych, liczbę wizyt w centrach recyklingu na 10 tys. mieszkańców oraz czas obsługi standardowych spraw środowiskowych, publikowany w systemach administracyjnych (Danish Environmental Protection Agency, 2025; OECD, 2019).

Czechy: prawo do środowiska wsparte centralną infrastrukturą danych

W Czechach Karta Praw i Wolności gwarantuje prawo każdej osobie do korzystnego środowiska oraz prawo do informacji o jego stanie (Office of the Constitutional Court of the Czech Republic, 2010, art. 35). System instytucjonalny obejmuje Ministerstwo Środowiska (MŽP), które prowadzi politykę, CENIA koordynującą krajowy system informacji o środowisku i opracowującą coroczny raport o jego stanie – oraz ČIŽP, odpowiedzialną za egzekwowanie prawa. Gminy świadczą usługi komunalne (odpady, zieleń, informowanie mieszkańców) w ramach jednolitych standardów (Ministry of the Environment of the Czech Republic, 2025).

Mierniki koncentrują się na: poziomie recyklingu odpadów komunalnych, dostępności „sběrných dvorů” (punktów zbiórki) w relacji do liczby mieszkańców, powierzchni zieleni miejskiej na osobę oraz danych o opiece nad zwierzętami. Monitoring prowadzony jest w ujednoliconej metodologii, co umożliwia porównania między gminami.

Podsumowanie

We wszystkich trzech krajach usługi społeczne w ochronie środowiska mają publiczny i nastawiony na obywateli charakter: to na poziomie lokalnym mieszkańiec otrzymuje informację, poradę i obsługę. Różni się jednak sposób instytucjonalnego „osadzenia” tego modelu: Hiszpania wyprowadza obowiązek usług z prawa konstytucyjnego i akcentuje partycypację w procedurach, Dania koncentruje się na decentralizacji i jakości obsługi, a Czechy na jednolitym systemie danych i centralnym nadzorze. W poniższej Tabeli podsumowano główne cechy tych krajów porównując je z sytuacją Polski.

Tabela 1. Główne cechy świadczenia usług społecznych w sferze ochrony środowiska w wybranych krajach UE.

Kraj	Instytucje	Typowe usługi środowiskowe (usługi społeczne w ochronie środowiska)	Przykładowe wskaźniki monitorowania
Hiszpania	MITECO; wspólnoty autonomiczne; gminy	Gospodarka odpadami (organizacja selektywnej zbiórki, edukacja użytkowników), utrzymanie i planowanie zieleni, informowanie i konsultacje środowiskowe w procedurach EIA. Usługi osadzone w konstytucyjnym prawie do środowiska i obowiązku uczestnictwa publicznego.	Liczba „puntos limpios”/10 tys. mieszkańców; liczba uczestników konsultacji; udział ludności objętej selektywną zbiórką.
Dania	EPA; gminy; Ministerstwo Klimatu i Energii	Usługi lokalne: centra recyklingu, doradztwo środowiskowe i energetyczne, cyfrowe kanały informacji i zgłoszeń. Akcent na szybkość reakcji i jakość obsługi.	Wizyty w centrach recyklingu/10 tys. mieszkańców; czas obsługi zgłoszeń; liczba konsultacji.
Czechy	MŽP; CENIA; ČIŽP; gminy	Punkty selektywnej zbiórki (<i>sběrné dvory</i>), edukacja i kampanie ekologiczne, monitoring i raportowanie środowiskowe, lokalne działania partycypacyjne.	Liczba „sběrných dvorů”/10 tys. mieszkańców; m ² zieleni/mieszkańca; liczba kampanii edukacyjnych.
Polska	MKiŚ; gminy; WFOŚiGW; NFOŚiGW; IOŚ-PIB	Edukacja ekologiczna, doradztwo energetyczne (ekodoradcy, punkty NFOŚ), obsługa PSZOK, kampanie i konsultacje społeczne, działania zieleni i retencji, zarządzanie zwierzętami.	Liczba działań edukacyjnych i uczestników; liczba porad; odsetek ludności objętej selektywną zbiórką.

Źródło: opracowanie własne.

7.3. Usługowość środowiskowa jako praktyka instytucji i obywateli

Prawo i instytucje jako ramy usług

W polskich realiach usługowy charakter ochrony środowiska przejawia się przede wszystkim poprzez niematerialne świadczenia realizowane przez samorządy, takie jak: edukacja, informowanie, doradztwo, animowanie partycypacji społecznej oraz obsługa systemów komunalnych. Normatywne podstawy realizacji tych zadań wyznaczają cztery kluczowe akty prawne: ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa o odpadach oraz ustawa o efektywności energetycznej³². Tworzą one fundament, w oparciu o który możliwe jest identyfikowanie i monitorowanie usług społecznych w obszarze ochrony środowiska – rozumianych jako powtarzalne, publicznie dostępne świadczenia, ukierunkowane na zmianę postaw użytkowników oraz poprawę dobrostanu wspólnoty lokalnej³³.

Ustawa Prawo ochrony środowiska z 2001 r. daje samorządom szeroką podstawę do prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych. Na gruncie tego aktu powstają lokalne programy edukacji ekologicznej, kampanie komunikacyjne dotyczące jakości powietrza czy zasady korzystania z zieleni miejskiej. Usługą w tym obszarze jest relacja między instytucją a mieszkańcem: przekaz informacji, instruktaż, włączanie w opiekę nad dobrem wspólnym oraz wspieranie zmiany nawyków. W wielu gminach działania te realizowane są poprzez zlecenia dla organizacji pozarządowych, co zwiększa elastyczność i dostosowanie do lokalnych potrzeb.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1996 r. nakłada na gminy obowiązek organizacji i bieżącej obsługi systemu gospodarowania odpadami. W warstwie usługowej oznacza to m.in. jasne reguły selektywnej zbiórki, aktywne informowanie mieszkańców, edukację w zakresie segregacji i kompostowania, a także zapewnienie czytelnych procedur obsługi PSZOK i zbiórek mobilnych. Usługą w tym zakresie jest sposób, w jaki mieszkaniec jest prowadzony przez procedurę: dostępność informacji, wsparcie pracownika, pomoc w oddaniu trudnych frakcji. W tym akcie mieści się także określenie zasad postępowania ze zwierzętami w mieście – w wymiarze operacyjno-informacyjnym, obejmującym przyjmowanie zgłoszeń, działania edukacyjne i proces adopcyjny. To prawo najpełniej oddaje „komunalny” charakter

³² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647); Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733); Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 870); Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 711).

³³ Pozostałe akty prawne, np. dotyczące gospodarki wodnej czy ochrony przyrody pełnią funkcję tła regulacyjnego lub inwestycyjnego, ale nie odnoszą się do usług sensu stricto.

usług środowiskowych: ich powszechność, obowiązkowość i codzienny kontakt z mieszkańcem.

Ustawa o odpadach z 2012 r. wprowadza element prewencji i ponownego użycia. Usługowo przekłada się to na budowanie kompetencji mieszkańców: jak ograniczać powstawanie odpadów, jak korzystać z punktów ponownego użycia, czy jak prawidłowo prowadzić selekcję. Istotne są także obowiązki sprawozdawcze – dane dotyczące poziomów recyklingu, zasięgu selektywnej zbiórki czy liczby PSZOK – są gromadzone i publikowane przez GUS oraz raportowane do Komisji Europejskiej. To realne wskaźniki, które można wykorzystywać do porównań między gminami. Brakuje jednak systemowych danych o jakości obsługi użytkownika – np. liczby osób korzystających z punktów ponownego użycia, czytelności instrukcji czy satysfakcji mieszkańców.

Ustawa o efektywności energetycznej z 2016 r. tworzy ramy dla doradztwa i edukacji w zakresie oszczędzania energii. Usługowym wymiarem są punkty konsultacyjne, indywidualne porady, szkolenia z racjonalnego zużycia energii i kampanie informacyjne dla mieszkańców i lokalnych przedsiębiorstw. Obowiązki sprawozdawcze w tym obszarze są bardziej fragmentaryczne: dane o liczbie programów czy liczbie przeszkolonych osób pojawiają się w sprawozdawczości Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) i Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE), ale brak jest regularnych wskaźników na poziomie lokalnym. Podobnie jak w gospodarce odpadami, twarde przedsięwzięcia inwestycyjne (termomodernizacje, wymiana źródeł ciepła) pozostają poza definicją usługi społecznej, choć gminy wspierają je organizacyjnie i informacyjnie.

Te cztery akty prawne umożliwiają monitorowanie usług w klasycznej logice nakłady–produkty–wyniki. Nakłady obejmują np. liczbę godzin doradztwa czy budżet na edukację. Produkty to liczba uczestników wydarzeń, liczba wydanych komunikatów czy obsłużonych zgłoszeń. Wyniki to zmiana praktyk mieszkańców – wzrost udziału selektywnej zbiórki, spadek błędów segregacyjnych, ograniczenie zużycia energii. Warto jednak odróżniać wskaźniki realnie stosowane w sprawozdawczości (np. poziomy recyklingu, dane o schroniskach, raporty GUS i NIK) od propozycji uzupełniających, które wymagają pilotaży i badań ankietowych (np. trwałość efektów edukacyjnych, jakość obsługi w PSZOK, efekty poradnictwa energetycznego).

Tabela 2. Usługowy wymiar kluczowych aktów prawnych zakres dostępnych danych w ochronie środowiska w Polsce.

Akt prawny	Obowiązki usługowe (wymiar niematerialny)	Dane mierzone obecnie	Dane wymagające uzupełnienia
Prawo ochrony środowiska (2001)	Edukacja ekologiczna, informowanie o stanie środowiska, wsparcie w korzystaniu z zieleni, angażowanie mieszkańców w opiekę nad dobrami wspólnymi.	Liczba i rodzaje programów edukacyjnych, raporty jakości powietrza, lokalne plany ochrony środowiska (sprawozdawczość GUS, MKiŚ).	Dane o jakości i zasięgu działań edukacyjnych, liczba uczestników programów, trwałość efektów (np. zachowania prośrodowiskowe).
Utrzymanie czystości i porządku w gminach (1996)	Organizacja i obsługa systemu gospodarowania odpadami po stronie użytkownika; informowanie, edukacja i obsługa PSZOK; zarządzanie zwierzętami w mieście w aspekcie operacyjno-informacyjnym.	Liczba PSZOK, dane o zbiórkach mobilnych, wskaźniki recyklingu, dane o schroniskach i odławianiu zwierząt (GUS, NIK, GLW).	Jakość obsługi użytkownika w PSZOK, satysfakcja mieszkańców, efektywność działań edukacyjnych, dane o adopcjach i programach prewencyjnych dla zwierząt.
Ustawa o odpadach (2012)	Prewencja, edukacja i promowanie ponownego użycia; informowanie mieszkańców o selekcji, kompostowaniu i punktach reuse.	Odsetek recyklingu odpadów komunalnych, zasięg selektywnej zbiórki bioodpadów, liczba PSZOK (sprawozdawczość GUS, raporty JST).	Dane o wykorzystaniu punktów reuse, liczbie działań edukacyjnych i ich efektach, wskaźniki dotyczące ograniczania powstawania odpadów w gospodarstwach domowych.
Efektywność energetyczna (2016)	Doradztwo i edukacja dla mieszkańców i przedsiębiorstw w zakresie oszczędzania energii; szkolenia i kampanie informacyjne.	Liczba punktów doradczych i szkoleń, dane o wdrożonych programach efektywnościowych (raporty NFOŚiGW, URE).	Dane o liczbie osób korzystających z porad, efekty doradztwa (np. liczba zrealizowanych modernizacji), ankietowe dane o zmianach w zachowaniach energetycznych.

Źródło: opracowanie własne.

Sprawozdawczość i badania na temat usług społecznych w ochronie środowiska

Choć system sprawozdawczy pozwala ocenić nakłady i produkty społecznych usług środowiskowych, nie dostarcza wiedzy o ich rzeczywistym odbiorze społecznym ani o trwałości efektów edukacyjnych. Dane administracyjne koncentrują się na ilości wykonanych działań – liczbie PSZOK, szkoleń czy kampanii – ale nie ujmują jakości interakcji między instytucją a mieszkańcem. Dlatego coraz większego znaczenia nabierają badania pozasprawozdawcze: ankiety,

ewaluacje i analizy społeczne, które pozwalają ocenić, *jak usługi są doświadczane*, a nie tylko *jak są realizowane*.

Wśród nich pewną rolę odgrywają badania opinii publicznej. Cykliczne pomiary świadomości ekologicznej prowadzone przez CBOS, Ipsos czy SW Research pozwalają zarysować społeczne tło dla wdrażania usług środowiskowych. W 2023 roku 65% Polaków uznało, że krajowa energetyka powinna opierać się głównie na źródłach odnawialnych, a ponad połowa popierała odchodzenie od węgla (CBOS, 2023). Jednocześnie dane Ipsos z lat 2023–2025 wskazują, że tylko 13–23% respondentów uważa, iż rząd ma jasny plan działań klimatycznych, a większość uznaje wymagania wobec Polski za nadmierne (Ipsos, 2023, 2024, 2025). Tendencję spadkową zaangażowania potwierdzają wyniki „EKObarmetru” z 2025 roku, gdzie aż 36% Polaków zakwalifikowano do grupy „eko-obojętnych” (SW Research, 2025). Wskazuje to na rosnącą lukę między formalną dostępnością usług a realnym uczestnictwem obywateli w działaniach prośrodowiskowych.

Kolejną grupę źródeł stanowią ewaluacje projektów finansowanych z programów LIFE, NFOŚiGW czy funduszy norweskich. Choć mają one charakter projektowy, często testują najbardziej rozwinięte formy społecznych usług środowiskowych. Na przykład w projekcie LIFE-IP „*Śląskie. Przywracamy błękit*” sieć ekodoradców w 2023 roku zorganizowała 1628 spotkań edukacyjnych, obejmując nimi ponad 140 tys. uczestników i udzielając blisko 100 tys. porad w zakresie wymiany źródeł ciepła i efektywności energetycznej (Województwo Śląskie, 2023). Dane te, choć nienależące do oficjalnej sprawozdawczości GUS, dostarczają wglądu w realne praktyki i skalę interakcji doradczej na poziomie lokalnym. Podobną funkcję pełnią inicjatywy edukacyjne WFOŚiGW, takie jak „*Akademia Edukacji Klimatyczno-Środowiskowej*” w Katowicach, w której w 2025 roku uczestniczyło 80 nauczycieli z 20 szkół podstawowych (WFOŚiGW Katowice, 2025). Ich znaczenie polega nie tylko na transferze wiedzy, ale na testowaniu trwałości nowych form edukacji ekologicznej.

Cenne dane dostarczają także badania naukowe oraz analizy think tanków. W projekcie WiseEuropa dotyczącym akceptacji technologii wychwytu i składowania CO₂ ponad połowa badanych Polaków (51%) uznała takie technologie za pozytywne dla klimatu, choć większość deklarowała ograniczoną wiedzę o ich zasadach działania (WiseEuropa, 2024). Badania Eurobarometru cytowane w raporcie *European Parliamentary Research Service* pokazały natomiast, że jedynie 28% Polaków wskazuje klimat jako kluczowy problem globalny – znacznie poniżej średniej unijnej (European Parliament, 2024). Tego typu dane rozszerzają perspektywę monitoringu, ukazując nie tylko deklaratywne poparcie, ale i strukturalne ograniczenia świadomości ekologicznej.

Wiedza lokalna uzupełnia ten obraz o wymiar operacyjny. Ewaluacje ekodoradców w województwie śląskim, a także lokalne ankiety satysfakcji z edukacji ekologicznej, pokazują, jak jednostki samorządu próbują rozpoznawać potrzeby mieszkańców i dostosowywać ofertę usług. Choć badania te nie są jeszcze systematyzowane na poziomie krajowym, ich potencjał poznawczy jest znaczny: pozwalają uchwycić mikro-mechanizmy zmiany zachowań i poziom zaufania do instytucji środowiskowych. Łącząc dane z systemu sprawozdawczego i z badań społecznych, można budować pełniejszy obraz usług środowiskowych – obejmujący zarówno efektywność działań administracyjnych, jak i doświadczenie użytkownika.

7.4. Instytucje i wykonawcy usług w Polsce

Usługi społeczne w ochronie środowiska w Polsce mają charakter warstwowy. Ramy i standardy wyznaczają instytucje centralne, ale ciężar realizacji spoczywa na gminach, które odpowiadają za organizację świadczeń, ich finansowanie lub zlecanie oraz codzienny kontakt z mieszkańcem. Kluczowe pozostaje tu odróżnienie warstwy regulacyjno-nadzorczej, czyli „twardej”, od samego świadczenia usług, które ma charakter „miękkiej” i bezpośrednio dotyczy zachowań użytkowników.

Na poziomie centralnym tworzone są strategie i wytyczne dotyczące gospodarki odpadami, jakości powietrza i adaptacji do zmian klimatu. Tu również powstają systemy sprawozdawcze oraz instrumenty finansowe wspierające realizację zadań środowiskowych. Ministerstwo Klimatu i Środowiska odpowiada za przygotowywanie przepisów i programów finansowych (np. NFOŚiGW), a inspekcje środowiskowe i weterynaryjne – za kontrolę ich przestrzegania. Monitoring prowadzony przez administrację rządową ma charakter przekrojowy: obejmuje raportowanie do Komisji Europejskiej i OECD, lecz nie dotyczy bezpośrednio jakości usług dla mieszkańców. Instytucje centralne definiują standardy usług społecznych, a poprzez fundusze krajowe oraz unijne wpływają na skalę i sposób ich wdrażania na poziomie gminnym.

Na poziomie województw działania mają charakter planistyczny i koordynacyjny – obejmują strategie rozwoju, plany gospodarki odpadami, ochrony przyrody i adaptacji klimatycznej. Powiaty pełnią funkcje pomocnicze, wspierając gminy i nadzorując wybrane służby środowiskowe. Oba szczeble stanowią zaplecze eksperckie i organizacyjne, prowadząc także wspólne programy edukacyjne i doradcze.

Gminy są głównym ogniwem kontaktu z mieszkańcami. Realizują działania informacyjne, edukacyjne i doradcze, obsługę selektywnej zbiórki, opiekę nad zielenią i zwierzętami oraz inicjatywy partycypacyjne. Zadania te wykonują bezpośrednio lub poprzez jednostki organizacyjne, spółki komunalne i organizacje pozarządowe.

W tym układzie wykształciły się trzy podstawowe modele organizacyjne. Pierwszym jest model własnego wykonawcy publicznego, który zapewnia przewidywalność i łatwy dostęp do danych, ale niesie ryzyko nadmiernej „technicyzacji” działań i ograniczonej elastyczności w sferze edukacyjnej. Do tego modelu należy m.in. sieć ekodoradców tworzona w ramach projektów LIFE w województwie śląskim – w 2022 r. obejmowała ona 167 gmin i blisko 90 współbeneficjentów, a ekodoradcy prowadzili tysiące spotkań i porad dla mieszkańców (Projekt LIFE „Śląskie. Przywracamy błękit”, 2022).

Drugim jest zlecanie usług organizacjom pozarządowym, PES lub firmom, co umożliwia większą responsywność i innowacyjność oraz lepsze dotarcie do grup szczególnych, ale wymaga dobrej specyfikacji usługi i precyzyjnych wskaźników. Przykładem może być Toruń, który w latach 2021–2024 przeznaczył łącznie ponad 875 tys. zł na konkursy dla NGO realizujących projekty edukacji ekologicznej, z udziałem kilku tysięcy mieszkańców rocznie (Urząd Miasta Torunia, 2025).

Trzecim jest model mieszany, w którym gmina zachowuje w swoich rękach koordynację, określa standardy i prowadzi monitoring, a same pakiety usług realizują zewnętrznymi wykonawcy. Tak funkcjonują m.in. gminy województwa małopolskiego, gdzie samorząd województwa dofinansowuje zatrudnienie ekodoradców w 27 gminach w ramach ponad 100 projektów o wartości 51 mln zł, jednocześnie angażując NGO i firmy w kampanie informacyjne (Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, 2023).

7.5. Identyfikacja usług społecznych (typologia operacyjna)

W tej części przedstawiamy pole „ochrony środowiska jako usługi społecznej” w sześciu koszykach. Chodzi o warstwę niematerialnych świadczeń – tego, co dzieje się pomiędzy instytucją a mieszkańcem: a) informacja, b) edukacja, c) doradztwo, d) animacja, e) obsługa korzystania oraz f) współdecydowanie. Infrastruktura pozostaje warunkiem koniecznym, bo bez punktu zbiórki odpadów, systemu retencji czy schroniska gmina nie mogłaby zrealizować wielu zadań. Jednak treścią usługi jest relacja: przekazanie wiedzy, instruktaż, zapewnienie obsługi oraz umożliwienie współodpowiedzialności. Dlatego typologia zakorzeniona jest w obowiązках prawnych JST i Państwa Polskiego, a jednocześnie stanowi uogólnienie tych zobowiązań do poziomu monitorowanych obszarów działań.

W obszarze edukacji i kampanii środowiskowych usługą jest uczenie i oswajanie – od lekcji szkolnych i warsztatów sąsiedzkich, przez kampanie miejskie o jakości powietrza, po festyny i „dni zieleni”. Gmina, często we współpracy z partnerami, tłumaczy zasady, podnosi kompetencje i buduje motywację. Chodzi o zmianę nawyków (np. oszczędniejsze zużycie energii,

większa troska o wspólną zieleni). W Małopolsce i na Śląsku w ramach projektów LIFE zatrudniono kilkuset ekodoradców obsługujących mieszkańców; tylko w województwie śląskim w 2022 roku doradztwo funkcjonowało w 167 gminach, a ekodoradcy przeprowadzili ponad 10 tys. porad i wydarzeń edukacyjnych (Województwo Śląskie, 2023). Dane te pokazują skalę, jednak są fragmentaryczne, bo brakuje ogólnokrajowego rejestru działań edukacyjnych i doradczych.

Podobny charakter mają punkty doradcze i konsultacyjne, w których obywatel otrzymuje konkretną odpowiedź: jak segregować trudne frakcje czy od czego zacząć oszczędzanie energii. Punkty stacjonarne i mobilne, dyżury eksperckie i infolinie mają jeden cel – przełożyć prawo i standardy na praktyczne odpowiedzi dla gospodarstw domowych, wspólnot i małych firm. Obowiązek informowania i doradzania wynika tu m.in. z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z przepisów o ochronie przyrody i Prawa ochrony środowiska. Wiadomo, że w 2021 roku w ramach programów NFOŚiGW działało ponad 200 punktów konsultacyjnych związanych z efektywnością energetyczną i gospodarką odpadową (NFOŚiGW, 2022). Luki w monitoringu są znaczące: nie istnieje systematyczna ewidencja liczby mieszkańców obsługiwanych w takich punktach.

W gospodarce odpadami, punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) jest obiektem infrastrukturalnym, zaś usługą jest obsługa użytkownika – jasne reguły, instruktaż na miejscu, przyjazne ścieżki dla odpadów problemowych, mobilne zbiórki, wsparcie kompostowania czy promowanie ponownego użycia. W Polsce funkcjonuje ponad 2700 PSZOK (GUS, 2023), a ich dostępność i jakość obsługi były przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która w 2022 roku wskazywała na duże różnice między gminami w standardzie usług (NIK, 2022). Luki w danych polegają na tym, że statystyki GUS rejestrują liczby punktów, ale nie obejmują jakości świadczeń.

W zakresie gospodarki zielenią i retencją, inwestycją są park czy zadrzewienie, ale o ich jakości przesądza społeczna opieka i współodpowiedzialność. Usługa polega na animowaniu i wyposażaniu mieszkańców w narzędzia: adopcję klombu, wolontariat pielęgnacyjny, ogrody społeczne czy mikrorozwiązania retencyjne wdrażane z doradztwem i instruktażem. Według danych GUS powierzchnia zieleni osiedlowej w 2021 roku wynosiła średnio 21,5 m² na mieszkańca w miastach powyżej 100 tys. ludności (GUS, 2022), brakuje natomiast danych o tym, jaka część tej zieleni objęta jest opieką społeczną lub działaniami wolontariatu. Występuje tu asymetria: infrastrukturę potrafimy opisywać i mierzyć, lecz usługi społeczne związane z zielenią dopiero wymagają wypracowania odpowiednich metod opisu i – szczególnie - kwantyfikacji.

W zakresie informowania, partycypacji i monitoringu społecznego ochrona środowiska staje się usługą wtedy, gdy informacja jest publiczna, zrozumiała i działaniowa. Miejskie mapy i alerty jakości powietrza, konsultacje, aplikacje do zgłaszania problemów czy projekty *citizen science* służą temu, by mieszkaniowiec wiedział, co się dzieje, mógł współdecydować i współmonitorować. W 2023 roku Sieć Obywatelska Watchdog Polska odnotowała, że w ponad 60% gmin brakuje aktywnego publikowania danych środowiskowych online (Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 2023). Choć prawo do informacji środowiskowej jest gwarantowane ustawą i dyrektywami UE, monitoring tego prawa pozostaje niespójny, a dane porównawcze niepełne.

Wreszcie, w obszarze zarządzania zwierzętami w mieście usługą są obsługa zgłoszeń, opieka i edukacja: przyjęcie zwierzęcia do schroniska i proces adopcyjny, kampanie odpowiedzialnego posiadania, interwencje dotyczące dzikich gatunków w mieście czy koordynowana przez gminę deratyzacja. Schronisko jako budynek to infrastruktura, natomiast usługą jest relacja z mieszkańcem oraz realna poprawa dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa sanitarnego. W Polsce działa około 230 schronisk, które w 2021 roku przyjęły ponad 100 tys. zwierząt, z czego około 80% znalazło nowy dom dzięki adopcjom (Główny Lekarz Weterynarii, 2022). Dane te są jednak rozproszone, a brak centralnego monitoringu jakości obsługi i losów zwierząt po adopcji stanowi poważną lukę.

Wszystkie te koszyki łączy relacyjność i powtarzalność świadczeń oraz ich publiczna dostępność. Niezależnie od modelu organizacji – czy usługę realizuje jednostka urzędu, spółka komunalna, czy organizacja pozarządowa – dobra usługa ma widoczny punkt kontaktu, czytelne zasady i mierzalny efekt w zachowaniach użytkowników. Konsekwentnie wyłączamy z zakresu usług społecznych elementy rzeczowe i inwestycyjne, traktując je jako tło, a nie treść świadczenia. W analizie statystycznej nie można jednak całkowicie pominąć infrastruktury. Obecnie jest ona najlepiej mierzalna i dostępna w danych urzędowych, podczas gdy dane o usługach społecznych są szczątkowe. Dlatego typologia sześciu aspektów (A–F) ma charakter operacyjny: łączy rozproszone praktyki w jeden obraz, pozwalający zarówno wykorzystać istniejące dane infrastrukturalne, jak i uzupełniać je stopniowo wskaźnikami jakości usług. Luki pozostają poważne – szczególnie w edukacji, partycypacji i zieleni społecznej – i zostaną szerzej omówione w części dotyczącej monitorowania.

7.6. Przegląd polskich badań i źródeł danych o usługach społecznych (2015–2025)

Cel i zakres przeglądu badań

Celem przeglądu jest uporządkowanie dostępnych badań naukowych, ewaluacji i audytów poświęconych usługom społecznym w ochronie środowiska w Polsce w latach 2015–2025. Analiza obejmuje szerokie spektrum działań – od świadczeń niematerialnych i współtworzonych z mieszkańcami, takich jak edukacja, doradztwo, partycypacja czy zarządzanie zwierzętami, po badania zorientowane głównie na infrastrukturę, które zawierały istotne komponenty usługowe (edukacyjne, informacyjne lub obsługowe). Analiza skupia się przede wszystkim na tym, co i jak jest badane w zakresie usług środowiskowych, jakie dane są gromadzone oraz jak różni się ich kompletność i częstotliwość.

Do analizy włączono zarówno źródła akademickie, jak i tzw. *grey literature*: raporty Najwyższej Izby Kontroli (NIK), dokumenty Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ), opracowania Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: IOŚ-PIB), projekty NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (dalej: WFOŚiGW), sprawozdania jednostek samorządu terytorialnego oraz raporty organizacji pozarządowych. Kryterium doboru stanowiła dostępność (brak paywalla) i język polski lub angielski.

Źródła grupowano według typu instytucji i rodzaju danych:

1. Źródła instytucjonalne i kontrolne – NIK, GUS, MKiŚ, GLW, IOŚ-PIB, WFOŚiGW.
2. Źródła eksperckie i projektowe – raporty NFOŚiGW, programy doradcze i edukacyjne, ewaluacje działań samorządowych.
3. Źródła obywatelskie i akademickie – raporty organizacji trzeciego sektora, badania jakościowe, studia partycypacyjne.

Z każdego źródła wyodrębniono: zakres tematyczny, stosowane metryki, metody pomiaru oraz wnioski istotne z punktu widzenia monitorowania usług środowiskowych na poziomie lokalnym i regionalnym.

Podsumowując, najpełniejsze i najbardziej porównywalne wskaźniki pochodzą z audytów Najwyższej Izby Kontroli, które od 2016 roku obejmują m.in. gospodarkę odpadami, funkcjonowanie PSZOK, edukację ekologiczną i opiekę nad zwierzętami. Raporty te pozwalają nie tylko ocenić zgodność działań z przepisami, lecz także wskazywać różnice w jakości usług i identyfikować luki systemowe (Najwyższa Izba Kontroli, 2016, 2023 i 2024).

Drugim ważnym źródłem są projekty krajowe i regionalne finansowane przez NFOŚiGW i WFOŚiGW, w ramach których zbierano dane o liczbie konsultacji, wydarzeń, odbiorców

i wdrożeń. Przykładem są sieci ekodoradców w Małopolsce i na Śląsku oraz projekt ogólnopolskiego doradztwa energetycznego, gdzie mierzono m.in. liczbę przeprowadzonych porad, typy zgłaszanych problemów i liczbę wniosków inwestycyjnych złożonych po konsultacjach (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 2023; Województwo Śląskie, 2023).

Badania akademickie i organizacji pozarządowych poszerzają obraz, zwłaszcza w zakresie edukacji, partycypacji i społecznego wymiaru zieleni. Analizy IOŚ-PIB (2021) dotyczą integracji retencji z edukacją, raport *Barometr Dotlenionych* (Dotlenieni.org, 2024) pokazuje społeczne programy zazieleniania miast, a badania Watchdog Polska i Greenmind ujawniają bariery w dostępie do informacji i uczestnictwie obywateli (Chylarecki, Wiśniewska i Engel, 2014; Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 2025). Dane oparte na obowiązkowej sprawozdawczości są najpełniejsze w obszarach odpadów i zwierząt, podczas gdy w działaniach „miękkich” dominują metody jakościowe i doraźne badania projektowe.

Kierunki badań w Polsce

Analiza dostępnych źródeł wskazuje na zróżnicowany poziom jakości i spójności danych oraz stosowanych metod. Dane instytucjonalne są regularne i standaryzowane – obejmują m.in. raporty GUS i NIK dotyczące gospodarki odpadami czy efektywności energetycznej. Natomiast dane społeczne i edukacyjne są rozproszone, często jednorazowe i oparte na projektach zewnętrznych, takich jak badania CBOS o świadomości ekologicznej, ewaluacje projektów LIFE czy ankiety ekodoradców w programach regionalnych.

W obszarze edukacji i świadomości ekologicznej badania koncentrują się głównie na efektach kampanii i gotowości do działań proekologicznych. Kontrola NIK (2016) wskazała, że większy nacisk kładziono na poprawność wydatkowania środków niż na trwałość rezultatów, natomiast raporty MKiŚ (2022) potwierdzają wzrost deklaratywnej gotowości Polaków do zachowań proekologicznych.

Doradztwo energetyczne i konsultacje środowiskowe mają stosunkowo dobre podstawy danych. Programy ekodoradców i doradztwa energetycznego mierzą liczbę konsultacji, uczestników i wdrożeń, lecz brak systematycznej oceny efektów – np. ilu odbiorców faktycznie zrealizowało inwestycję czy zmieniło praktyki energetyczne.

W gospodarce odpadami audyty NIK z lat 2016–2021 ujawniają, że gminy koncentrują się na logistyce odbioru odpadów, zaniedbując obsługę użytkowników i punkty ponownego użycia (Najwyższa Izba Kontroli, 2023). W zieleni i retencji badania IOŚ-PIB (2021) i inicjatywy społeczne pokazują, jak działania infrastrukturalne można łączyć z edukacją i wolontariatem.

W obszarze informacji i partycypacji obywatelskiej raporty Watchdog Polska dokumentują trwałe bariery w dostępie do informacji i włączaniu mieszkańców w decyzje środowiskowe, mimo formalnych obowiązków jawności (Chylarecki, Wiśniewska i Engel, 2014; Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 2025). Z kolei w zarządzaniu zwierzętami kontrole NIK (2019–2023) wykazują dominację działań interwencyjnych nad prewencyjnymi, co ogranicza potencjał edukacyjny i profilaktyczny usług.

Jakość danych i monitoring JST

Najbardziej kompletne i porównywalne w czasie źródła danych występują w obszarach objętych obowiązkową sprawozdawczością – przede wszystkim w gospodarce odpadami i opiece nad zwierzętami. Tam możliwa jest agregacja wyników i porównania między gminami na podstawie raportów GUS, NIK oraz danych inspekcji weterynaryjnych. W obszarach informowania i partycypacji dane są bardziej rozproszone, lecz coraz częściej przyjmują postać mierzalnych wskaźników, takich jak liczba konsultacji społecznych czy terminowość odpowiedzi. W edukacji, doradztwie i zarządzaniu zielenią wciąż brakuje regularnych pomiarów – potrzebne są proste praktyki ewidencyjne, np. rejestracja uczestnictwa w działaniach edukacyjnych czy krótkie ankiety panelowe stosowane w projektach LIFE-IP i przez regionalnych ekodoradców. Infrastruktura jest monitorowana dobrze, lecz „miękkie” usługi wciąż pozostają poza stabilnym systemem danych.

Rekomendacje

Największe braki dotyczą prewencji odpadów (punkty napraw i *reuse*), jawności i partycypacji (brak jednolitego rejestru działań) oraz pomiaru efektów edukacyjnych i doradczych. W obszarze doradztwa problemem pozostaje atrybucja – trudność w ustaleniu, ile decyzji inwestycyjnych lub proekologicznych wynikało z porad. W edukacji i zieleni brakuje miar trwałości rezultatów i wpływu na postawy społeczne.

Rekomenduje się rozwój systemu spójnych kart usług społecznych w ochronie środowiska – niekoniecznie według koszyków, lecz według kluczowych typów świadczeń – z określeniem definicji, jednostki miary, częstotliwości i źródła danych. Ponadto wskazane jest publikowanie corocznych zestawień w otwartych formatach oraz prowadzenie cyklicznych audytów tematycznych (co 2–3 lata), koncentrujących się na jakości obsługi i faktycznych rezultatach usług, a nie wyłącznie na zgodności formalnej.

7.7. Proponowany zakres i sposób monitorowania usług środowiskowych

Niniejszy podrozdział przedstawia autorską propozycję zakresu oraz sposobu monitorowania usług środowiskowych, sformułowaną na podstawie wcześniejszej analizy ich typów, źródeł finansowania i barier instytucjonalnych.

Monitorowanie środowiskowych usług społecznych wymaga ramy, która łączy prostotę z porównywalnością. Podstawą jest coroczny cykl raportowania w jednolitych terminach i przy zastosowaniu stabilnych definicji operacyjnych. Takie podejście umożliwia analizę trendów, ocenę skuteczności działań oraz porównywanie wyników między jednostkami samorządu terytorialnego. Wskaźniki powinny opierać się na klasycznej logice *nakłady–produkty–wyniki–oddziaływanie*, co pozwala uchwycić zarówno wysiłek organizacyjny, jak i faktyczne zmiany w zachowaniach mieszkańców oraz ich konsekwencje dla jakości środowiska. Dla zapewnienia porównywalności dane należy przeliczać do wspólnych mianowników – najczęściej w odniesieniu do liczby mieszkańców, gospodarstw domowych lub powierzchni terenów zielonych.

Kluczowe znaczenie ma spójność stosowanych pojęć i jednostek. Zamiast rozbudowanych instrukcji pomiaru, wystarczy utrzymanie wspólnych zasad interpretacji: dane powinny dotyczyć konkretnych interakcji między instytucją publiczną a mieszkańcem, a nie samej infrastruktury technicznej. Wskaźnikami są zatem nie tyle liczby obiektów czy ton odpadów, ile liczby obsłużonych osób, udzielonych konsultacji, rozpatrzonych zgłoszeń czy przeprowadzonych w danym okresie działań edukacyjnych. Stałość takich definicji w kolejnych latach pozwala na tworzenie wiarygodnych szeregów czasowych i zwiększa użyteczność danych w planowaniu polityk lokalnych.

System monitorowania środowiskowych usług społecznych powinien obejmować zarówno działania edukacyjne i doradcze, jak i obsługę systemów komunalnych, komunikację z mieszkańcami, partycypację społeczną oraz zarządzanie sprawami środowiskowymi w przestrzeni publicznej. W każdym z tych wymiarów możliwe jest prowadzenie pomiaru ilościowego (np. liczba uczestników, konsultacji, zgłoszeń) uzupełnianego obserwacjami jakościowymi – takimi jak ocena dostępności, zrozumiałości przekazu, terminowości reakcji lub trwałości efektów. Wskaźniki nie mają charakteru technicznego, lecz społeczny: mierzą to, co dzieje się w relacji między instytucją a użytkownikiem.

Zarządzanie monitoringiem wymaga jasno określonych ról instytucjonalnych. W gminie odpowiedzialność powinna spoczywać na wyznaczonej jednostce – najczęściej wydziale środowiska lub klimatu – która zbiera dane roczne od jednostek organizacyjnych, spółek komunalnych oraz zewnętrznych wykonawców. Wszystkie podmioty raportujące powinny stosować jednolity zestaw wskaźników i terminów, tak aby dane były porównywalne i możliwe do agregowania.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami społecznymi wymaga wprowadzenia wspólnych wzorów sprawozdawczości, obejmujących podstawowe informacje o zakresie usług, odbiorcach i rezultatach.

Publikacja wyników monitoringu powinna odbywać się w trybie rocznym, w oparciu o znormalizowane wskaźniki oraz notę metodologiczną. Zestawienia w formacie otwartych danych (CSV, JSON) umożliwiają ich wykorzystanie przez badaczy, mieszkańców i media. Transparentność procesu – w tym zachowanie śladu rewizyjnego przy korektach – wzmacnia wiarygodność raportów oraz tworzy podstawy do międzysamorządowego uczenia się. Dobrą praktyką jest prezentowanie trendów w trzyletnich oknach czasowych, co pozwala uchwycić kierunek zmian zamiast reagować na krótkoterminowe fluktuacje.

Każdy system monitorowania napotyka ograniczenia, wynikające z natury usług społecznych w ochronie środowiska. W obszarach edukacji i doradztwa trudna pozostaje atrybucja efektów, czyli przypisanie zmian zachowań do konkretnych działań. W gospodarce odpadami problemem jest rozróżnienie danych dotyczących obsługi użytkownika od wskaźników technicznych. W informowaniu i partycypacji wyzwaniem pozostaje nie tylko liczba komunikatów czy procesów, ale też ich dostępność i zrozumiałość. W działaniach związanych z zielenią i opieką nad zwierzętami dane są rozproszone i nie zawsze wystandaryzowane, co wymaga dodatkowej walidacji jakościowej.

Pomimo tych ograniczeń monitorowanie środowiskowych usług społecznych pełni zasadniczą rolę w rozwoju lokalnych polityk publicznych. Umożliwia ono przejście od opisu działań projektowych do spójnego, wieloletniego obrazu usług, pozwalając na ocenę skuteczności i kierowanie zasobów tam, gdzie przynoszą one największy efekt społeczny i środowiskowy. Dzięki systematycznemu raportowaniu usługi środowiskowe stają się mierzalnym elementem zarządzania publicznego – nie tylko zbiorem zadań administracyjnych, lecz świadomą ofertą społeczną, której jakość można oceniać, porównywać i doskonalić w czasie.

7.8. Wyzwania pomiaru usług społecznych i ich praktyczne znaczenie

W ochronie środowiska łatwo pomylić efekty systemowe z rezultatami usług. Poprawa jakości powietrza, zmniejszenie ryzyka podtopień czy spadek udziału odpadów zmieszanych są konsekwencją wielu czynników – pogody, inwestycji infrastrukturalnych, cen energii czy regulacji prawnych. Usługi społeczne, takie jak edukacja, doradztwo, obsługa użytkownika czy partycypacja, stanowią tylko jeden z elementów tej układanki. Pierwszym wyzwaniem jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu zmiany można przypisać usługom? Praktycznym rozwiązaniem

byłoby rejestrowanie działań następujących po usłudze, na przykład złożenia wniosku po poradzie, poprawnej wizyty w PSZOK czy wniesienia uwagi w konsultacjach. Takie wskaźniki nie dają pełnej kontroli nad złożonością procesów środowiskowych, ale zapewniają spójność oceny wpływu usług.

Drugą trudnością jest sztuka oddzielenia wydatków na usługi i infrastrukturę. Usługą społeczną pozostaje tylko to, co tworzy relację z użytkownikiem, np. obsługa mieszkańców, informowanie, procedury lub animacja społeczna. To nie obiekt sam w sobie (jak PSZOK, park czy schronisko) tworzy usługę, lecz działania skierowane do ludzi, które wokół niego się odbywają.

Trzecie wyzwanie wiąże się z ryzykiem podwójnego liczenia. Usługi środowiskowe przenikają się z dziedzinami mieszkalnictwa, kultury, zdrowia czy transport. To samo wydarzenie może być zapisane w paru kategoriach: lekcja o powietrzu w szkole, konsultacje dotyczące zieleni czy punkt doradczy w bibliotece. Rozwiązaniem jest rozróżnienie „wydarzeń” od „uczestników”, jednoznaczne definicje „porady” i „wizyty” oraz publikowanie zagregowanych zestawień rocznych z jasnym opisem, co zostało uwzględnione w pomiarze.

Czwarty aspekt dotyczy relacji między zmianą zachowań a frekwencją. W usługach edukacyjnych, doradczych czy partycypacyjnych łatwo zarejestrować liczbę godzin i uczestników, lecz trudniej wykazać, że ktoś zaczął segregować bioodpady, oszczędzać energię czy objął opieką skwer przez cały sezon. Rozwiązaniem mogą być proste narzędzia ewaluacyjne – ankiety wyjścia lub krótkie badania panelowe prowadzone w ograniczonych próbach po kilku miesiącach – które zwiększają wiarygodność danych bez nadmiernego obciążania gminy.

Piąta możliwa trudność dotyczy porównywalności. Małe gminy mają inną skalę i sezonowość niż metropolie, co sprawia, że proste zestawienia wolumenu mogą być mylące. Dlatego kluczowe jest stosowanie mianowników (np. wskaźniki na 10 tys. mieszkańców, na gospodarstwo domowe, na hektar zieleni) oraz obserwowanie trendów w oknach wieloletnich. Trzyletnia dynamika zmian jest bardziej adekwatnym punktem odniesienia niż jednoroczne rankingi.

Szóstym istotnym niedoborem jest jakość danych i zróżnicowanie wykonawców. Usługi świadczone są zarówno przez jednostki gminne, jak i spółki komunalne, NGO czy firmy prywatne, a brak jednolitego standardu sprawozdawczości utrudnia porównania. Rozwiązaniem może być wprowadzanie mini-kart usług zawierających definicje, jednostki miary, częstotliwość i odpowiedzialność za dane oraz stosowanie jednego wzoru sprawozdania w każdej umowie z wykonawcą. Uzupełniając, coroczny przegląd jakości danych powinien obejmować ocenę spójności, kompletności i odchyleń oraz zachowanie śladu rewizyjnego w przypadku korekt.

Siódme wyzwanie odnosi się do równości dostępu. Kanały cyfrowe ułatwiają informowanie i zgłaszanie problemów, ale nie są dostępne dla wszystkich. Monitorowanie jakości usług w obszarze informowania i partycypacji powinno obejmować także zasięg i zrozumiałość

komunikatów, stosowanie języka prostego oraz istnienie alternatywnych kanałów offline. To element jakości usług, a nie tylko kwestia formy przekazu.

Ostatni aspekt to ryzyko strategicznego zniekształcania wskaźników. Każdy system pomiaru może być podatny na dzielenie wydarzeń, mnożenie krótkich szkoleń czy przekierowywanie trudniejszych spraw poza ewidencję. Ochroną jest stosowanie zestawu wskaźników obejmujących jednocześnie produkty i rezultaty oraz zapewnianie otwartego dostępu do danych. Publiczne raportowanie rocznych pakietów z definicjami ułatwia wychwycenie nienaturalnych wzorców i wzmacnia wiarygodność pomiaru.

7.9. Podsumowanie

System usług środowiskowych w Polsce rozwija się w sposób rozproszony – pomiędzy logiką prawa, zarządzania i wiedzy społecznej. Z jednej strony zidentyfikowano spójny fundament normatywny, określający zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze edukacji ekologicznej, gospodarki odpadami i efektywności energetycznej. Z drugiej – rośnie znaczenie działań o charakterze informacyjnym, doradczym i animacyjnym, które tworzą warstwę usług niematerialnych, silnie zależnych od jakości relacji między instytucją a mieszkańcem. Chociaż ramy prawne wyznaczają pola aktywności, to dopiero praktyka wykonawcza nadaje im charakter usługowy, kształtowany przez lokalne kompetencje, style zarządzania i kulturę organizacyjną.

Równolegle z porządkiem regulacyjnym rozwija się porządek poznawczy, który poszerza klasyczną logikę monitoringu o wymiar społeczny. Dane z badań opinii, ewaluacji i projektów eksperymentalnych wskazują, że skuteczność usług środowiskowych zależy nie tylko od poziomu finansowania czy infrastruktury, lecz także od wiedzy, postaw i zaufania odbiorców. Projekty realizowane w ramach programów LIFE, NFOŚiGW czy WFOŚiGW – wraz z badaniami CBOS, Ipsos czy WiseEuropa – dostarczają empirycznych dowodów na to, że akceptacja i uczestnictwo społeczności lokalnych są warunkiem trwałości efektów usługowych. Integracja tych dwóch typów danych – twardych wskaźników i miękkich rezultatów społecznych – stanowi klucz do dojrzałego systemu monitorowania.

W tym sensie pełna ocena usług społecznych dziedzinie ochrony środowiska wymaga traktowania ich nie tylko jako zespołu obowiązków administracyjnych, ale jako procesu współwytwarzania dobra publicznego, w którym instytucje i obywatele działają w relacji współodpowiedzialności. Integracja wymiaru regulacyjnego i poznawczego oznacza zatem przejście od rejestrowania działań do rozumienia ich sensu: od raportowania do uczenia się. Tylko taka perspektywa pozwala, by dane sprawozdawcze, ewaluacyjne i społeczne wzajemnie się

uzupełniały, tworząc podstawę polityki środowiskowej opartej nie na zgodności formalnej, lecz na rzeczywistym wpływie na praktyki i świadomość mieszkańców.

Literatura

Administración del Gobierno de España. (2025, 14 kwietnia). *Disposal of household waste — connection to utilities*. https://administracion.gob.es/pag_Home/en/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/consumidores/conexion-servicios/residuos.html

Associated Press. (2023, 29 września). A new Spanish law strengthens animal rights but exempts bullfights and hunting with dogs. *AP News*. <https://apnews.com/article/bb83811878df4e6017bffbbaa95c6a43f>

Centrum Badania Opinii Społecznej. (2023). *Postawy wobec transformacji energetycznej* (Komunikat nr 030/2023). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_030_23.PDF

Chylarecki, P., Wiśniewska, M., & Engel, J. (2014). Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: Społeczna kontrola praktyk administracji publicznej. Fundacja Greenmind.

Czech Environmental Information Agency. (2023, 1 marca). *We have published the Environmental Report of the Czech Republic 2021*. <https://cenia.gov.cz/en/we-have-published-the-environmental-report-of-the-czech-republic-2021>

Czech Environmental Information Agency. (2025a). *Envirometr — IS StaR portal*. <https://www.envirometr.cz/en>

Czech Environmental Information Agency. (2025b). *Waste and circular economy (ISOH)*. <https://cenia.gov.cz/waste-and-circular-economy/>

Czech Environmental Inspectorate. (2025). *Who we are*. <https://www.cizp.gov.cz/en/who-we-are>

Danish Environmental Protection Agency. (2025). *Rat control*. <https://eng.mst.dk/water/rat-control>

Dotlenieni.org. (2024). *Barometr Dotlenionych 2024*.

European Commission. (2022). *Spain: Transposition of the Waste Framework Directive* (Commission Staff Working Document, SWD(2022) 256 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52022SC0256>

European Environment Agency. (2023, 8 czerwca). *Czechia — country profile (waste and environment)*. <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states/czechia>

European Environment Agency. (2024, 10 grudnia). *Spain — air pollution country fact sheet 2024*. <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/air-pollution/air-pollution-country-fact-sheets-2024/spain-air-pollution-country-fact-sheet-2024>

European Parliament. (2024). *Poland's climate action strategy* (Briefing No. EPRS_BRI(2024)767168). European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)767168](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)767168)

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. (2023). *Stan środowiska w Polsce. Raport 2022*.

Główny Lekarz Weterynarii. (2022). *Sprawozdanie z działalności schronisk dla zwierząt w 2021 roku*.

Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Ochrona środowiska 2022*.

Główny Urząd Statystyczny. (2023). *Bank Danych Lokalnych*.

Government of Spain—La Moncloa. (2023, 13 lipca). *Air quality in Spain in 2022 shows improvement compared to the previous year*. https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2023/20230713_air-quality-spain.aspx

Government of Spain—La Moncloa. (2025). *Part I. Fundamental Rights and Duties — Section 45*. https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/paginas/titulo_primero.aspx

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. (2021). *Gdyńskie ogrody deszczowe* (Klimada 2.0 – dobra praktyka).

Ipsos Polska. (2023, 21 kwietnia). *Dzień Ziemi 2023 – czy mamy plan na walkę ze zmianami klimatu?* <https://www.ipsos.com/pl-pl/dzien-ziemi-2023-czy-mamy-plan-na-walke-ze-zmianami-klimatu>

Ipsos Polska. (2024, 19 kwietnia). *Polki i Polacy chcą walczyć ze zmianami klimatu*. <https://www.ipsos.com/pl-pl/polki-i-polacy-chca-walczyt-ze-zmianami-klimatu>

Ipsos Polska. (2025, 17 kwietnia). *Rosną obawy o koszty walki ze zmianami klimatycznymi*. <https://www.ipsos.com/pl-pl/rosna-obawy-o-koszty-walki-ze-zmianami-klimatycznymi>

KL—Local Government Denmark. (2025). *Municipal responsibilities*. <https://www.kl.dk/om-kl/english/municipal-responsibilities>

Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2022). *Klimat tworzą ludzie – zachowania ekologiczne Polaków*.

Ministry for the Ecological Transition and the Demographic Challenge (MITECO). (2023). *Law on waste and contaminated soil for a circular economy* (Law 7/2022). <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/sgecocr/Law%20on%20waste%20and%20contaminated%20Soil%20for%20a%20circular%20economy.pdf>

Ministry of Environment of Denmark. (2025). *About the Danish Ministry of Environment*. <https://eng.mim.dk/about>

Ministry of the Environment of the Czech Republic. (2025). *Report on the environment of the Czech Republic 2022–2023*. https://mzp.gov.cz/system/files/2025-05/Report_on_the_Environment_of_the_Czech_Republic_2022-2023.pdf

Najwyższa Izba Kontroli. (2016). *Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej* (P/15/054).

Najwyższa Izba Kontroli. (2022). *Funkcjonowanie PSZOK-ów i systemu gospodarki odpadami komunalnymi*.

Najwyższa Izba Kontroli. (2023). *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów* (P/20/045).

Najwyższa Izba Kontroli. (2024). *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. (2022). *Sprawozdanie z działalności doradczej i edukacyjnej 2021*.

OECD. (2019). *OECD environmental performance reviews: Denmark 2019*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/11/oecd-environmental-performance-reviews-denmark-2019_02c12b94/1eeec492-en.pdf

PAP Samorząd. (2025, 25 marca). *Porażka systemu odpadowego. NIK: Możemy nie osiągnąć poziomów recyklingu do 2025 r. Serwis Samorządowy PAP*.

Projekt zintegrowany LIFE „Śląskie. Przywracamy błękit”. (2022). *Roczny raport podsumowujący działalność ekodoradców, w tym ocenę ich pracy i postępów poczynionych w 2022 roku* (LIFE20 IPE/PL/000007). Województwo Śląskie.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska. (2023). *Raport o dostępie do informacji środowiskowej w gminach*.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska. (2025). *Raport o stanie jawności w Polsce 2024*.

Spanish Senate. (2025). *Spanish Constitution*. <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en>

State of Green. (2019, 25 kwietnia). *Recycling centres rival major tourist attractions in number of visitors*. <https://stateofgreen.com/en/news/recycling-centres-rival-major-tourist-attractions-in-number-of-visitors/>

SW Research. (2025, 18 czerwca). *EKObarometr VII – Zielone wartości w odwrocie. Polacy coraz bardziej obojętni na ekologię*. PAP MediaRoom. <https://pap-mediroom.pl/nauka-i-technologie/zielone-wartosci-w-odwrocie-polacy-coraz-bardziej-obojetni-na-ekologii>

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. (2023, 15 czerwca). *Kolejne gminy ze wsparciem ekodoradców*. Fundusze Małopolska. <https://fundusze.malopolska.pl/aktualnosc/8735-kolejne-gminy-ze-wsparciem-ekodoradcow>

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. (2025). *Raport o stanie województwa małopolskiego za rok 2023*.

Urząd Miasta Torunia. (2025). Raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Torunia na lata 2021–2024.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 711).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 870).

WiseEuropa. (2024, 17 października). Akceptacja społeczna technologii CCUS w Polsce. *Serwis Samorządowy PAP*. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/materialy-partnerskie-i-promocyjne/wiseeuropa-wsrod-polakow-przewazaja-pozytywne-opinie>

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. (2025). *Rusza Akademia Edukacji Klimatyczno-Środowiskowej dla nauczycieli*. <https://wfosigw.katowice.pl/rusza-akademia-edukacji-klimatyczno-srodowiskowej-dla-nauczycieli>

Województwo Śląskie. (2023a). *Annual reports on the tasks and activities carried out by the Eco-managers for 2023* (LIFE-IP AQP-SILESIA-SKY). https://przywracamyblekit.slaskie.pl/resource/612/E2+Annual+reports+on+the+tasks+and+activities+carried+out+by+the+Eco-managers_+%2528...%2529+for+2023.pdf

Województwo Śląskie. (2023b). Roczny raport ekodoradców w ramach projektu LIFE „Śląskie. Przywracamy błękit”. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

Wnioski i rekomendacje *(Agata Skalec-Ruczyńska)*

Niniejsza publikacja stanowi próbę ujęcia problematyki definiowania i pomiaru usług społecznych w Polsce, wykraczających poza ich typowy zakres (pomoc społeczną, ochronę zdrowia oraz edukację) i obejmujących studia sektorowe: mieszkalnictwo, kulturę, ochronę środowiska, promocję zatrudnienia, sport oraz turystykę. Analizę tę osadzono w perspektywie porównawczej, uwzględniającej wybrane rozwiązania europejskie. Rozważania prowadzone w kolejnych rozdziałach ujawniają zarówno złożoność samego zjawiska usług społecznych, jak i fundamentalne deficyty metodologiczne oraz instytucjonalne w zakresie ich identyfikacji, monitorowania i ewaluacji.

Po pierwsze, we wszystkich badanych obszarach uwidacznia się zasadniczy problem definicyjny. Mimo istnienia legalnej definicji usług społecznych, zawartej w ustawie o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, jej implementacja w praktyce napotyka liczne bariery. Wynika to częściowo z faktu, że tradycyjne rozumienie usług społecznych koncentruje się na wąskiej grupie świadczeń adresowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, podczas gdy szersze ujęcie – zgodne z paradygmatem inwestycji społecznych – obejmuje działania skierowane do całej społeczności lokalnej, realizowane w interesie ogólnym. Za tą zmianą pojęciową nie podąża sprawozdawczość publiczna w analizowanych sektorach, co komplikuje proces planowania i ewaluacji polityk publicznych.

Po drugie, przeprowadzone analizy wskazują na wyraźną przewagę inwestycji infrastrukturalnych nad rozwojem usług niematerialnych w większości badanych dziedzin. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w mieszkalnictwie, gdzie dominują wydatki na budownictwo komunalne i społeczne, podczas gdy usługi wsparcia mieszkańców – takie jak asystentura czy animacja społeczna – pozostają na marginesie polityki mieszkaniowej. Analogiczny schemat obserwuje się w ochronie środowiska, gdzie inwestycje w infrastrukturę techniczną (Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych – PSZOK, instalacje OZE, termomodernizacje) nie są w wystarczającym stopniu uzupełniane działaniami edukacyjnymi, doradczymi i partycypacyjnymi, które mogłyby zwiększyć efektywność tych nakładów poprzez zmianę praktyk i postaw mieszkańców.

Po trzecie, w większości analizowanych obszarów brakuje precyzyjnych danych dotyczących struktury podmiotowej realizatorów usług społecznych. Nie dysponujemy informacjami, w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego realizują nałożone na nie zadania samodzielnie, a w jakim zakresie współpracują z podmiotami ekonomii społecznej. Odrębnej analizy wymaga jakość współpracy między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi, która

nierzadko ma charakter projektowy i krótkoterminowy, co ogranicza możliwość budowania trwałych systemów usług społecznych.

Po czwarte, wszystkie badane sektory charakteryzuje istotny deficyt danych dotyczących faktycznego zakresu, jakości oraz efektów świadczonych usług. W większości dziedzin dostępne są przede wszystkim informacje o nakładach finansowych oraz – w ograniczonym zakresie – dane o produktach (liczba instytucji, wydarzeń, uczestników). Zasadniczo brakuje jednak systematycznego pomiaru rezultatów i oddziaływania (*impact*) usług, co uniemożliwia rzetelną ocenę ich skuteczności oraz utrudnia podejmowanie decyzji opartych na dowodach (*evidence-based policy*). Fragmentaryczność i niespójność danych wynikają zarówno z braku standaryzacji pojęć i metodologii pomiaru, jak i z rozproszenia odpowiedzialności za gromadzenie informacji pomiędzy różne resorty i szczeble administracji publicznej. Należy podkreślić, że zidentyfikowane w publikacji problemy z diagnozą usług społecznych w Polsce nie stanowią fenomenu wyłącznie krajowego, lecz mają charakter szerszy, europejski, a nawet globalny.

Na poziomie europejskim gromadzone dane dotyczą przede wszystkim nakładów finansowych, podczas gdy informacje o faktycznym dostępie do usług, ich jakości oraz efektach są niekompletne lub wręcz niedostępne. Dodatkowo systemy monitorujące obejmują ograniczony zakres usług społecznych: najczęściej wyłączają z definicji świadczenia zbiorowe (*collective services*), koncentrując się na świadczeniach indywidualnych prowadzących do wzrostu dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych. W praktyce oznacza to, że wiele działań o charakterze usługowym – takich jak edukacja ekologiczna, animacja kulturalna, programy aktywizacji obywatelskiej czy działania profilaktyczne w ochronie zdrowia – nie jest rejestrowanych w oficjalnych europejskich statystykach ochrony społecznej.

Konsekwencje deficytów informacyjnych dla polityk publicznych

Zidentyfikowane w publikacji deficyty definicyjne i informacyjne mają istotne konsekwencje dla możliwości prowadzenia skutecznych, opartych na dowodach polityk publicznych w obszarze usług społecznych.

Po pierwsze, brak precyzyjnych i powszechnie akceptowanych definicji usług społecznych w poszczególnych sektorach utrudnia formułowanie spójnych strategii rozwoju oraz optymalną alokację zasobów. Jeżeli nie jest jasne, co dokładnie konstituuje usługę społeczną w danym obszarze – co odróżnia ją od inwestycji infrastrukturalnej, świadczenia pieniężnego czy działalności komercyjnej – trudno precyzyjnie określić priorytety, zaplanować niezbędne nakłady oraz zbudować adekwatne struktury instytucjonalne.

Po drugie, fragmentaryczność i niespójność danych uniemożliwiają rzetelną ocenę deficytów w dostępie do usług oraz identyfikację grup i obszarów geograficznych wymagających najpilniejszego wsparcia. W warunkach, gdy różne resorty, instytucje i szczeble administracji samorządowej gromadzą dane według odmiennych metodologii lub gdy dotyczą one jedynie wybranych aspektów działalności, uzyskanie kompleksowego obrazu sytuacji staje się niemożliwe.

Po trzecie, niedobór danych na temat rezultatów i oddziaływania usług społecznych ogranicza potencjał uczenia się instytucjonalnego i doskonalenia praktyk. Bez systematycznego pomiaru stopnia, w jakim usługi prowadzą do zamierzonych zmian w sytuacji życiowej, postawach czy zachowaniach odbiorców, trudno identyfikować skuteczne modele interwencji oraz eliminować działania nieefektywne. Problem ten jest szczególnie istotny w kontekście usług o charakterze prewencyjnym i rozwojowym (takich jak edukacja ekologiczna, doradztwo energetyczne czy programy aktywizacji zawodowej), gdzie efekty nie są natychmiastowe i wymagają długoterminowego monitorowania.

Po czwarte, brak ogólnodostępnych i kompletnych danych o usługach społecznych ogranicza możliwości partycypacji obywatelskiej oraz społecznej kontroli jakości świadczeń. Jeżeli informacje o zakresie, dostępności i standardzie usług nie są publicznie udostępniane w ustandaryzowanej formie, mieszkańcy, organizacje społeczne czy lokalne media mają utrudnione zadanie w ocenie stopnia wywiązywania się władz publicznych ze zobowiązań. Uniemożliwia to również porównywanie standardów świadczenia usług między poszczególnymi gminami czy regionami (*benchmarking*). Sytuacja ta osłabia presję społeczną na podnoszenie jakości usług oraz redukuje efektywność mechanizmów odpowiedzialności demokratycznej.

Dylematy metodologiczne pomiaru usług społecznych

Analizy przedstawione w publikacji ujawniają szereg dylematów metodologicznych związanych z pomiarem usług społecznych. Problemy te wykraczają poza aspekty czysto techniczne, dotykając fundamentalnych pytań o naturę usług społecznych oraz cel ich monitorowania.

Pierwszy dylemat dotyczy dystynkcji między produktem a rezultatem usługi. O ile pomiar produktów – takich jak liczba przeprowadzonych szkoleń, konsultacji, wydarzeń kulturalnych czy wizyt w ośrodkach edukacji ekologicznej – jest stosunkowo łatwy, o tyle znacznie trudniej określić, w jakim stopniu działania te przekładają się na faktyczne zmiany w sytuacji beneficjentów. Problem atrybucji jest szczególnie widoczny w obszarach takich jak ochrona środowiska, gdzie poprawa jakości powietrza czy wzrost wskaźników segregacji odpadów stanowi wypadkową wielu czynników (regulacji prawnych, inwestycji infrastrukturalnych, zmian cen, warunków pogodowych, przemian kulturowych). Wyizolowanie efektu konkretnych działań edukacyjnych czy doradczych jest w tym kontekście metodologicznie skomplikowane. Z drugiej strony,

koncentracja wyłącznie na produktach – będąca powszechną praktyką w obecnych systemach sprawozdawczości – prowadzi do sytuacji, w której mierzy się aktywność, a nie efektywność. Może to generować niepożądaną zachętę do multiplikowania działań o niskiej wartości dodanej.

Drugi dylemat wiąże się z napięciem między standaryzacją a kontekstualizacją pomiaru. Z jednej strony, zapewnienie porównywalności danych w wymiarze terytorialnym i czasowym wymaga stosowania ujednoliconych definicji, klasyfikacji oraz wskaźników. Z drugiej strony, specyfika lokalna – różnice w strukturze demograficznej, geograficznej i społeczno-ekonomicznej – sprawia, że te same wskaźniki mogą być odmiennie interpretowane w różnych kontekstach. Przykładowo, liczba wydarzeń kulturalnych na tysiąc mieszkańców może stanowić adekwatną miarę aktywności w dużych ośrodkach miejskich. Jednak w małych gminach wiejskich, gdzie wydarzenia mają charakter bardziej incydentalny, a uczestnictwo często przekracza granice administracyjne, wskaźnik ten może okazać się mało diagnostyczny i nieadekwatny do specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. Wyzwanie polega zatem na znalezieniu równowagi (tzw. *trade-off*) między wymogiem porównywalności a koniecznością uwzględnienia zróżnicowania kontekstualnego.

Trzeci dylemat dotyczy relacji między pomiarem ilościowym a jakościowym. Dane ilościowe – liczba uczestników, wolumen godzin świadczeń, wysokość wydatków – są relatywnie łatwe do gromadzenia i agregacji, lecz dostarczają ograniczonych informacji o standardzie usług i ich adekwatności do potrzeb odbiorców. Z kolei dane jakościowe – opinie beneficjentów, oceny eksperckie, studia przypadków – mogą zapewnić głębszy wgląd w mechanizmy oddziaływania usług oraz pozwolić na identyfikację dobrych praktyk, są jednak trudniejsze do uogólniania i porównywania. Pełna ocena usług społecznych wymaga integracji obu typów danych (podejście *mixed-methods*), co w praktyce jest rzadko realizowane ze względu na kosztochłonność, czasochłonność oraz złożoność organizacyjną takich badań.

Czwarty dylemat związany jest z ryzykiem instrumentalizacji i strategicznego zniekształcania wskaźników (*gaming the system*). Każdy system pomiaru może generować niepożądane bodźce do optymalizacji wskaźników kosztem realizacji faktycznych celów polityki. Jak wykazuje analiza w rozdziale poświęconym ochronie środowiska, istnieje ryzyko podejmowania działań pozornych – dzielenia wydarzeń na krótsze jednostki, mnożenia aktywności powierzchownych czy przekierowywania trudniejszych przypadków poza ewidencję – w celu osiągnięcia lepszych wyników statystycznych przy zachowaniu formalnej zgodności z wymogami sprawozdawczymi. Zabezpieczeniem przed tym zjawiskiem jest stosowanie zrównoważonego zestawu wzajemnie uzupełniających się wskaźników, obejmujących różne aspekty działalności (nakłady, produkty, rezultaty), oraz zapewnienie transparentności i publicznego dostępu do danych, co ułatwia społeczną kontrolę i wykrywanie anomalii w raportowanych wynikach.

Perspektywy rozwoju systemów monitorowania usług społecznych

Mimo zidentyfikowanych problemów i dylematów, analizy przeprowadzone w niniejszej publikacji pozwalają na zarysowanie potencjalnych kierunków rozwoju systemów monitorowania usług społecznych w Polsce w badanych obszarach. Działania te mogłyby przyczynić się do podniesienia jakości informacji oraz usprawnienia procesów decyzyjnych.

Pierwszym niezbędnym krokiem jest wypracowanie wspólnego aparatu pojęciowego służącego do opisu usług społecznych w różnych domenach polityk publicznych. Nie chodzi tu o konstruowanie jednej, uniwersalnej definicji usługi społecznej – próbę taką podjęli twórcy ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, co, jak wskazują doświadczenia europejskie, może być kontrproduktywne ze względu na zróżnicowanie kontekstów. Bardziej celowe wydaje się uzgodnienie katalogu kluczowych kryteriów, pozwalających na dyferencjację usług społecznych od innych form interwencji publicznej. Kryteria te mogłyby obejmować: niematerialny charakter świadczenia, bezpośrednie ukierunkowanie na zaspokojenie potrzeb jednostek lub wspólnot lokalnych, realizację celów interesu ogólnego oraz finansowanie lub koordynację ze strony podmiotów publicznych. Implementacja tych kryteriów w poszczególnych sektorach powinna uwzględniać ich specyfikę, opierając się jednak na wspólnej logice umożliwiającej integrację danych i porównania międzysektorowe.

Drugim postulowanym kierunkiem jest rozwój zintegrowanych systemów informacyjnych, agregujących dane z różnorodnych źródeł – rejestrów administracyjnych, sprawozdawczości instytucjonalnej, badań statystycznych oraz ewaluacji programów – w spójne ramy analityczne. Obecnie dane dotyczące usług społecznych są rozproszone pomiędzy różnymi resortami, szczeblami administracji oraz typami podmiotów, co utrudnia ich syntezę i efektywne wykorzystanie. Doświadczenia krajów nordyckich oraz rozwiązania pilotowane w ramach projektów dowodzą, że możliwe jest stworzenie platform integrujących zróżnicowane źródła danych przy zachowaniu standardów jakości i porównywalności. Kluczowym wyzwaniem jest w tym aspekcie nie tylko techniczna interoperacyjność baz danych, lecz także harmonizacja definicji, klasyfikacji oraz metodologii pomiaru.

Trzecim elementem jest inkorporacja pomiaru rezultatów i oddziaływania (*impact*) do rutynowych systemów monitorowania. Jak wskazują analizy zawarte w rozdziałach poświęconych ochronie środowiska i promocji zatrudnienia, możliwe jest – przy relatywnie niewielkich nakładach – uzupełnienie danych o produktach o informacje dotyczące faktycznych zmian w sytuacji życiowej, postawach czy zachowaniach beneficjentów. Narzędzia takie jak krótkie ankiety ewaluacyjne (*exit polls*), badania panelowe na ograniczonych próbach czy rejestrowanie działań następczych (np. złożenie wniosku po skorzystaniu z doradztwa, podjęcie zatrudnienia po szkoleniu) mogą znacząco zwiększyć wartość informacyjną danych bez nadmiernego

obciążania podmiotów świadczących usługi. Wymaga to jednak systemowego podejścia oraz włączenia obliża pomiaru rezultatów do standardów jakości usług i umów z wykonawcami.

Czwartym kierunkiem jest wzmocnienie roli samorządów w procesach monitorowania i ewaluacji usług społecznych. Jak dowodzą przykłady z analizowanych sektorów, to na poziomie lokalnym – przede wszystkim gminnym – świadczona jest większość usług, tam też występuje najgłębsza znajomość specyfiki lokalnych potrzeb i kontekstów. Zdolności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego do systematycznego gromadzenia danych, ich analizy oraz operacjonalizacji w procesach planowania są jednak silnie zróżnicowane. Niezbędne jest zatem wsparcie samorządów w budowaniu kompetencji analitycznych i monitorujących poprzez szkolenia, udostępnianie narzędzi, tworzenie platform wymiany dobrych praktyk, a także zapewnienie adekwatnych zasobów finansowych i kadrowych. Kluczowe znaczenie ma również koordynacja działań między różnymi szczeblami administracji, gwarantująca, że dane pozyskiwane na poziomie lokalnym będą agregowane i analizowane w skali regionalnej i krajowej. Pozwoli to na identyfikację trendów i nierówności terytorialnych oraz formułowanie trafnych rekomendacji dla polityk publicznych.

Piątym istotnym elementem jest rozwój mechanizmów partycypacji społecznej w procesach monitorowania i ewaluacji usług. Użytkownicy, organizacje społeczne reprezentujące interesy różnych grup odbiorców oraz lokalne społeczności dysponują unikalną wiedzą na temat jakości, dostępności i adekwatności świadczeń, która często wymyka się standardowym rejestrom administracyjnym. Instrumenty takie jak konsultacje społeczne dotyczące planów rozwoju usług, badania satysfakcji beneficjentów, obywatelski monitoring jakości czy budżety partycypacyjne mogą nie tylko dostarczać cennych danych jakościowych, lecz także wzmacniać odpowiedzialność (*accountability*) instytucji publicznych oraz budować kapitał zaufania społecznego. Warunkiem skuteczności tych działań jest jednak zapewnienie, aby formy partycypacji były traktowane przez władze publiczne priorytetowo i wywierały realny wpływ na procesy decyzyjne.

Usługi społeczne stanowią fundamentalny element współczesnych systemów polityki społecznej, warunkujący zdolność państw dobrobytu do adaptacji wobec zmieniających się potrzeb obywateli w obliczu przemian demograficznych, gospodarczych i społecznych. Jak wykazuje analiza przeprowadzona w niniejszej publikacji, rozwój tego sektora w Polsce napotyka jednak na istotne bariery o charakterze definicyjnym, instytucjonalnym i informacyjnym.

Przezwyciężenie zidentyfikowanych ograniczeń wymaga konsekwentnych działań wielopoziomowych: ujednolicenia siatki pojęciowej i metodologii badań, integracji systemów informacyjnych, wzmocnienia potencjału analitycznego samorządów, rozwoju mechanizmów partycypacji społecznej, a także – co być może najważniejsze – uznania usług społecznych za

pełnoprawny i strategiczny instrument polityki społecznej, wymagający analogicznej uwagi i nakładów, co świadczenia pieniężne czy inwestycje infrastrukturalne.

Niniejsza monografia stanowi skromny wkład w ten proces, dostarczając analizy stanu usług społecznych w mniej oczywistych obszarach życia społecznego oraz wskazując możliwe kierunki dalszych badań i działań. Wyrażamy nadzieję, że zgromadzone w niej analizy i rekomendacje staną się inspiracją dla badaczy, praktyków oraz decydentów politycznych zaangażowanych w rozwój sektora usług społecznych w Polsce.

e-ISBN 978-83-64581-89-2