

STUDIA

nad

strategią rozwoju społecznego
miasta Wrocławia

STUDIA

nad

strategią rozwoju społecznego miasta Wrocławia

komitet redakcyjny
pod kierunkiem Jacka Sutryka:

Stanisław Witold Kłopot

Mateusz Błaszczuk

Jacek Pluta

Paweł Trojanowski



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2010

Seria wydawnicza: Wrocławska Diagnoza Społeczna 3

Komitet redakcyjny:

mgr Jacek Sutryk – przewodniczący,

prof. dr hab. Stanisław W. Kłopot,

dr Mateusz Błaszczyk, dr Jacek Pluta, dr Paweł Trojanowski

Opiniowali:

dr *Barbara Kowalczyk*

dr hab. *Ryszard Szarfenberg*

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*

Redakcja: *Marek Szczepaniak*

Korekta: *Joanna Barska*

Projekt okładki: *Katarzyna Juras*

Publikację przygotowano w ramach projektu „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 Priorytet VII „Promocja integracji społecznej”, przez lidera Gminę Wrocław, którego reprezentuje Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu, i partnera projektu – Stowarzyszenie „Wspólnota Europejska – Nasza Wspólna Sprawa”



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Miejski Ośrodek
Pomocy Społecznej
we Wrocławiu

Copyright © by Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu
i Stowarzyszenie „Wspólnota Europejska – Nasza Wspólna Sprawa”
Wrocław 2010

ISBN 978-83-7383-500-9

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Krakowskie Przedmieście 62

00–322 Warszawa

tel./faks 22 826 59 21; 22 828 93 91; 22 828 95 63

dział handlowy: jw. wew. 105, 108

e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl

www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Michał Moczarski*)

Druk i oprawa: Drukarnia Wojskowa Sp. z o.o., Łódź

SPIS TREŚCI

Słowo przedwstępne	7
I. Część wprowadzająca	9
1. Wstęp	10
2. Problemy społeczne i problemy socjalne	17
3. Stare i nowe problemy społeczne	21
4. Strategia rozwiązywania problemów społecznych w kontekście innych dokumentów oraz podstawowych kategorii nowoczesnej polityki społecznej	22
II. Część diagnostyczno-opisowa	25
1. Synteza diagnozy społecznej	25
Problemy społeczne związane z ładem funkcjonalno-przestrzennym	26
Problemy demograficzne i polityka rodzinna miasta	32
Bezrobocie	38
Miejskie style życia a kwestia integracji społecznej wrocławian	47
Oświata i wychowanie	54
Opieka zdrowotna i zdrowie publiczne	59
Ubóstwo	65
Bezdomność	75
Bezpieczeństwo i patologia społeczna w mieście	78
2. Analiza SWOT	84
Metodologia	85
Struktura celów strategicznych	86
Tabele czynnikowe	88
Syntetyczna cena	94
Wskazania w zakresie kierunku proponowanej strategii	97
III. Część strategiczna: wytyczne i rekomendacje strategiczne dla programów polityki społecznej i socjalnej Wrocławia	99
1. Cele operacyjne strategii	101
Czynniki różnicujące perspektywy strategiczne	102
Struktura celów operacyjnych	104
2. Wskaźniki realizacji celów operacyjnych strategii	114
3. Monitoring celów strategii	124
Założenia	125
Narzędzia monitoringu i ewaluacji	125
Procedura bieżącego monitoringu i ewaluacji	128
Bibliografia	129
Spis tabel	133
Spis rycin	134

SŁOWO PRZEDWSTĘPNE

Studia nad strategią rozwoju społecznego miasta Wrocławia są trzecim tomem serii wydawniczej Wrocławska Diagnoza Społeczna. Wszystkie publikacje powstałe w ramach projektu współfinansowanego ze środków EFS UE stanowią uzupełniającą się całość. Pierwsza, nosząca tytuł *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*, podejmuje kwestie strukturalnych wymiarów problemów społecznych, na które składają się m.in. procesy demograficzne, społeczna konstrukcja przestrzeni, infrastruktura gospodarcza, komunikacyjna, transportowa miasta, a wreszcie organizacja instytucjonalnej pomocy społecznej we Wrocławiu. Na tym tle omawiane są też klasyczne problemy społeczne i socjalne, takie jak zdrowie publiczne, ubóstwo, bezdomność, przestępczość itp.

Z kolei tom drugi, zatytułowany *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta. Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*, bazuje głównie na wynikach dwóch dużych badań, jakie były podstawą opracowania kompleksowej diagnozy społecznej dla gospodarstw domowych i mieszkańców miasta w wieku 15–64 lat. W istocie główną osią podejmowanych tu rozważań jest spojrzenie na miasto z perspektywy zasobów, w którym ważną funkcję pełni miejski system konsumpcji, wpływający bezpośrednio na stan społeczności miejskiej. Samo miasto, co przyznają autorzy monografii, zmienia się. Wrocław jest jednym z tych dużych ośrodków miejskich w Polsce, który z jednej strony podlega typowym przekształceniom związanym z procesami metropolizacji, z drugiej realizuje spójną wizję rozwoju, czemu sprzyja m.in. ciągłość sprawowanej władzy.

Prezentowane Czytelnikowi *Studia...* stanowią naturalne uzupełnienie wymienionych publikacji, jak również szczegółowych opracowań w postaci tematycznych raportów i analiz stworzonych na potrzeby realizowanego projektu. Jest to w istocie próba eksperckiego ujęcia w kategoriach celów strategicznych, pewnej filozofii działania nakierowanej już nie tylko na realizowanie zadań socjalnych, lecz także na aktywizację społeczności lokalnej i promowanie warunków rozwoju społecznego. Tego rodzaju misję i intencję wyrażają przedłożone w trzeciej części rekomendacje i wytyczne dla strategicznych programów polityki socjalnej i społecznej, któ-

re stanowią najważniejszą część prezentowanego tomu. Bez wątpienia przedłożoną tu propozycję widzieć należy przede wszystkim jako głos ekspercki w dyskusji nad pożądanymi kierunkami oraz sposobami prowadzenia polityki społecznej we Wrocławiu na przestrzeni najbliższej dekady i jako taki bez wątpienia wykorzystany zostanie na potrzeby rozwijania zintegrowanego podejścia w zarządzaniu sferą polityki społecznej w naszym mieście.

Do mocnych stron projektu, realizowanego w partnerstwie pomiędzy gminą Wrocław, reprezentowaną przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i Stowarzyszeniem „Wspólnota Europejska – Nasza Wspólna Sprawa”, bez wątpienia należy zaliczyć fakt, iż Wrocław po długim czasie doczekał się wielowymiarowych kompleksowych badań społecznych o charakterze diagnozy, pokazujących na różnych płaszczyznach: ekonomicznej, socjalnej, kulturalnej obecną kondycję jego mieszkańców. Drugim walorem jest stworzenie pewnej płaszczyzny dyskusji, której rezultaty służą pomocą nie tylko w określeniu możliwych perspektyw prowadzenia polityki społecznej, lecz także – na bazie stworzonych opracowań i analiz – stanowią doskonałą pożywkę i merytoryczne wsparcie w bieżącej pracy departamentów i wydziałów Urzędu Miejskiego. Z tych też względów rekomenduję całość opracowań zrealizowanych w projekcie jako przykład wartościowego materiału o znaczeniu merytorycznym i koncepcyjnym, do spożytkowania w obszarze szeroko rozumianych działań społecznych.

Jarosław Obremski
Wiceprezydent Wrocławia

I

CZEŚĆ WPROWADZAJĄCA

Uświadomienie sobie nieoczywistego wcale faktu, że rozwój jakiejkolwiek społeczności lokalnej to nie tylko wzmocnienie czynników wzrostu, ale i likwidowanie przyczyn ekskluzji narażonych na nią kategorii społecznych, powoduje konieczność poszukiwania takich rozwiązań, które potrafią przerzucić pomost pomiędzy tymi dwoma, pozornie sprzecznymi kierunkami działań. Wrocław, podobnie jak i inne wielkie i średnie miasta w Polsce, poszukuje różnych sposobów na to, aby działania rozwojowe prowadzone były według określonego planu, aby nie były żywiołowe. Poszukuje sposobów maksymalizujących prawdopodobieństwo sukcesu. W opracowywanych do tej pory strategiach nie było jednak takiego dokumentu, który można by nazwać strategią społeczną *sensu stricto*. Te kwestie pojawiły się wprawdzie już w dokumencie strategicznym *Wrocław 2020 plus*. Wymagały jednak uzupełnienia, rozszerzenia i kompleksowego ujęcia wszelkich dostrzegalnych problemów społecznych i socjalnych. Niniejsza publikacja – w zamierzeniach jego autorów – ma tę lukę wypełnić.

Wizja ładu społecznego, jaką założyli sobie autorzy badań diagnostycznych i wynikającego z nich dokumentu wskazującego kierunki działań strategicznych, oparta jest na koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnych, które wszelkie czynniki wzrostu wykorzystują do powiększania zasobów kapitału społecznego, zarówno dostępnego dla tych mieszkańców, którzy chcą żyć jeszcze lepiej, jak i dla tych, którzy już nie chcą żyć „aż tak źle”. Preferowane modele działań nastawione na inkluzję wykluczonych nie odwołują się przy tym jedynie do udzielania wsparcia, ale także do zasady partycypacji społecznej, wedle której to człowiek jest odpowiedzialny za swój los, a korzystając przy realizacji własnych interesów ze wspólnie wytworzonych dóbr, bierze na siebie także odpowiedzialność za innych

współmieszkańców i przestrzeń miejską, w której te interesy realizuje. I w tym kontekście właśnie, w sposób specyficzny, splatają się ze sobą problemy socjalne i problemy społeczne wielkiego miasta oraz problemy, które na trwałe i od dawien dawna zadomowione są w przestrzeni miejskiej, jak i problemy nowe, pojawiające się wraz ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną, wynikające z nowych faktów i procesów, stanowiące nieunikniony efekt rozwoju społecznego.

1. Wstęp

Prezentowany Czytelnikowi tom jest efektem końcowego etapu prac prowadzonych w ramach projektu pod nazwą „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”. Projekt zrealizowała gmina Wrocław, reprezentowana przez lidera – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, w partnerstwie ze stowarzyszeniem „Wspólnota Europejska – Nasza Wspólna Sprawa”. Finansowanie całości prac w 85 procentach pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a w 15 procentach z budżetu państwa w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Poddziałanie 7.2.1. „Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”.

Zrealizowany w ciągu bez mała dwóch lat projekt miał charakter badawczy i – w sferze poruszanej problematyki – łączy w sobie zagadnienia podejmowane na gruncie dwóch subdyscyplin wiedzy: polityki społecznej oraz socjologii miasta. Kwestie istotne dla pierwszej z nich obecne były przede wszystkim w opisie i badaniu zjawisk związanych z wykluczeniem społecznym i zawodowym, a ogólniej mówiąc – w obszarze tzw. problemów socjalnych i społecznych. Z drugiej strony stale podkreślany był fakt, iż domykają się one w obrębie ważnego fenomenu, jakim jest samo miasto i jego mieszkańcy tworzący złożony system społeczny. Podstawowym przyjętym założeniem była więc konieczność rozpatrywania problemów społecznych i socjalnych nie tyle jako typowych w ogóle, ile typowych dla mieszkańców dużego miasta i zjawisk tu występujących. Dotyczy to zaproponowanego sposobu ich widzenia jako „nowych i starych problemów społecznych”, ujawnianych sposobów życia, czy wreszcie wskazaniu na jedną z kluczowych funkcji miasta, dzięki której zachowana jest spójność społeczna: konsumpcji zasobów, opartej na wykorzystaniu systemu okazji, jakie tworzy miasto.

Jakkolwiek znaczna części podejmowanych przez specjalistów zagadnień miała ściśle poznawczy charakter, w związku z realizacją rozmaitych badań i analiz prowadzonych zgodnie z metodologią nauk społecznych, to jednak podkreślimy, że ostateczny ich rezultat, ujęty w postaci opracowanych i prezentowanych w drugiej części niniejszego tomu rekomendacji, ma wyraźnie pragmatyczny charakter. Ujawnia się on w ustanowieniu celów, planów oraz propozycji narzędzi realizacji polityki społecznej na szczeblu strategicznym w perspektywie paru najbliższych lat. W tym miejscu warto podkreślić, że Wrocław – z uwagi na bardzo intensywny okres swo-

jego rozwoju społeczno-gospodarczego w całym bez mała dwudziestolecu – musiał wreszcie dokonać kompleksowej oceny swojego zasobu społecznego, której podstawą są, rzecz jasna, badania prowadzone w formie diagnozy. Ich rezultaty stały się przedmiotem nie tylko opracowań o charakterze źródłowym, w postaci raportów czy prezentacji dla potrzeb miejskich instytucji, ale także w znacznym zakresie zostały omówione i powtórnie zinterpretowane w dwóch pierwszych książkach wydanych w serii *Wrocławska Diagnoza Społeczna*¹. Podobne badania i analizy były realizowane w ciągu ostatnich paru lat w różnej skali, w takich miastach jak Poznań czy Warszawa. Zatem realizacja postawionych zadań w znacznej części zlikwidowała ów niedostatek, przyczyniając się do podtrzymania dobrych praktyk tworzenia opracowań portretujących stan rozmaitych zasobów naszego miasta². W związku powyższymi okolicznościami całość prac projektowych podzielona została na dwie funkcjonalne powiązane ze sobą części.

Pierwsza miała charakter badawczo-diagnostyczny. W tej części zespół ekspertów koncentrował się głównie na gromadzeniu i pozyskaniu wiedzy z danych już istniejących i gromadzonych przez jednostki Urzędu Miejskiego we Wrocławiu. Temu celowi służyło opracowanie „Analizy Desk Research”, ujmującej w sposób syntetyczny najważniejsze dostępne informacje. Nie byłaby ona możliwa bez aktywnego zaangażowania służb miejskich, głównie tych, które wchodziły w skład Departamentu Spraw Społecznych: Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Wydziału Zdrowia UM. W toku prac eksperci i autorzy opracowań zwracali się także do innych jednostek i departamentów, m.in. Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji, Departamentu Architektury i Rozwoju. Zwracano się także do organów administracji państwowej, takich jak: policja, kuratorium oświaty, NFZ. Główny jednak nacisk i wysiłek w tej części realizowanego projektu skoncentrowany był na przeprowadzeniu kompleksowych badań społecznych, stanowiących właściwą część diagnozy społecznej Wrocławia. Wyniki tych prac w postaci syntetycznej składają się na pierwszą część prezentowanej obecnie publikacji.

Przeprowadzone w ramach diagnozy badania, zgodnie z obowiązującą metodologią, służyły pozyskaniu i opracowaniu kompleksowej informacji o aktualnym stanie społeczności mieszkańców Wrocławia. W ramach założonego planu przeprowadzone zostały dwa równoległe pomiary. Pierwszy, na próbie 2500 gospodarstw domowych oraz drugi, na próbie 5000 mieszkańców Wrocławia w wieku 15–64 lat. W porównaniu do tradycyjnych diagnoz społecznych ich walor polega na dużej re-

¹ Zob. S.W. Kłopot, M. Błaszczak, J. Pluta (red.), *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010 oraz S.W. Kłopot, M. Błaszczak, J. Pluta, *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta. Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010.

² Najnowszym przykładem tego rodzaju jest przygotowany raport podejmujący kwestie zasobów środowiska naturalnego, infrastruktury komunalnej oraz problemów rozwoju przestrzennego Wrocławia Z. Lewicki (red.), *Środowisko Wrocławia. Informator 2010*. Wrocław: Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o., 2010.

prezentacji obserwacji w każdej z prób, co dawało niezbędną swobodę i elastyczność w prowadzeniu wątków analiz, a w konsekwencji pozwoliło lepiej uchwycić fenomen struktury społeczno-przestrzennej miasta. Nie bez znaczenia jest także ich metodologiczna jednorodność, a co za tym idzie – poznawcza uniwersalność, będąca konsekwencją populacyjnego podejścia do pomiaru skali oraz rodzaju występujących problemów socjalnych i społecznych.

Istotą podejścia „populacyjnego” w badaniu problemów socjalnych i społecznych – w przeciwieństwie do często spotykanych badań o charakterze „klienckim”, w których prowadzi się serię niezależnych pomiarów przy pomocy różnych narzędzi w obrębie wybranych kategorii socjalnych (np. osób starszych, niepełnosprawnych, zagrożonych ubóstwem itp.) – jest uchwycenie różnorodnych zagadnień przy pomocy jednego narzędzia w ramach jednego badania adresowanego do całej zbiorowości. Tego rodzaju podejście pozwala oddać właściwe proporcje skali występujących zjawisk ujętych jako problemy socjalne, ale także opisać te, które są szerzej rozumianymi problemami społecznymi, a następnie odnieść je do wszystkich mieszkańców miasta (także tych, którzy nie są beneficjentami pomocy społecznej). Nie jest to do końca możliwe przy „klienckim” sposobie prowadzenia badań.

Druga część projektu wynikała bezpośrednio z rezultatów prac prowadzonych w jego pierwszej części i miała charakter strategiczno-planistyczny. Na jej główne rezultaty składają się, po pierwsze, przedłożona propozycja nowej miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz, po drugie, stanowiący jej uzupełnienie model działań instytucjonalnych opracowywany dla potrzeb Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu w postaci osobnego dokumentu.

Oddając do rąk Czytelnika zbiór analiz i rekomendacji zamieszczony w drugiej i trzeciej części publikacji, musimy bezwzględnie zastrzec, że ocena efektu tych prac wymaga wskazania i omówienia kilku istotnych okoliczności wpływających na ostateczny charakter złożonego dokumentu. Mają one wpływ na sposób jego odczytania i przypisane mu funkcje określające sposób realizacji strategii w przyszłości.

Projekt nowej strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Wrocławia w perspektywie 2020 roku jest propozycją przygotowaną głównie przez ekspertów i ma w zamyśle zastąpić istniejący już i opracowany w roku 2005 dokument, jakim jest *Miejska strategia rozwiązywania problemów społecznych na lata 2006–2016*³. Różnicą widoczną już na pierwszy rzut oka jest wspomniana odmienność podejścia, wynikająca z przyjętej koncepcji badań, jak również samej filozofii widzenia celów polityki społecznej. Chodzi nie tylko o to, że w chwili obecnej dysponujemy daleko bardziej aktualnym materiałem empirycznym, że w przeciwieństwie do obecnie obowiązującej *Miejskiej strategii...*, informacje zawarte w części diagnostycznej nie pochodzą z wielu różnych, często już zdezaktualizowanych badań, ale i o to, że skala niektórych zjawisk – jak choćby poziomu bezrobocia w roku 2005 i 2010 – jest właściwie nieporównywalna.

³ Przyjęta uchwałą nr LIV/3258/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r.

Różnica zasadniczo wyraża się w tym, iż dotychczasowa strategia jest dokumentem kładącym wyraźny nacisk na problemy socjalne, domykające się w obrębie tych zbiorowości i środowisk mieszkańców Wrocławia, które stanowią kategorie tradycyjnych beneficjentów pomocy społecznej (jak osoby niepełnosprawne, bezrobotne, bezdomne, czy wreszcie starsze). Jest próbą określenia warunków instytucjonalnej reakcji struktur miasta, odpowiedzialnych za prowadzenie polityki społecznej (w sytuacji instytucjonalnego jej rozproszenia: dzielenia funkcji i zadań wynikających z zapisów ustawy o pomocy społecznej) poprzez realizację podstawowego zadania, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Tymczasem proponowane przez nas nowe ujęcie, podejmując w części te same problemy, widzi ich rozwiązane zgoła inaczej. W swoim założeniu, w znacznie większym stopniu koncentruje się na kwestii warunków dla rozwijania potencjału społecznego mieszkańców, kwestii budowania warunków podmiotowej aktywności w wypełnianiu ról społecznych i zawodowych. Tam gdzie wcześniej widzieliśmy kategorie społeczne zagrożone wykluczeniem oraz rodzinę, obecnie widzimy również działającą jednostkę i jej środowisko społeczne. Pojawia się zatem – jako główny – problem pobudzania ich aktywności w sferze publicznej miasta z wykorzystaniem istniejących zasobów i potencjału samego miasta.

Jedna z podstawowych przesłanek uwzględnionych w pracach nad propozycjami dla strategii było więc przeorientowanie zasadniczego charakteru tworzonego dokumentu z koncepcji strategii rozwiązywania problemów, głównie socjalnych, w odniesieniu do kategorii osób wykluczonych poprzez działania o charakterze interwencyjnym, na rzecz stworzenia w większym stopniu strategii rozwoju społecznego opartej na działaniach aktywizujących potencjał mieszkańców i środowisk lokalnych. Najlepiej wyraża to misja nowej strategii, jaką jest „zachowanie spójności społecznej, ekonomicznej i kulturowej we wszystkich obszarach życia”. W sposób szczególny oznacza to konieczność działania na rzecz stwarzania szans, promocji innowacyjności, a wreszcie – patrząc od strony instytucji miejskich – podejmowanie działań na rzecz uruchomienia czynników prorozwojowych. W tym też sensie przedkładana propozycja w większym stopniu wpasowuje się w filozofię, która leżała u podstaw opracowania strategii „Wrocław w perspektywie 2020 plus”⁴.

Analizując przesłanki dla propozycji zmiany istniejącej strategii, doszliśmy – jako zespół autorki i ekspercki – do przekonania, że obok dalszego utrzymywania się zjawisk i tendencji zdiagnozowanych w obowiązującej strategii jako niekorzystne, jak te o charakterze demograficznym, sprzyjające starzeniu się populacji oraz osłabieniu się funkcji i pozycji rodziny, będziemy mieć także do czynienia ze zjawiskami nowymi lub o większej skali natężenia. Chodzi zwłaszcza o:

- względną redukcję ogólnego poziomu bezrobocia, przy równoczesnym wzroście barier dostępności do rynku pracy dla niektórych kategorii społecznych;
- obniżenie się skali negatywnych zjawisk związanych z biedą i ubóstwem;

⁴ Przyjętej uchwałą nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r.

- nasilenie się negatywnych zjawisk w rezultacie zróżnicowanego dostępu do sfery konsumpcji, sprzyjających rozwarstwieniu społecznemu;
- pogłębianie się różnic w kompetencjach społecznych i kulturowych mieszkańców;
- niską aktywność społeczną i niedostateczny poziom kapitału społecznego i kulturowego znacznych ilościowo kategorii społecznych;
- nakładanie się starych i nowych problemów społecznych na rodziny i środowiska lokalne oraz tworzenie niekorzystnych syndromów przekładających się na postawy bierności i wycofania.

Kwestie, o których tu wspominamy, mają bezpośrednie przełożenie na różnice w wymiarach polityki społecznej. Syntetycznie przedstawiamy je w tabeli 1.

Podejście, jakie proponujemy w nowej strategii wymaga prowadzenia znacznie bardziej skoordynowanej polityki społecznej na poziomie współpracy instytucji i agend odpowiedzialnych za realizację jej zadań. Pomocna w tym celu staje się sporządzona analiza SWOT wraz z opracowanymi wskaźnikami celów strategii oraz koncepcja monitoringu i wdrażania strategii. Ponadto ważnym uzupełnieniem jest także dokument dedykowany bezpośrednio MOPS, pod nazwą *Model działań instytucjonalnych*, w którym opisano miejsce i rolę tej jednostki w realizacji zadań strategii, zdiagnozowano potrzeby i priorytetowe zadania.

Dokonująca się zmiana w podejściu do strategii rozwiązywania problemów społecznych nie dzieje się w próżni, nie jest aktem jednostkowym, jako że elementy nowej filozofii zawarte są, po pierwsze, w propozycjach nowych rozwiązań legislacyjnych w sferze pomocy społecznej, w dokumentach strategicznych i operacyjnych na szczeblu centralnym⁵; po drugie, są także w sposób praktyczny realizowane w różnych miastach i gminach na terenie kraju. W pewnym stopniu realizowane są także we Wrocławiu między innymi przez MOPS. Rzecz głównie dotyczy koncepcji tzw. aktywnej polityki społecznej, która – jako pewnego rodzaju idea – w sposób praktyczny wprowadzana jest poprzez pracę socjalną metodą Centrum Aktywności Lokalnej (CAL) oraz w ramach rozwijanych Programów aktywności Lokalnej (PAL). Znalazło to swój wyraz w przygotowywanym właśnie „Programie aktywności lokalnej na lata 2011–2013”⁶. Proponowana strategia kwestie te porządkuje i wzmacnia w sensie ogólniejszym: na poziomie organizacji całości systemu instytucjonalnego miasta.

Warto wreszcie wskazać na istniejące zewnętrzne zagrożenia dla tworzonej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czy też – jak wolimy ją określać – rozwoju społecznego. Rzecz w tym, że realizacja każdej polityki społecznej na szczeblu lokalnym odbywa się w określonych warunkach tworzących ład prawny

⁵ W chwili obecnej najważniejszym tego rodzaju dokumentem jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013, stanowiący rozwinięcie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, określonych w celu realizacji na terytorium Polski polityki spójności Unii Europejskiej.

⁶ Planowanym do przyjęcia w grudniu 2010 r.

Tabela 1. Wymiary polityki społecznej

Kwestie istotne dla polityki społecznej	Sposoby określania stanu zasobu społecznego	
	Potrzeby i dostępność	Możliwości i działanie
Cele polityki społecznej	Rozwiązywanie problemów socjalnych i społecznych	Zapewnienie możliwości rozwoju społecznego
Sposób prowadzenia polityki społecznej	Interwencja	Aktywizacja
Wyróżnione kategorie polityki społecznej	Stare problemy społeczne: – ubóstwo i bieda – niepełnosprawność – przemoc i patologie w rodzinie – przestępczość – bezrobocie	Nowe problemy społeczne: – typy więzi społecznych – zachowania prozdrowotne i styl życia – zapewnienie poczucia bezpieczeństwa – podtrzymywanie aktywności obywatelskiej – poziom kapitału ludzkiego (atrakcyjność na rynku pracy) – dysfunkcje spowodowane przemianami modelu rodziny
Procesy społeczne (dominujące)	Inkluzja (dostęp i konsumpcja) vs. ekskluzja (pozbawienie, niezaspokojenie) społeczna Marginalizacja i wykluczenie	Partycypacja (udział) vs. osamotnienie (odrzućenie) Kontrola społeczna
Sfera oddziaływania (przedmiotowa)	Przestrzeń konsumpcji Specjalizacja i ujawnianie zróżnicowań społecznych w ramach istniejących struktur społecznych. Krystalizacja typów konsumentów	Potencjał społeczny Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie na struktury społeczne mezo- i mikro- związane jest ze sferą interesów i więzi. Ujawnianie typów podmiotowości społecznej (postaw)
Sfery życia społecznego	Prywatna i publiczna	Publiczna i prywatna
Koncepcja działania podmiotowego	Wykorzystanie zasobów i umiejętności w zaspokajaniu potrzeb, realizacji aspiracji, manifestowanie wzorów konsumpcji	Wykorzystanie zasobów i umiejętności w tworzeniu stanów sprzyjających zaspokojeniu potrzeb, funkcjonowanie w obrębie typów więzi i interesów
Przyjęta perspektywa wyjaśniania	Stanu zbiorowości (kategorii społecznych)	Działający podmiot

Źródło: opracowanie własne.

i instytucjonalny, na jakim pomoc ta się opiera. Sfery te w dalszym ciągu pozostają domeną państwa⁷. Główne zagrożenie stanowi przede wszystkim podtrzymywanie sektorowego modelu polityki społecznej, który oscyluje pomiędzy trzema, nie do końca wzajemnie dającymi się uzgodnić, celami.

- Utrzymania dystrybutywnego charakteru pomocy społecznej wraz z wynikającymi dla tego stanu rzeczy prerogatywami instytucji rządowych (państwo jest dysponentem i gwarantem świadczeń socjalnych) oraz nakładanymi w związku z tym zadaniami na organy samorządowe. W praktyce dystrybutywny charakter pomocy społecznej oznacza także jej sektorowość i współdzielenie kompetencji organów rządowych i samorządowych na szczeblu lokalnym, co rodzi problem współpracy.
- Urynkownienia niektórych zasobów koniecznych do zaspokojenia potrzeb socjalnych i realizacji celów polityki społecznej.
- Wprowadzenia, jako zasady aktywnej polityki społecznej (bardziej w sferze nowych zadań): promocji integracji społecznej, rozwoju ekonomii społecznej, działań aktywizacji w sferze zawodowej i podnoszącej wartość kapitału ludzkiego.

Sytuacja powyższa w sposób istotny przenosi się na poziom definiowania zadań polityki społecznej, tworzenia na tej podstawie centralnych programów i strategii⁸, a w rezultacie przyjmowanych rozwiązań w zakresie prawa krajowego. Można w chwili obecnej, jako przykład zmian niejasnych, a w istocie w znacznym stopniu dezorganizujących funkcjonowanie pomocy społecznej na szczeblu lokalnym, wskazać niekorzystną propozycję wyprowadzenia istotnych zmian w organizacji pieczy zastępczej w ustawie o pomocy społecznej⁹.

Innym, istotnym mankamentem obecnie obowiązującego modelu polityki społecznej w Polsce jest brak spójności realizacji zadań związanych z prowadzeniem aktywnej polityki społecznej w obowiązującej ustawie o pomocy społecznej¹⁰. Musi budzić ponadto obawy finansowanie tych zadań wyłącznie ze środków pochodzących z funduszy UE, przy braku jednoznacznego wskazania źródeł i mechanizmów finansowania, innych niż środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁷ Zob. E. Karpowicz, *Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce*. Informacja BSiE, nr 1249 (IP-111S), s. 7–11.

⁸ Zob. *Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r., towarzyszący realizacji *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*.

⁹ Por. projekt zmian w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w części dotyczącej rodzin zastępczych, http://www.mpips.gov.pl/bip/download/pomoc_spoleczna_uzasad_120110.pdf.

¹⁰ Problem ten miał w znacznym stopniu rozwiązać projektowany od 2006 roku akt prawny *Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych* złożony u Marszałka Sejmu. Mówi się w nim między innymi o zasadach i narzędziach aktywnej polityki społecznej (m.in. CAL/PAL, integracji służb społecznych, modelu działania ośrodka pomocy społecznej itp.).

Opracowana publikacja (poszczególne jej części) ma charakter ekspercki i tworzona była we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej we Wrocławiu, który został uznany za podmiot realizujący istotną część celów polityki społecznej, w porozumieniu i współpracy z Departamentem Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego (co wynika bezpośrednio ze sposobu organizacji zadań polityki społecznej w mieście). Stąd też beneficjentami całości prowadzonych prac są podmioty bezpośrednio zaangażowane w realizację polityki rozwiązywania problemów społecznych, jak: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Wydział Zdrowia UM, organizacje pozarządowe oraz instytucje lokalnego rynku pracy.

2. Problemy społeczne i problemy socjalne

W konceptualizacji prac nad strategią przyjęto rozróżnienie na problemy społeczne i problemy socjalne. Dyskusja dotycząca kwestii teoretycznych związanych z rozumieniem kategorii *problem społeczny* w obszarze socjologii problemów społecznych została zreferowana w pierwszym i podstawowym dokumencie projektowym *Konceptualizacja badań i prac przygotowawczych niezbędnych dla opracowania strategii*¹¹. Przyjęto w nim konstruktywistyczną koncepcję problemów społecznych, zgodnie z którą zdefiniowanie, co jest, a co nie jest problemem społecznym, jest efektem negocjacji podmiotów dążących do legitymizacji uprawnomocnienia ich oglądu rzeczywistości, postrzegania pewnych zdarzeń, zjawisk, procesów naruszających w ich przekonaniu ład aksjonormatywny, porządek społeczny zbiorowości, grupy czy całego społeczeństwa. Zgodnie z tym podejściem to, co zostało uznane za problem społeczny podlega instytucjonalizacji, by można było podjąć działania zmierzające do rozwiązania lub złagodzenia sytuacji problemowej poprzez zaangażowanie różnych aktorów życia społecznego: instytucji publicznych, mediów, organizacji, stowarzyszeń oraz członków konkretnych zbiorowości znajdujących się w sytuacji problemowej (czyli tych, których problem bezpośrednio dotyczy, lub innych, którzy nie aprobują, z różnych powodów, tychże odstępstw od pożądanego ładu społecznego). Problemy socjalne byłyby jednym z podzbiorów problemów społecznych, zdefiniowanych w imię podtrzymania dominującego ładu aksjonormatywnego i porządku społecznego przez system instytucjonalny państwa, a sposób rozwiązania sytuacji problemowej i spełnienie oczekiwań osób, grup społecznych i kategorii społecznych dotkniętych tą sytuacją problemową zostały sformalizowane poprzez odpowiednie regulacje prawne. Tym samym owe roszczenia zostały przekształcone w zdefiniowane przez władzę publiczną uprawnienia, za których realizację jest odpowiedzialny system instytucjonalny państwa: instytucje i agendy powołane do tego celu na różnych poziomach organizacji władzy publicznej. Zde-

¹¹ W. Skiba, S.W. Kłopot, *Konceptualizacja badań i prac przygotowawczych niezbędnych dla opracowania strategii*. Wrocław 2009.

finiowane prawnie zostały procedury, uprawnienia w stosunku do beneficjentów pomocy oraz sposoby działania instytucji podejmujących rozwiązywanie tych problemów socjalnych.

Podkreślić w tym miejscu należy, że tak rozumiane działanie instytucji państwa jest jednym z istotniejszych narzędzi formalnej kontroli nad zachowaniami jednostek oraz grup, którym owe uprawnienia zostały przyznane. Z rozróżnień tych wynika kilka istotnych kwestii dla prac projektowych, których jednym z etapów jest diagnoza społeczna.

Pierwsza konstatacja, to w miarę oczywiste stwierdzenie o wielopoziomowości rzeczywistości społecznej i ujawnianych w niej problemach społecznych i socjalnych. Druga, to zwrócenie uwagi na równie oczywisty fakt, że w proponowanym rozróżnieniu problemy socjalne ujawniają się w skali całego społeczeństwa, mając różną skalę i natężenie w zbiorowościach terytorialnych, natomiast problemy społeczne mogą się ujawniać w jednych społecznościach, nie występować zaś w innych, jak również nie muszą być w nich identyfikowane jako problemy społeczne. Na przykład problem przemocy w rodzinie w tradycyjnych, patriarchalnych jeszcze zbiorowościach wiejskich nie musi być definiowany jako problem społeczny. Inny przykład: brak dostatecznej liczby połączeń komunikacji zbiorowej wielkomiejskiego osiedla z innymi obszarami miasta jest uciążliwym problemem społecznym dla jego mieszkańców o typowo lokalnej skali. Kolejną ważną kwestią zdają się wzajemne związki pomiędzy problemami społecznymi i socjalnymi, powodujące ich wzmacnianie i większą dolegliwość sytuacji problemowych dla zainteresowanych, jak i szerszego środowiska społecznego.

Opracowana na początku realizacji projektu konceptualizacja prac nad strategią rozwiązywania problemów społecznych kładzie nacisk na konieczność rozróżnienia dwu wzajemnie skorelowanych obszarów (podzbiorów problemów społecznych): ogólnych sytuacji problemowych dotyczących wszystkich mieszkańców miasta lub liczebnie dużych kategorii społeczno-demograficznych oraz typowych problemów socjalnych, czyli realizacji zdefiniowanych prawnie uprawnień (roszczeń osób i grup społecznych znajdujących się w sytuacjach problemowych) w stosunku do systemu instytucjonalnego władzy publicznej, państwa i samorządu terytorialnego. Ale samo zdefiniowanie adresatów realizowanej strategii – niekoniecznie w pewnych obszarach jej realizacji – jest dostatecznie precyzyjne, zważywszy skalę i ponadregionalną rangę Wrocławia. Rozróżnienie, występujące w socjologii miasta, na dziennych i stałych użytkowników przestrzeni funkcjonalnej dobrze oddaje ten problem. Wszak do Wrocławia ściąągają codziennie tysiące osób, by zaspokajać swoje potrzeby związane z pracą, nauką, zdrowiem, uczestnictwem w kulturze itp. Ich obecność jest również czynnikiem pośrednio wpływającym na logikę ujawniania i skalę problemów społecznych związanych z transportem publicznym i układem komunikacyjnym, skalę i rodzaj przestępczości, poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, zachowań dewiacyjnych, bezdomności itp. Mimo tych zastrzeżeń, nieodzowne jest traktowanie systemu

miejskiego jako względnie izolowanego domkniętego układu. Strategia ma być narzędziem kreowania i realizacji polityki społecznej miasta w określonych ramach czasowych. Dzięki temu, przynajmniej teoretycznie, realizacja celów strategii winna być uwolniona od możliwych zawirowań politycznych, ekonomicznych zarówno w układzie lokalnym, jak i na poziomie państwa.

Strategia ma dwojaką funkcję: ma służyć instytucjom miejskim organizować ich pracę, wyznaczać kierunki działań długofalowej polityki społecznej, dostarczając jednocześnie narzędzi oceny (pomiaru) efektywności, skuteczności działań podejmowanych przez instytucje miejskie dla realizacji celów strategii. Nadrzędnym jej celem jest zapewnienie większej integracji i partycypacji społecznej wszystkim kategoriom społecznym, niezależnie od ich cech statusowych i posiadanych kapitałów ekonomicznych i kulturowych. To dopiero może się bezpośrednio przekładać na wzmacnianie spójności społecznej miasta. Lokalna polityka społeczna musi więc stwarzać możliwości poprawy jakości życia, poczucia dobrostanu jego mieszkańców. Ukrytym założeniem, w miarę oczywistym, jest założenie o niesprzeczności, zbieżności interesów jednostkowych, grupowych z interesami całej zbiorowości wrocławskiej. Silniejszym założeniem organizującym myślenie o celach strategii jest stwierdzenie, że zaspokojenie większości potrzeb jednostkowych i grupowych wrocławian zależy od struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta: systemu konsumpcji zbiorowej, rozmieszczenia w przestrzeni i stanu infrastruktur społecznych i technicznych oraz oferty kulturalno-rekreacyjnej miasta, umożliwiającej realizację zróżnicowanych indywidualnych i grupowych stylów życia i ich manifestację w przestrzeni miejskiej.

Założenie powyższe ma dla opracowywanej strategii praktyczne znaczenie, bo wyznacza w sposób istotny zasadę konstruowania celów strategicznych. Jednostki i grupy społeczne w swych działaniach, dążeniach do zaspokojenia potrzeb nigdy w praktyce nie zaspokajają jednej potrzeby. Zawsze, poprzez swe działania, zaspokajają jednocześnie całą wiązkę różnorodnych potrzeb. Podobnie w działaniach podejmowanych przez system instytucjonalny miasta niemożliwym jest realizacja pojedynczych, izolowanych od siebie celów strategicznych, nawet bardzo konkretnie zdefiniowanych. Zawsze będzie to wiązka, grupa wzajemnie powiązanych celów polityki społecznej i polityki socjalnej miasta. Tym samym trudne, wręcz niemożliwe jest przypisanie konkretnej instytucji odpowiedzialności za realizację wyróżnionego w strategii celu i realizowanie go w perspektywie innej niż polityka spójności.

Można natomiast – i jak się zdaje jest to konieczne – wskazać instytucję odpowiedzialną za koordynację działań i prowadzących do rozwiązania problemów wyróżnionych strategii. Otóż beneficjentem strategii jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i w założonym modelu działań instytucjonalnych to jemu przypada główna rola koordynacji rozwiązywania (łagodzenia) problemów socjalnych, we współdziałaniu z innymi instytucjami oraz trzecim sektorem wchodzącym w te obszary problemowe. W przypadku ogólniejszych problemów społecznych niezbędne

jest wskazanie innych podmiotów koordynujących działania instytucjonalne i społeczne, zorientowanych na realizację celów polityki społecznej miasta i sprawowanie patronatu nad działaniami MOPS. Patronat ten wydaje się niezbędny z racji podporządkowania problemów socjalnych szerzej ujmowanym problemom społecznym.

Taka filozofia strategii zakłada zadaniowe podejście do realizacji założonych celów, którego warunkami są:

- szybki obieg (przepływ) informacji pomiędzy agendami samorządu i innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację celów;
- stała współpraca pomiędzy instytucjami samorządowymi i państwowymi, przełamanie wydziałowego sposobu myślenia i działania, wypracowanych schematów w myśleniu i działaniu tychże podmiotów (co oczywiście nie oznacza chęci autorów strategii do likwidacji koniecznej i niezbędnej autonomii poszczególnych jednostek systemu instytucjonalnego);
- precyzyjne zdefiniowanie obowiązków, środków i innych zasobów, które muszą być zaangażowane w te działania;
- integracja zasobów i działań struktur miejskich, wojewódzkich i innych podmiotów (np.: środowisk akademickich), by uniknąć powielania programów adresowanych do tych samych kategorii mieszkańców miasta.

Dotyczy to przede wszystkim zadań nastawionych na realizację celów polityki społecznej miasta: edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego oferty kulturalnej miasta itp.

Postulat tak rozumianej poziomej i pionowej integracji celów i działań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych może być z wielu powodów trudny do realizacji.

Po pierwsze, barierą mogą być odmienne koncepcje i wizje oraz zawiązywanie konsensusu na poziomie władzy samorządowej, w konsekwencji tego – przy ogólnej, generalnej akceptacji konieczności współdziałania – praktyczna jego realizacja będzie niemożliwa.

Po drugie, ograniczenia formalnoprawne i finansowe krępujące swobodę w relokacji środków i zasobów, a następnie oceny efektywności podejmowanych wspólnie działań.

Po trzecie, ograniczone możliwości oddziaływania władzy lokalnej na posiadające szeroką autonomię inne podmioty publiczne (np.: uczelnie wyższe kształcące kadry na potrzeby rynku pracy, które dysponują względną autonomią w definiowaniu kierunków i programów studiów, kierunków badań itp., a co więcej – ich działalność nie poddaje się bezpośrednio weryfikacji rynkowej, w przeciwieństwie do sektora niepublicznego).

Po czwarte, opór przed zmianą, obecny w strukturach instytucjonalnych, które mogą postrzegać postulowane działania jako naruszenie dotychczasowych praktyk, procedur i nawyków, zwiększenie zakresu obowiązków, ograniczenie autonomii itp. Innymi słowy, chodzi tu o znane z socjologii organizacji i zarządzania zjawisko „inercji struktur” biurokratycznych.

Po piąte, realizacja pewnych celów wymaga znacznie większego udziału mieszkańców, ich społecznej partycypacji w realizacji programów skierowanych do mieszkańców miasta lub wyróżnionych kategorii społecznych.

3. Stare i nowe problemy społeczne

Realizacja zakładanego celu, jakim jest przerzucenie pomostu pomiędzy działaniami rozwojowymi i działaniami nastawionymi na niwelowanie zaniedbań oraz przeciwdziałanie ekskluzji społecznej, wymaga dostrzegania konsekwencji, jakie zmiana społeczna niesie również dla sposobów ujmowania sytuacji problemowych. Podejmując działania strategiczne, musimy więc zmierzyć się zarówno z tradycyjnie już występującymi w przestrzeni miejskiej problemami społecznymi i socjalnymi, jak i z problemami, które stanowią wynik zmiany i rozwoju społecznego. W tym drugim wypadku wymagana jest bardzo często, po prostu, zmiana perspektywy w patrzeniu na problemy tradycyjne.

Przykładów tzw. starych problemów społecznych dostarcza poniższe zestawienie. Są to między innymi:

- starość (gospodarstwa, w których znajdują się osoby w wieku powyżej 65. roku życia);
- wielodzietność (gospodarstwa z trzema i więcej dziećmi na utrzymaniu);
- problemy mieszkaniowe (gospodarstwa dzielące mieszkania z innymi gospodarstwami domowymi i mieszkające „u rodziny”);
- ubóstwo (gospodarstwa, w których stale lub często występują problemy z dokonywaniem opłat mieszkaniowych, zakupem żywności, pokrywaniem kosztów leczenia, odzieży i obuwia czy też środków higieny osobistej);
- niepełnosprawność (gospodarstwa, w których występują osoby mające problemy zdrowotne trwające dłużej niż pół roku, i z tego powodu nie mogące w pełni wykonywać pewnych czynności – w pracy, w szkole, prowadzeniu domu, czynności higienicznych, samoobsługi itp.);
- bezrobocie (gospodarstwa z osobami wyłączone z rynku pracy – które pozostają na zasiłku przedemerytalnym lub są bezrobotnymi poszukującymi pracy);
- uzależnienia (gospodarstwa, w których deklarowano, że są obecnie lub były w ciągu ostatnich 2 lat sytuacje związane z alkoholizmem, zażywaniem narkotyków, lekomanią, zachowaniami kompulsywnymi, pracoholizmem czy też depresjami i zaburzeniami nerwowymi, które wymagały interwencji, pomocy, konsultacji lub terapii);
- problemy prawne (gospodarstwa z osobami, które miały problemy wymagające rozstrzygnięcia sprawy przed sądem karnym).

Strategie nowego typu, poza uwzględnianiem powyższych sytuacji problemowych, charakteryzują się całą gamą założeń, które pozwalają zarówno w nowy sposób spojrzeć na stare problemy, jak i odkryć problemy rzeczywiście nowe. Słu-

ży temu przekonanie o nadrzędnym charakterze problematyki spójności i rozwoju społecznego i konieczności integracji problemów społecznych oraz wspólnotowy sposób ich rozwiązywania (przy wsparciu społeczności lokalnych i organizacji samorządowych). W takiej perspektywie wyłaniają się między innymi takie „nowe” problemy społeczne, jak:

- wykluczenie z uczestnictwa w systemie instytucjonalnym;
- wyłączenie z uczestnictwa w systemie konsumpcji zbiorowej (dobra zaspokajające potrzeby codzienne, jak i usługi publiczne oraz oferta infrastruktury społecznej Wrocławia);
- brak uczestnictwa w życiu zbiorowym społeczności na poziomie osiedla (w miejscu zamieszkania) jak i całego miasta;
- brak innowacyjnych mechanizmów wykorzystania kapitału ekonomicznego i społecznego;
- brak partycypacji w kształtowaniu celów rozwojowych zbiorowości miejskich (kształtowanie tych celów to jak dotąd działania typowo elitarne);
- konsekwencje deregulacji rynku pracy oraz zmniejszania się poziomu ochrony pracowników, co wyłącza mieszkańców z innych (poza pracą) obszarów życia;
- rozszerzenie zjawiska ubóstwa także na kategorie społeczne ludzi posiadających stałe zatrudnienie (jako konsekwencja bipolarnego rynku pracy).

Proponowana strategia ma być, w zamierzeniu jej autorów (patrz wnioski z analizy SWOT), dokumentem zintegrowanym: będzie proponowała działania na rzecz likwidacji przyczyn wykluczenia społecznego oraz łagodzenia jego skutków, a także działania, które uruchamiając czynniki rozwojowe przeciwdziałają jednocześnie zagrożeniom nowego typu, jakie dla spójności wrocławskiej zbiorowości lokalnej wynikają z procesu zmiany społecznej w wymiarze globalnym.

4. Strategia rozwiązywania problemów społecznych w kontekście innych dokumentów oraz podstawowych kategorii nowoczesnej polityki społecznej

Merytoryczna zawartość prezentowanej strategii określona jest ramami wyznaczonymi z jednej strony przez pogłębione studia empiryczne i teoretyczne nad funkcjonowaniem współczesnych zbiorowości wielkomiejskich oraz na diagnozie społecznej zbiorowości mieszkańców Wrocławia, z drugiej zaś przez wyznaczony prawodawstwem polskim i unijnym model polityki społecznej.

Główne wnioski i ustalenia badawcze, wiążące dla strategii, zawarte zostały w II części w punkcie „Synteza diagnozy społecznej”. Określają one lokalne uwarunkowania determinujące kierunki i sposoby działania w zakresie identyfikacji, przeciwdziałania i rozwiązywania problemów społecznych. Głębokie osadzenie niniejszego opracowania w kontekście lokalnym pozwala traktować je jako uzupełnienie i rozwinięcie strategii *Wrocław w perspektywie 2020 Plus*. Jednocześnie

sformułowane w prezentowanym dokumencie cele i sposoby działania zgodne są z nadrzędnymi dokumentami określającymi zasady i kierunki polityki społecznej. Wpisują się one w „europejski model społeczny”, zarysowany między innymi przez strategię lizbońską, przygotowaną przez Komisję Europejską, Strategię Polityki Społecznej czy też Zrewidowaną Strategię Spójności Społecznej przyjętą przez Radę Europy. Prezentowane opracowanie nawiązuje także do rządowych dokumentów definiujących politykę społeczną: przede wszystkim do *Strategii polityki społecznej na lata 2007–2013*. Wychodzi również naprzeciw aktualnie projektowanym zmianom organizacji systemu pomocy społecznej.

Z przyjętego w tych dokumentach modelu ładu społecznego wynika kilka podstawowych zasad, które powinny stać się dyrektywami organizującymi kierunki, cele i działania podmiotów systemu pomocy społecznej.

Przed wszystkim bezpieczeństwo socjalne wynikać powinno głównie z odpowiedzialności jednostek za przyszłość swoją oraz swojej rodziny i takiego gospodarowania gromadzonymi zasobami, aby mogły one zaspokoić przyszłe potrzeby. Świadczenia socjalne pełnić mają zatem funkcje tylko interwencyjne, dzięki którym możliwe ma być ustabilizowanie sytuacji życiowej beneficjentów opieki społecznej. Zgodnie z zasadą **subsydiarności** interwencja socjalna instytucjonalnych podmiotów systemu opieki społecznej powinna występować tylko tam, gdzie pomoc jest niezbędna, gdy istniejące problemy nie mogą być rozwiązane przez jednostki, rodziny i środowiska lokalne. Rozwiązywanie problemów społecznych i wsparcie socjalne opierać się musi na rozwoju wzajemnej pomocy w grupach rodzinnych, sąsiedzkich, kręgach przyjacielskich czy innych środowiskach stanowiących bliskie otoczenie społeczne potrzebujących. W sferze publicznej dostarczaniem dóbr, środków i usług służących zaspokajaniu potrzeb społecznych zajmować się powinny, współdziałając, podmioty państwowego i samorządowego systemu opieki społecznej wraz z organizacjami pozarządowymi i instytucjami rynkowymi.

Istotnym elementem organizującym politykę społeczną musi być zasada **solidarności społecznej**. Realizacja partykularnych interesów jednostek i grup nie może stać w sprzeczności z **dobrem wspólnym**: interesami i korzyściami całej zbiorowości mieszkańców. Każdy aktor życia społecznego ma jednak prawo do aktywnego artykułowania i zabiegania o własne sprawy, uczestnictwa w istniejących instytucjach społecznych oraz tworzenia nowych instytucji w celu zaspokajania swoich potrzeb. Ani dobro wspólne, ani interes publiczny czy prywatny nie mogą jednak prowadzić do upośledzenia grup społecznych oraz jednostek. Poszczególni mieszkańcy muszą mieć **możliwość pełnej realizacji swoich ról społecznych i zajmować równoprawne z innymi miejsce w społeczeństwie**.

W świetle zarysowanych zasad regulujących życie społeczne wynikają dwie zasadnicze idee określające funkcje polityki społecznej aktywnie oddziałującej na formowanie pożądanego ładu społecznego. Pierwszą z nich jest idea **partycypacji społecznej**. W tym aspekcie rolą polityki społecznej jest organizacja struktur sprzyjających kreowaniu dobra społecznego: aktywizacji społecznej, generowaniu kapi-

tału społecznego czy promowaniu postaw obywatelskich. Drugą ideą jest zasada **inkluzji społecznej**, czyli takie prowadzenie polityki, która służy przełamywaniu barier i włączaniu w życie społeczne osób z niego ekskludowanych.

Pierwszy wymiar dotyczy generalnie całego miasta i zbiorowości mieszkańców. Odpowiedzialne są za niego różne struktury i instytucje, które w swoich bieżących działaniach powinny kierować się ustaleniami strategii. Drugi wymiar obejmuje przede wszystkim konkretne kategorie społeczne zagrożone wykluczeniem: przede wszystkim ubogie dzieci i młodzież, niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych oraz osoby starsze. Realizacja zadań w tym zakresie pozostaje głównie w gestii służb systemu opieki społecznej. Uszczegółowienie zasad prowadzenia polityki służącej tym celom znalazło się w przygotowanym *Modelu działań instytucjonalnych*, będącym uzupełnieniem niniejszego dokumentu.

II

CZEŚĆ DIAGNOSTYCZNO-OPISOWA

Diagnostyczna część projektu ma dla nas znaczenie nie tylko poznawcze. Praktyczny charakter wniosków, które zespół ekspertów wyciągnął ze zgromadzonego materiału empirycznego, uwidacznia się w strukturze celów stawianych przed służbami realizującymi politykę społeczną i socjalną Wrocławia. Struktura celów stanowi szkielet konstrukcyjny całej proponowanej przez nas strategii.

Zadania, które mają być zrealizowane przez służby miejskie wynikają z diagnozy. To ona bowiem określa obszar inkluzji oraz wymiary szans rozwojowych. Nie prezentujemy jej jednak w niniejszym dokumencie w całości, lecz w postaci skróconej syntezy. Najważniejsze wnioski i konstatacje empiryczne pozwolą ocenić sens proponowanej struktury celów. Szanse na ich realizację oraz metody ewaluacji efektów określa z kolei analiza SWOT.

1. Synteza diagnozy społecznej

Już we Wstępie odwoływaliśmy się do kluczowego podziału na problemy społeczne i socjalne. Jest to jedna z ważniejszych perspektyw, przez którą należy – naszym zdaniem – patrzeć na prezentowaną poniżej diagnozę.

Dodatkowym argumentem za wprowadzanymi rozróżnieniami jest zmiana podejścia w polityce społecznej krajów unijnych i idące w jej ślad zmiany w polityce społecznej państwa polskiego. W dłuższej perspektywie czasowej, a taki zakłada formułowana strategia, rodząca się Aktywna Polityka Społeczna wejdzie w fazę praktyki społecznej. Aktywna Polityka Społeczna zakłada – jak można sądzić z literatury przedmiotu – wiązanie uprawnień z zobowiązaniami beneficjentów pomo-

cy społecznej, większą aktywizację podmiotów w różnych obszarach życia społecznego i – co zdaje się być najistotniejsze – zmiany w funkcjonowaniu instytucji rynku pracy i instytucji agend odpowiedzialnych za realizację polityki społecznej na różnych poziomach terytorialnej organizacji społeczeństwa polskiego.

Wskazane czynniki zdefiniowały sposób myślenia o strategii oraz sposób prezentacji najważniejszych dokumentów wytworzonych w toku realizacji projektu. Diagnoza stanowiąca punkt wyjścia w konstruowanej strategii uwzględnia wskazane wyżej uwarunkowania w sposobie analizy i prezentacji najważniejszych informacji o problemach socjalnych i społecznych Wrocławia.

Problemy społeczne związane z ła dem funkcjonalno-przestrzennym

Jednym z najogólniejszych problemów społecznych, ważnych dla wszystkich członków zbiorowości miejskiej i funkcjonowania systemu miejskiego, są zagadnienia związane z ła dem przestrzennym i funkcjonalnym miasta oraz politykami miejskimi ów ła d kształtującymi.

Na poziomie bardzo ogólnym, strategicznym, wizja pożądanego ła du funkcjonalnego, przestrzennego jest zawarta w obowiązującym aktualnie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*, opracowanym w Biurze Rozwoju Wrocławia przez zespół urbanistów i architektów pod kierunkiem dr. hab. inż. arch. Tomasza Ossowicza¹. Pamiętać należy, że kierunki i cele polityki przestrzennej zawarte w *Studium...* uzyskują konkretyzację i realizacyjny charakter dopiero w przełożeniu na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z danymi Biura Rozwoju Wrocławia uchwalono 263 plany dotyczące 13 111,99 ha powierzchni, z czego 258 jest obowiązujących, podczas gdy 83 plany dotyczące około 10 000 ha pozostają nadal w opracowaniu.

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miał i ma nadal swoje negatywne, wielowymiarowe konsekwencje.

Po pierwsze, wpływa pośrednio na wysokość renty gruntowej i ceny metra kwadratowego na obszarach już zainwestowanych. Po drugie, decyduje o cenie metra kwadratowego działek udostępnianych pod inwestycje mieszkaniowe i innego przeznaczenia gospodarczego. Po trzecie, umożliwia większą – niż mogłoby to wynikać ze *Studium...* – swobodę inwestorów działających na podstawie tymczasowych decyzji administracyjnych. Praktyka ta stanowi zagrożenie dla realizacji założonej przez planistów wizji ła du przestrzenno-funkcjonalnego z powodu urbanistyczno-architektonicznych faktów dokonanych, a przez to brak adekwatnej organizacji

¹ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*. Wrocław: Biuro Rozwoju Wrocławia, 2006.

funkcjonalno-przestrzennej, której doświadczamy na co dzień, użytkując poszczególne rejony miasta².

Pomijając już ogólne kwestie dotyczące realizowanej polityki przestrzennej i ładu przestrzennego we Wrocławiu (stanowiące problemy społeczne same w sobie), dwie grupy zagadnień zdają się kluczowe dla życia społeczno-gospodarczego miasta i warunków życia wrocławian.

Pierwsza, to stan aktualny i konieczność modernizacji oraz dalszej przebudowy systemu komunikacyjnego. Efektywne połączenie miasta z zewnętrznym otoczeniem systemem dróg i szlaków kolejowych w sposób oczywisty wzmacnia procesy metropolizacji Wrocławia i jego ponadregionalne znaczenie w systemie gospodarczym kraju. Wewnętrzny układ komunikacyjny i organizacja komunikacji zbiorowej musi zwiększyć powiązania peryferyjnych rejonów miasta z centrum i obszarami śródmiejskimi, a w efekcie stworzyć z nich jedną spójną całość. Koniecznym jest również ograniczenie ruchu samochodowego w części śródmiejskiej i centralnej miasta. Częściowo ten problem ma rozwiązać realizowany system obwodnic i tras przelotowych. Niezbędna jest również rozbudowa systemu parkingów śródmiejskich, umożliwiająca wyprowadzenie ruchu samochodowego z tych obszarów miasta poprzez administracyjne ograniczenie możliwości poruszania się transportem indywidualnym. Konsekwencją planowanych ograniczeń musi być poprawa funkcjonowania transportu publicznego – tramwajowego i autobusowego. Znaczna część inwestycji ma zostać ukończona do momentu rozpoczęcia EURO 2012. Pozostałe prace, kluczowe dla poprawy systemu komunikacyjnego i organizacji transportu w mieście, mają się zakończyć do 2015 roku.

Zdaje się, że udział w organizacji EURO 2012 wpływa w istotny sposób na inwestycyjne preferencje miasta np. mniejszą wagę mają kwestie rozbudowy połączeń komunikacji zbiorowej, tak pod względem ilości linii, jak i częstotliwości obsługi peryferyjnych osiedli wrocławskich i podmiejskich suburbiów.

Drugą grupę problemów stanowi obszar polityki mieszkaniowej miasta. W pierwszym przybliżeniu jest to tworzenie warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego na nowych terenach udostępnianych inwestorom działającym na tym rynku. Brak silnych ekonomicznie inwestorów mieszkaniowych powoduje trudności w harmonizowaniu ładu funkcjonalno-przestrzennego założonego w pracach planistycznych, a wiele inwestycji mieszkaniowych powstałych na terenach nieposiadających miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zdaje się pogłębiać chaos urbanistyczny. Dobrym przykładem jest rozwój budownictwa mieszkaniowego na kierunkach północnym i południowym, które dopiero teraz są podłączane do sieci kanalizacyjnej w ramach projektu „Poprawa jakości wody we Wrocławiu”³. Przy okazji podkreślić należy konieczność inwestycji

² M. Hawrylak, P. Hawrylak, Gospodarka przestrzenna, w: Z. Lewicki (red.), *Środowisko Wrocławia. Informator 2010*. Wrocław: Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o., 2010.

³ J. Łomotowski, A. Krupa, Gospodarka wodno-ściekowa, w: *Środowisko Wrocławia...*, op. cit.

w placówki szeroko rozumianej infrastruktury społecznej, np. szkół podstawowych, przedszkoli w nowo powstających osiedlach mieszkaniowych, szczególnie, jeśli polityka społeczna ma prowadzić do aktywizacji społecznej mieszkańców poszczególnych osiedli, kwartałów ulic. Pomijając już kwestię niezbędności tych inwestycji dla zapewnienia adekwatnej do potrzeb przestrzennej alokacji tych placówek, konieczne jest przypomnienie, że dla efektywnej pracy środowiskowej integrującej mieszkańców wokół społecznie aprobowanych wspólnych celów, konieczne są jakieś miejsca skupienia: placówki publiczne, które byłyby ośrodkami owej integracji.

W drugim przybliżeniu jest to kwestia zarządzania zasobem komunalnym, którego właścicielem jest gmina. W tych najstarszych zasobach mieszkaniowych kumulują się problemy składające się na współczesną kwestię mieszkaniową:

- obiektywny brak mieszkań;
- zły stan techniczny budynków i mieszkań – substandardy techniczne;
- przegęszczone mieszkania – substandardy społeczne;
- brak odpowiednich instalacji elektrycznych umożliwiających użytkowanie coraz liczniejszego sprzętu AGD, RTV, oraz sprzętu informatycznego definiującego aktualnie standardy cywilizacyjne i kulturowe i jednocześnie umożliwiającego najszerszy dostęp do informacji związanej również z pracą i nauką.

Według NSP w 2002 roku w naszym mieście było około 1000 mieszkań zaliczanych do substandardów technicznych. W mieszkaniach przeludnionych mieszkało około 9% mieszkańców i stanowiły one około 5% zasobów mieszkaniowych⁴. Spis Powszechny pozwala oszacować potrzeby mieszkaniowe wrocławian w 2002 roku: prawie jedna trzecia młodych małżeństw (31,5% tej wyróżnionej w spisie kategorii – żona do 30 lat, mąż do 35 lat) nie posiadała samodzielnego mieszkania. Osób wolnych w przedziale wieku 20–29 lat było w owym czasie 156 154, w tym 76 531 kobiet.

Podobnie jak inne samorządy, tak i władze Wrocławia nastawiały się na wyprzedaż zasobów komunalnych. Chociaż w ten sposób pozbyto się najlepszych zasobów mieszkaniowych, które stanowią instrumenty aktywnej polityki społecznej i socjalnej, to wyprzedaż zasobów miała również i swoje dobre strony. Właściciele chętniej modernizowali swoje mieszkania, a zarządzające wspólnoty mieszkaniowe skoncentrowały swe wysiłki na remontach elewacji, dachów itp., dzięki czemu wzrosło bezpieczeństwo przechodniów w starych kwartałach ulic, którym mniej już zagrażają spadające fragmenty gzymsów, balkonów, tynków itp., oraz poprawia się sukcesywnie również estetyka ulic.

Nie zmienia to jednak socjalnych kwestii związanych z polityką mieszkaniową miasta, a nawet je pogłębia. Im mniejsza liczba mieszkań pozostaje w dyspozycji zarządu miasta, tym mniejsza swoboda w kreowaniu aktywnej polityki społecznej

⁴ S.W. Kłopot, *Sytuacja...*, op. cit. s. 143.

i socjalnej. Do jej realizacji miasto musi posiadać odpowiednią rezerwę mieszkań. Ten kapitał służy bowiem:

- wyprowadzeniu użytkowników z substandardów technicznych i społecznych;
- zapewnieniu mieszkań tej kategorii osób, które z przyczyn ekonomicznych nie mogą ich uzyskać na rynku pierwotnym lub wtórnym;
- osobom bezdomnym;
- osobom z sądowymi nakazami eksmisji;
- opuszczającym domy dziecka;
- osobom dełożowanym z budynków przeznaczonych do rozbiórki itp.

Urząd Miasta sformułował ambitny program rewitalizacji historycznej zabudowy okolic dworca Nadodrze i dla zapewnienia sprawnej modernizacji tych zasobów konieczne są mieszkania dla ich użytkowników na czas projektowanych remontów. Zmiana sposobu gospodarowania tym zasobem wydaje się niezbędna. Zamiast dalej stosować mechanizmy prowadzące do wyprzedaży mieszkań, należy stworzyć mechanizmy przyspieszające zamiany mieszkań oraz umożliwiające dopasowanie ich wielkości do potrzeb użytkowników: osób starszych, wieloosobowych gospodarstw rodzinnych. Starsi, samotni, zniedołężniali lokatorzy z wyższych pięter kamienic czynszowych stają się z powodów lokomocyjnych więźniami we własnych mieszkaniach i chociażby z tego powodu są zmuszeni korzystać ze wsparcia w rozwiązywaniu codziennych problemów: zakupów, wizyt u lekarza, kontaktów z innymi współmieszkańcami. Częściowym rozwiązaniem podnoszonych problemów jest finansowe premiowanie zamiany mieszkania. Alternatywnym rozwiązaniem, które jednak przekracza możliwości finansowe budżetu miejskiego, jest budowa nowych mieszkań socjalnych.

Badania gospodarstw domowych zrealizowanych na potrzeby „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych” potwierdzają trudną sytuację mieszkaniową badanych gospodarstw⁵. Subiektywną ocenę zadowolenia uzyskano zadając pytanie: *Czy gdyby P. warunki mieszkaniowe były lepsze od obecnych, to życie P. i P. rodziny układałoby się lepiej, czy też gorzej?* Satisfakcję ze swej sytuacji mieszkaniowej deklarowało około 1/3 pytaných (34% – łącznie odpowiedzi od 1 do 5 na dziewięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza zdecydowanie gorzej, a 9 – zdecydowanie lepiej). Średnia wartość wynosiła 6,71 przy odchyleniu standardowym 1,58. Można zatem sądzić, że znaczna część objętej badaniami próby nie do końca ma zaspokojone aspiracje i potrzeby mieszkaniowe. Podkreślić jednak należy, że prezentowany tu wskaźnik stanowi pewną generalizację, łącząc z jednej strony subiektywne aspiracje dotyczące jakości mieszkania, jego lokacji czy wyposażenia (które są w znacznym stopniu definiowane kulturowo), a z drugiej – obiektywne

⁵ M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, opracowanie wykonane w ramach projektu „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”. Wrocław 2010.

uwarunkowania związane z brakiem mieszkania, jego przegęszczeniem, brakiem dostępu do mediów itp.

Obiektywne dane opisujące sytuację mieszkaniową badanych gospodarstw to przede wszystkim zjawisko współzamieszkiwania. Większość badanych gospodarstw (88% ogółu) posiadała odrębne mieszkania. Co dziewiąte gospodarstwo (12% ogółu) współzamieszkiwało z innymi gospodarstwami, w tym większość (186, czyli 7% ogółu) dzieliła mieszkanie z jednym gospodarstwem. Pozostałe gospodarstwa mieszkaly w jeszcze większym zagęszczeniu, dzieląc mieszkanie z dwoma, trzema i więcej gospodarstwami. Większość z nich (56% współzamieszkujących gospodarstw) dzieliła mieszkanie z niespokrewnionymi gospodarstwami domowymi, czyli mieszkała kątem, współwynajmowała mieszkanie z innymi osobami lub z powodów ekonomicznych podnajmowała zajmowane mieszkanie. Fakt ten jest spowodowany nie tylko działaniem wolnego rynku mieszkaniowego i zwiększeniem liczby mieszkań przeznaczonych na wynajem, ale przede wszystkim strukturą powierzchniową wrocławskich zasobów mieszkaniowych, w których dominują mieszkania małe, o niewielkiej ilości izb mieszkalnych.

Prawie połowa (49% ogółu ankietowanych gospodarstw domowych) zajmowała co najwyżej dwupokojowe mieszkania. Co trzecie (36% ogółu) zajmowane mieszkanie było trzypokojowe, pozostałe to czteropokojowe i większe.

Ten stan rzeczy potwierdzają informacje o przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania.

Tabela 2. Powierzchnia mieszkań zajmowanych przez ankietowane gospodarstwa domowe – statystyki opisowe

Powierzchnia użytkowa mieszkania		Statystyka
Średnia		65,26
95% przedział ufności dla średniej	Dolna granica	63,62
	Górna granica	66,91
5% średnia obciążenia		59,49
Mediana		55,00
Odchylenie standardowe		41,736
Minimum		12,00
Maksimum		500,00
Rozstęp		488,00
Rozstęp ćwiartkowy		21,00

Źródło: *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi...*, op. cit.

Przeciętna powierzchnia zajmowanych mieszkań wynosiła 65 m² powierzchni użytkowej. Wskaźnik ten jest jednak zawyżony przez udział w próbie mieszkań o bardzo dużych powierzchniach – największa posiadłość liczyła aż 500 m² powierzchni użytkowej. Typowe mieszkanie miało powierzchnię między 46 m² a 67 m². Powierzchnia przynajmniej 50% mieszkań mieściła się w tych granicach. Co drugie mieszkanie miało powierzchnię mniejszą niż 55 m².

Przytoczone dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej skłaniają do wniosku, w miarę oczywistego, że konieczna jest odmienna polityka mieszkaniowa zarządu miasta, zgodna z postulatami *Strategii*.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Występują pewne braki w operacjonalizacji polityki mieszkaniowej, rozumianej jako tworzenie niezbędnych warunków planistycznych i infrastrukturalnych pod nowe budownictwo mieszkaniowe.
- Większa integracja w obrębie procesu zarządzania i nadzoru z pewnością podniesie efektywność zarządzania realizowanymi inwestycjami komunalnymi i transportowymi.
- Wybór instytucjonalnego koordynatora spośród takich podmiotów, jak Biuro Rozwoju Wrocławia czy ZDIUM pozytywnie wpłynie na przebieg inwestycji drogowych i komunikacyjnych w mieście.
- Dokonanie przeglądu zasad zarządzania zasobem komunalnym i zdefiniowania potrzeb mieszkaniowych uboższych gospodarstw domowych spowoduje z pewnością większą efektywność tego procesu.
- Koniecznym jest stworzenie instrumentów zachęcających do zamiany mieszkań w zasobie komunalnym przy jednoczesnym zahamowaniu sprzedaży mieszkań z tego zasobu.
- Brakuje mieszkań socjalnych dla skutecznej polityki społecznej i socjalnej miasta.
- Konieczny jest większy wysiłek inwestycyjny miasta związany z budową mieszkań socjalnych.

Problemy demograficzne i polityka rodzinna miasta

Problem starzenia się społeczeństwa i zmniejszania się jego liczebności mieści się w centrum uwagi polityki społecznej. Niepokojące już od dłuższego czasu prognozy demograficzne winny mobilizować politykę społeczną państwa do podejmowania złożonych długofalowych strategii, łagodzących owe niepokojące zjawiska, które z czasem przekładać się będą na zwiększone koszty utrzymania dotychczasowego wzrostu ekonomicznego i sytuowanie się starzejącego społeczeństwa. Fatalistyczna opcja mówiąca o nieuchronności tych procesów stanowiących konsekwencję drugiego przejścia demograficznego, nie powinna zwalniać elit politycznych z obowiązku formułowania i realizacji prorodzinnych i pronatalistycznych polityk społecznych, nawet wtedy, kiedy zgodzimy się z wątpliwą tezą o uniwersalności drugiego przejścia demograficznego w naszym kręgu cywilizacyjnym.

Procesy demograficzne mają swoją logikę: zachowując ogólne tendencje zmian, mają odmienny przebieg w miastach, na terenach zurbanizowanych oraz w obszarach wiejskich. Wrocław nie posiada aktualnej, własnej prognozy demograficznej. Jej brak zmusza nas do przytaczania danych pochodzących z dwu prognoz GUS dla miast województwa dolnośląskiego, które pośrednio informują o przyszłym biegu zdarzeń we Wrocławiu⁶. Przedział czasowy, dla którego opracowywana jest Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, pokrywa się częściowo z analizami prognostycznymi GUS⁷.

Pierwsze przybliżenie tworzy prognoza gospodarstw domowych, według której po systematycznym, choć niewielkim przyroście ogólnej liczby gospodarstw do 2013 roku, nastąpi jej spadek. Jeśli liczbę gospodarstw domowych w 2002 roku przyjąć za 100, to do 2013 liczba ich wzrośnie o 6,12%, a w 2030 roku będzie stanowić tylko 97,23% liczby gospodarstw domowych występujących w 2003 roku. Ponadto prognozuje się charakterystyczne zmiany w strukturze gospodarstw domowych w czasie: zmniejszenie się udziału gospodarstw trój- i więcej osobowych na korzyść jedno- i dwuosobowych. Dokładniej, systematycznie będzie maleć liczba gospodarstw cztero- i więcej osobowych, a po 2013 roku nastąpi spadek udziału gospodarstw trójosobowych w ogólnej liczbie gospodarstw domowych. W konsekwencji w 2020 roku prognozuje się, że odsetek jedno- i dwuosobowych gospodarstw domowych ma wynosić 64,54%, a liczba gospodarstw cztero- i więcej osobowych 15,16% ogółu gospodarstw⁸. Te tendencje pośrednio ilustruje systematyczne zmniejszanie dzieciętności we wrocławskich rodzinach, większość gospodarstw domowych bowiem to gospodarstwa rodzinne.

⁶ *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2003–2030*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2004; *Prognoza ludności na lata 2008–2035*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2009.

⁷ *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, op. cit.

⁸ *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2003–2030*, op. cit.

W przywoływanych badaniach gospodarstw domowych przeprowadzonych na potrzeby „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych”, struktura wrocławskich gospodarstw domowych dla 2010 roku przedstawia się korzystniej w porównaniu z prognozami GUS.

Tabela 3. Prognoza gospodarstw domowych dla miast dolnośląskich dla 2010 roku i struktura gospodarstw domowych we Wrocławiu w badaniach z 2010 roku

Liczba osób w gospodarstwie domowym	Prognoza GUS	Badania wrocławskie
Jedna	30,68	22,1
Dwie	29,88	30,5
Trzy	21,94	25,8
Cztery	12,69	16,1
Pięć i więcej	4,78	5,4

Źródło: *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2003–2030*, op. cit.; M. Błaszczuk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta...*, op. cit.

Z porównania danych NSP od roku 1970 wnioskować można, że powolne, systematyczne zmiany w strukturze wrocławskich gospodarstw domowych nabrały przyspieszenia w okresie po 1989 roku. W stosunku do roku 1988 odsetek trzyosobowych gospodarstw domowych zmalał o 10,4% i wynosił w 2002 roku 34,0%, natomiast odsetek gospodarstw pięcio- i więcej osobowych obniżył się do 5,5%, czyli o 3,6% w porównaniu ze spisem poprzednim⁹.

Drugie przybliżenie tworzy prognoza ludnościowa, która – podobnie jak w „Prognozie gospodarstw domowych” – zakłada ujawnianie się negatywnych tendencji na lata po 2013 roku. Sukcesywnie będzie się zmniejszać odsetek osób w wieku produkcyjnym, przy systematycznym wzroście odsetka osób w wieku produkcyjnym niemobilnym. Z porównań między województwami wynika, że w województwie dolnośląskim w latach 2020–2035 nastąpią największe ubytki siły roboczej w wieku mobilnym¹⁰, oznaczające systematyczny ubytek zasobów siły roboczej na lokalnych miejskich rynkach pracy. Nie będzie znaczącego napływu migrantów z obszarów wiejskich.

Dla polityki społecznej miasta szczególnie istotnymi są informacje dotyczące prognozowanych zmian w strukturach najmłodszego pokolenia mieszkańców dol-

⁹ *Ludność i warunki mieszkaniowe. Miasto Wrocław. Województwo wrocławskie*. Narodowy Spis Powszechny z dnia 6 XII 1988 r. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 1990; *Podstawowe informacje ze spisów powszechnych. Miasto na prawach powiatu. Wrocław*. Narodowy Spis Powszechny 2002. Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2003.

¹⁰ Ibidem, s. 185.

nośląskich miast, w tym również Wrocławia. Otóż wbrew obiegowym twierdzeniom, według prognozy, mniej więcej do 2020 roku utrzyma się wzrost liczby dzieci w wieku żłobkowym i przedszkolnym.

Tabela 4. Prognoza liczby ludności według grup ekonomicznych w miastach województwa dolnośląskiego dla lat 2010–2035 (w tysiącach i %)

Wiek	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem	2007	1965	1925	1880	1823	1760
0–17	323	315	319	311	283	255
18/59/64	1318	1217	1119	1060	1036	1001
18–44	792	762	699	620	550	509
45/59/64	525	455	420	441	486	492
60 +/65+	366	433	487	508	504	505
Ogółem	100	100	100	100	100	100
0–17	16,1	16,1	16,6	16,5	15,5	14,5
18/59/64	65,6	61,9	58,1	56,4	56,8	56,9
18–44	39,5	38,8	36,3	33,0	30,2	28,9
45/59/64	26,2	23,1	21,8	23,4	26,7	28,0
60+/65+	18,3	22,0	25,3	27,0	27,7	28,7

Źródło: *Prognoza ludności...*, op. cit., s. 234 i 246.

Tabela 5. Zmiany stanów ludności według edukacyjnych grup wieku w miastach dolnośląskich, rok 2007 = 100

Wiek	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2035
0–2	103,2	105,9	107,5	105,3	95,2	82,6	73,1	70,9
3–6	101,0	103,7	107,4	118,4	113,6	101,6	88,0	79,8
7–12	96,5	93,1	90,5	94,4	104,2	100,6	90,0	78,0
13–15	95,9	91,8	87,1	73,0	79,0	86,4	82,4	73,1
16–18	94,9	89,3	85,4	68,3	61,7	72,2	73,6	67,9
19–24	94,4	89,4	84,4	67,2	55,2	52,2	58,6	59,2

Źródło: *Prognoza ludności...*, op. cit., s. 289.

Głębokie spadki populacji wystąpią wśród wrocławskiej młodzieży gimnazjalnej i starszej. W sposób oczywisty musi znaleźć to swe odbicie w przestrzennej alokacji placówek opiekuńczych i oświatowych. Koniecznym jest również stworzenie odpowiednich form organizacyjnych dla zagospodarowania wolnego czasu dzieci i młodzieży, jak również zapewnienie dostępności do placówek sportowych i rekreacyjnych miasta jego najmłodszym mieszkańcom. Kwestię dostępności należy w tym przypadku rozumieć dwójako: jako dostępność przestrzenną placówek sportowo-rekreacyjnych i kulturalnych w miejscu zamieszkania oraz dostępność finansową (bezpłatny lub niskopłatny dostęp do tych placówek).

W świetle cytowanej prognozy systematycznie będzie rósł odsetek osób w wieku 60–64 lat, czyli osób w wieku poprodukcyjnym. Gwałtowny wzrost tej części populacji wrocławian nastąpi po 2015 roku, w którym to już co piąta osoba będzie wycofana z rynku pracy.

Tabela 6. Prognoza ludności w wieku poprodukcyjnym w miastach dolnośląskich (w %)

Wiek: 60+/65+	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem w miastach	16,7	17,2	17,6	21,0	24,0	25,8	26,6	27,8
W miastach dolnośląskich	17,3	17,8	18,3	22,0	25,3	27,0	27,7	28,7

Źródło: *Prognoza ludności...*, op. cit., s. 308.

Wymusza to na podmiotach instytucjonalnych miasta konieczność tworzenia warunków utrzymywania aktywności osób starszych, zarówno ekonomicznej, jak i w innych obszarach życia społecznego. Szczególne znaczenie ma rozpoznanie w pracy środowiskowej potrzeb tej kategorii mieszkańców miasta i stworzenie organizacyjnych oraz przestrzennych warunków dla aktywności pozarodzinnej osób starszych w miejscu zamieszkania. Jednocześnie system instytucjonalny miasta, w tym również instytucje pomocowe, winny być przygotowane do zwiększonego zakresu pomocy wrocławskim seniorom w realizacji ich codziennych potrzeb, jak również i czynnościach opiekuńczych adresowanych do niepełnosprawnych oraz zniepełniających z powodu przewlekłych chorób. Z uzyskanych w toku badań informacji wynika, że rodziny w tych przypadkach liczą na ekonomiczne i funkcjonalne wsparcie władz publicznych w radzeniu sobie z problemami związanymi z opieką nad osobami starszymi w rodzinach wrocławskich¹¹.

Z porównania wskaźników ogólnopolskich ze wskaźnikami dla miast dolnośląskich wynika, że odsetek osób w wieku poprodukcyjnym będzie rosnąć na Dolnym

¹¹ M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, G. Kozdraś, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*, opracowanie wykonane w ramach projektu „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”. Wrocław 2010.

Śląsku relatywnie szybciej niż w kraju, co oznacza wzrost współczynnika obciążenia demograficznego w miastach dolnośląskich.

Tabela 7. Współczynniki obciążenia demograficznego w miastach dolnośląskich

Lata prognozy	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Miasta ogółem								
Wiek nieprodukcyjny	52	52	53	61	71	76	76	76
Wiek przedprodukcyjny	26	26	26	28	30	31	29	27
Wiek poprodukcyjny	25	26	27	34	41	45	47	49
Miasta dolnośląskie								
Wiek nieprodukcyjny	51	51	52	61	72	77	76	76
Wiek przedprodukcyjny	25	25	25	26	29	29	27	25
Wiek poprodukcyjny	26	27	28	36	44	48	49	50

Źródło: *Prognoza ludności...*, op. cit., s. 313.

Nie dysponujemy danymi o wewnętrznych proporcjach w grupie osób w wieku poprodukcyjnym dla miast dolnośląskich. Z danych zawartych w *Prognozie...* wynika, że według szacunków GUS i zbliżonych do niego prognostycznych wskaźników ONZ, odsetek osób w wieku 80 i więcej lat wzrośnie z 3% w 2007 do 7,2% według GUS i 7,1% według ONZ w końcowym roku prognozy. Szacunki Eurostatu są jeszcze bardziej niekorzystne: według nich odsetek ten będzie wynosił 7,7% ogółu polskiego społeczeństwa, czyli 2 782 857 osób. Przeliczenia dokonane na podstawie zamieszczonych informacji wskazują na skalę problemów socjalnych, skalę obciążeń ekonomicznych i organizacyjnych, jakie musi polskie społeczeństwo ponieść dla zapewnienia godziwej egzystencji najstarszym swoim członkom. Jeśli idzie o skalę, to problem dotyczy przede wszystkim społeczeństwa miejskiego, w tym przede wszystkim wielkich miast. Rzeczywistą liczbę osób powyżej osiemdziesiątego roku życia obliczono dla prognozowanej przez Eurostat liczby ludności naszego kraju 36 141 tys. w 2035 roku. Dla prognozowanej przez GUS liczby ludności 35 993 tys., liczba osób w wieku 80 i więcej lat wyniosłaby 2 591 496 osób, a dla prognozy ONZ szacującej ludność Polski na 34 197 tys. w 2035 roku, liczba osób starszych wyniosłaby 2 427 987¹².

W opiniach ekspertów gwałtowny spadek dzietności, poza ogólnymi odwołaniami do logiki drugiego przejścia demograficznego, nie bardzo znajduje racjonalne, logiczne wytłumaczenie. Procesy indywidualizacji i dezinstytucjonalizacji rodziny zmieniają co prawda aksjonormatywne uprawnomocnienia zawieranych związków,

¹² *Prognoza ludności...*, op. cit., s. 188–190.

ale – jak można wnioskować z literatury przedmiotu – nie wpływają na radykalną zmianę przekonań o wartości rodziny w społeczeństwie polskim, nastawień rodzinnych i prokreacyjnych Polaków. Założenie rodziny oraz posiadanie dzieci nadal jest jednym z najważniejszych celów życiowych młodych Polaków. Przyczyn istniejącego stanu rzeczy należy zatem doszukiwać się w obiektywnych realiach ekonomicznych i społecznych utrudniających realizację tych celów. Należą do nich: trudności w uzyskaniu zatrudnienia i uzyskaniu stałej pracy, trudności w godzeniu aktywności zawodowej rodziców z zapewnieniem opieki nad potomstwem, wynikające z braku odpowiedniej liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych, trudności w zapewnieniu godziwych warunków mieszkaniowych dla swych rodzin, rosnące nakłady finansowe na kształcenie i wyposażenie potomstwa w niezbędny dla funkcjonowania w społeczeństwie kapitał kulturowy. Społeczna praktyka, doświadczenie wskazuje na w miarę oczywistą zależność, potwierdzaną we wszystkich badaniach, pomiędzy liczbą posiadanego potomstwa a zagrożeniem ubóstwem lub niedostatkiem rodzin.

Czynnikiem zniechęcającym do zakładania rodziny jest również długotrwała zależność ekonomiczna i funkcjonalna młodych rodzin od rodziców. Zależność ekonomiczna to między innymi współzamieszkiwanie z rodzicami oraz konieczność korzystania z pomocy finansowej rodziców, umożliwiająca realizację młodym ludziom ich aspiracji konsumpcyjnych, utrzymanie względnie wysokiego poziomu zaspokojenia potrzeb. Ten drugi wymiar zależności zasada się na prowadzeniu lub pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego, opiece nad dziećmi, wyręczaniu młodych rodziców w funkcji opiekuńczej i socjalizacyjnej. Pod tym względem, czego zdaje się nie dostrzegać polska polityka społeczna, istnieje daleko idąca modelowa niespójność. Obiektywnych faktów nie zmienia, a raczej wzmacnia przekonanie rodziców o obowiązku pomocy ekonomicznej i funkcjonalnej swym dorosłym dzieciom, nawet, jeśli nie prowadzą wspólnie gospodarstwa domowego. Liberalnym rozwiązaniom w zabezpieczeniach społecznych i kwestiach związanych z rynkiem pracy towarzyszy konserwatywny model polityki społecznej w polityce rodzinnej, problemach opieki nad dziećmi oraz niepełnosprawnymi i zniedołężniałymi członkami rodziny. Niespójność ta powoduje (pomijając już inne czynniki socjokulturowe), że przeciętny mieszkaniec miast, w tym również wrocławianin, w sytuacjach problemowych zwraca się ku najbliższej rodzinie, kręgowi najbliższych przyjaciół, nie widząc w przestrzeni instytucjonalnej miasta podmiotów służących wsparciem i pomocnym w rozwiązaniu tych problemów. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że prorodzinne nastawienia wrocławian przegrywają w zderzeniu z realiami ekonomicznymi i społecznymi. Jak już to podkreślano, polityka prorodzinna miasta ma ograniczone możliwości bezpośredniego oddziaływania, może co najwyżej łagodzić trudne warunki funkcjonowania rodzin wielodzietnych, niepełnych, poprzez zwiększenie dostępu do mieszkań komunalnych, poprawę ich warunków mieszkaniowych, stworzenie preferencji w korzystaniu z placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz poprawę i zwiększenie oferty edukacyjnej. Może również, poprzez

oddziaływanie na rynek pracy, stabilizować ekonomicznie najmłodsze kategorie wrocławskich pracobiorców.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Tworzenie warunków umożliwiających stabilizację społeczną i ekonomiczną młodych wrocławian.
- Tworzenie warunków dla stabilizacji młodych imigrantów studiujących lub już pracujących we Wrocławiu.
- Tworzenie możliwości godzenia pracy i kariery zawodowej z macierzyństwem, opieką nad małymi dziećmi.
- Wspieranie rodzin wielodzietnych o relatywnie niższych dochodach.
- Inwestowanie w kapitał ludzki poprzez poprawę jakości kształcenia na wszystkich poziomach systemu oświatowego pozostających pod kontrolą władz miejskich.
- Wyrównywanie deficytów wychowawczych i kompetencyjnych dzieci i młodzieży poprzez system szkolny i odpowiednie zagospodarowanie czasu wolnego.
- Aktywizacja osób starszych w ich środowisku społecznych.

Bezrobocie

Problem bezrobocia i czynników je wywołujących jest jedną z najżywiej dyskutowanych kwestii społecznych we wszystkich krajach wysokorozwiniętych, w których proces odtowarowienia pracy zarobkowej (dekomodyfikacji) uwalnia od bezpośredniego przymusu ekonomicznego członków społeczeństwa. Podstawowym dylematem polityki społecznej jest stosowanie takich instrumentów wsparcia osób wyłączonych z rynku pracy, by same w sobie nie stały się czynnikami dezaktywizującymi biernych zawodowo i skłaniały ich do podejmowania wysiłków dostosowania ich kompetencji do oczekiwań rynku pracy. Instrumenty te muszą być jednocześnie dostosowane do zmian w strukturze ekonomicznej konkretnego społeczeństwa i wsparcia państw w tworzeniu i utrzymywaniu miejsc pracy w warunkach globalizującej się gospodarki. Niezależnie od realizowanych polityk w walce z bezrobociem, koniecznym i niezbędnym warunkiem ich efektywności jest utrzymanie już istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy. W warunkach wysokiego bezrobocia, aktywizacja zawodowa wyłączonych z rynku pracy ma z definicji ograniczoną efektywność, wzmacnia jedynie konkurencję na rynku pracy i zwiększa asymetryczność relacji pomiędzy pracodawcami i pracobiorcami. Powoduje to jednocześnie zakłócenie istotnej zasady kształtującej realia rynku pracy: zasady

merytokracji wywołującej skłonność potencjalnych pracobiorców do inwestowania w siebie, zwiększanie poziomu kapitału kwalifikacji i umiejętności warunkujących uzyskanie pracy i gratyfikacji z nią związanych. Jak wynika z badań, praca przestała już być przepustką do pożądaných zasobów społecznych. Co więcej, wbrew potocznym opiniom i ideologicznym twierdzeniom, coraz słabsza jest zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a adekwatnymi gratyfikacjami na rynku pracy. Co najwyżej utrzymuje się ogólna zależność pomiędzy szansami zatrudnienia a poziomem wykształcenia potencjalnych pracobiorców. Ale ta zależność ma inny jakościowy wymiar, oznaczający, że niekoniecznie nakłady poniesione na uzyskanie wykształcenia i niezbędnych zawodowych umiejętności zwrócą się poprzez zarobki w przewidywalnym okresie zatrudnienia. W 2003 roku stopa zwrotu poniesionych nakładów na kierunkach inżynierskich wynosiła 57% i wskazywała na dysproporcjonalnie niższe możliwości zarobkowe inżynierów w porównaniu z absolwentami prawa, medycyny, marketingu ekonomii i biznesu. W 2009 roku stopy zwrotu wynosiły: dla kierunków rolniczych – 10%, dla kierunków społecznych i humanistycznych – 30%, dla nauk ścisłych – 65% poniesionych nakładów¹³. Pośrednio można z tych informacji wnioskować o nadmiernej ideologizacji dyskusji o rynku pracy, jego atrybutach i potrzebach, o niskiej skłonności do wynagradzania wysiłku pracobiorców w spełnianiu jego oczekiwań oraz o samym systemie gospodarczym nietworzącym dostatecznie atrakcyjnego rynku pracy dla specjalistów z wyższym wykształceniem. Wraz z otwarciem rynków pracy Unii Europejskiej przynosi to w efekcie odpływ wysoko kwalifikowanej siły roboczej, i tym samym straty dla polskiej gospodarki i społeczeństwa.

Jednym z najtrudniejszych do rozwiązania dylematów polityki społecznej krajów rozwiniętych gospodarczo jest wewnętrzna sprzeczność pomiędzy partykularnymi, doraźnymi interesami pracodawców a długofalowymi potrzebami systemów gospodarczych poszczególnych państw. Dla pracodawców idealnym pracownikiem jest osoba dobrze przygotowana, z doświadczeniem zawodowym, w wieku gwarantującym najwyższą wydajność pracy, w pełni dyspozycyjna, gotowa do pracy bez gwarancji stałego zatrudnienia i wynikających z tego stosunku określonych uprawnień pracowniczych. Stąd wynika niechęć pracodawców do zatrudniania absolwentów, kobiet z małymi dziećmi i osób po pięćdziesiątym roku życia, jak również ich oczekiwania dotyczące zmian w przepisach kodeksu pracy. Hasło deregulacji rynku pracy jest jednym z głównych haseł w dyskusjach publicznych o rozwoju gospodarczym i walce z bezrobociem. Najczęściej nie wspomina się jednak, że deregulacja rynku pracy wzmacnia asymetryczność relacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami. Może ułatwiać wejście na rynek pracy, ale nie oznacza to utrzymania się pracobiorców przy zatrudnieniu. W konsekwencji bezrobocie nie musi się zmniejszać, mimo zderegulowanego rynku pracy. Pracodawcy skutecznie przerzu-

¹³ J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, 2009, s. 186.

cili na państwo i jego agendy oraz potencjalnych pracobiorców koszty dostosowań siły roboczej – systemu szkoleń, doradztwa zawodowego – do potrzeb rynku pracy. Dzieje się tak nie tylko w Polsce, ale praktycznie we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych.

W interesie stabilności systemu ekonomicznego i zdolności poszczególnych społeczeństw do trwania i stabilnego rozwoju, przy występującej depresji demograficznej, jest wykorzystanie wszystkich potencjalnych zasobów siły roboczej, wydłużanie lat pracy i zapobieganie działaniu mechanizmów wykluczających z rynku pracy siły roboczej niespełniające owych doraźnych oczekiwań pracodawców. Konieczne jest również tworzenie nowych miejsc pracy zapewniających zatrudnienie kolejnym rocznikom wchodzącym na rynek pracy i umożliwiającym efektywne obniżanie poziomu bezrobocia. Ma to szczególne znaczenie dla polskiej gospodarki, która – jak się zdaje – wykorzystała proste rezerwy tkwiące w odziedziczonej po realnym socjalizmie strukturze branżowej i zatrudnieniowej. Przez pewien czas możliwy był wzrost PKB przy jednoczesnym spadku zatrudnienia, likwidacji miejsc pracy. Zdaje się, że bezatrudnieniowy okres zmian i rozwoju gospodarczego mamy już za sobą.

W warunkach globalizującej się gospodarki zakres interwencji państwa i możliwości realizowania perspektywicznych celów zderzają się z interesami ponadnarodowych korporacji w miarę swobodnie poszukujących dla siebie optymalnych warunków dla maksymalizacji zysków. W ślad za nimi idą również krajowe podmioty gospodarcze oczekujące od elit politycznych zapewnienia jak najlepszych warunków do rozwoju i maksymalizacji zysków. Powoduje to asymetryczność relacji pomiędzy systemami instytucjonalnymi państw a systemami gospodarczymi, czego wyrazem jest wskazana asymetryczność w relacjach pracodawcy i pracobiorcy na rynkach pracy.

Sytuacja na lokalnym rynku pracy warunkowana jest bezpośrednio strukturą ekonomiczną miasta i rozwojem gospodarczym aglomeracji wrocławskiej. Niestety, nie posiadamy informacji, ile w ostatnich latach ubyło lub przybyło miejsc pracy i jaki jest poziom zmianowości w firmach działających w aglomeracji wrocławskiej.

W wymiarze ilościowym we Wrocławiu funkcjonuje 97 595 przedsiębiorstw, w tym 94 473 prywatnych i 3122 państwowych. W przekroju dynamicznym wskazuje to na sukcesywny wzrost ilości podmiotów gospodarczych w ciągu ostatniej dekady. Baza gospodarcza miasta kształtowana jest głównie przez prywatne mikro- i małe przedsiębiorstwa. Najliczniejsze są mikroprzedsiębiorstwa, stanowią one 96% wszystkich podmiotów gospodarczych we Wrocławiu. W tej liczbie aż 72% (67 167) to samozatrudnieni, czyli osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, a 3% to małe przedsiębiorstwa zatrudniające 10–49 osób. Pozostałe 4% to firmy średnie, duże i bardzo duże. Pomimo iż te ostatnie stanowią niewielki udział rynku podmiotów gospodarczych, ich znaczenie podkreśla fakt, że dają one zatrudnienie dla blisko 25% zatrudnionych we Wrocławiu.

Struktura branżowa świadczy o tym, że Wrocław jest miastem podlegającym tendencjom prowadzącym do ukształtowania się struktury gospodarczej charak-

teryzującej społeczeństwo poprzemysłowe oparte głównie na usługach. W strukturze podmiotów gospodarczych Wrocławia największy udział mają przedsiębiorstwa związane z handlem i usługami, następnie firmy działające w sektorze obsługi nieruchomości i firm, a w dalszej kolejności są: budownictwo, przemysł, logistyka, pośrednictwo finansowe¹⁴. Należy jednak podkreślić, że na lokalny rynek pracy wpływ mają przede wszystkim duże podmioty gospodarcze zlokalizowane w mieście, jak również w jego strefach podmiejskich, zgłaszające oczekiwania dotyczące poziomu i struktury umiejętności zawodowych pracowników. Pamiętać trzeba również i o tym, że system instytucjonalny gminy Wrocław, wraz z jej spółkami świadczącymi usługi dla mieszkańców, jest największym pracodawcą w mieście. Ma to szczególnie istotne znaczenie w dyskusji o dobrych praktykach na rynku pracy, przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu kategorii osób defaworyzowanych. Gmina winna stanowić wzór takowych praktyk, jeśli w formułowanej strategii oczekiwać chce pożądanego działań na rynku pracy od innych aktorów życia gospodarczego.

Tabela 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w latach 2007–2009

Sektory gospodarki	2007	2008	2009	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100%
Ogółem	2855,63	3181,93	3285,46	104,7
Przemysł	3139,31	3475,30	3616,53	104,6
Budownictwo	3282,72	3820,75	3648,25	95,5
Handel, naprawa pojazdów samochodowych	2798,98	3052,41	3094,58	101,4
Transport i gospodarka magazynowa	3352,18	3385,17	3429,61	101,3
Zakwaterowanie i gastronomia	2259,95	2209,77	2554,68	115,6
Informacja i komunikacja	5038,94	5308,08	5492,55	103,5
Obsługa rynku nieruchomości	2844,52	3385,47	3458,15	102,1
Administracja i działalność wspierająca	1814,43	2184,57	2389,24	109,4

Źródło: Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza IV kwartał 2009. Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2009, s. 48–49.

¹⁴ R. Majkut, Struktura gospodarcza miasta i system instytucjonalny rynku pracy, w: S.W. Kłopot, M. Błaszczyk, J. Pluta, *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010.

Zgodnie z logiką systemu gospodarczego, zarobki wrocławskiej siły roboczej były porównywalne z płacami w wielkich miastach i były relatywnie wyższe niż w mniejszych ośrodkach miejskich województwa dolnośląskiego. Dane z ostatnich trzech lat wskazują na ich niewielki systematyczny wzrost, w małym stopniu rekompensujący wzrost inflacji. Wyjątek stanowi tu budownictwo, w którym płace w 2009 roku obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego.

Z danych tych wynika, że system gospodarczy miasta premiował w ostatnich trzech latach pracowników zatrudnionych w informatyce i komunikacji, budownictwie, a w dalszej kolejności w przemyśle.

Za przeciętnymi wynagrodzeniami według branż kryją się bardzo duże zróżnicowania płacowe. W okresie transformacji państwo polskie zafundowało sobie, dzięki realizowanej liberalnej polityce gospodarczej, jedno z największych w Unii Europejskiej nierówności dochodowych.

Tabela 9. Wskaźniki nierówności dochodowych w Polsce w latach 2005–2008

Wskaźniki	2005	2006	2007	2008
S80/S20	6,6	5,6	5,3	5,1
Wskaźnik Giniego	36	33	32	32

Źródło: Eurostat.

Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego, czyli stosunek sumy dochodów 20% osób o najwyższym poziomie dochodów do sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najniższym poziomie dochodów oraz wskaźnik Giniego mówiący o stopniu koncentracji dochodów, należały do najwyższych w Unii. Z krajów starej Unii podobne wskaźniki miały tylko: Portugalia, Grecja, Hiszpania, a z nowych – kraje nadbałtyckie¹⁵.

Poziom bezrobocia był we Wrocławiu, podobnie jak w innych wielkich miastach Polski, relatywnie niski, również w kryzysowych latach 2008 i 2009. W strukturze zarejestrowanych bezrobotnych według wykształcenia zwrócić należy uwagę na systematyczny wzrost odsetka absolwentów studiów wyższych, co świadczyłoby o niskim zapotrzebowaniu na specjalistów z wyższym wykształceniem, czyli o niskim poziomie innowacyjności struktur gospodarczych i instytucjonalnych lub rozmijaniu się struktury kształcenia wyższego z potrzebami lokalnego rynku pracy. Podobne trudności na rynku pracy mieli samotni rodzice oraz młodzież do 25. roku życia. Pozostałe kategorie defaworyzowanych przez rynek pracy zmniejszały sukcesywnie swój udział w ogólnej liczbie bezrobotnych.

¹⁵ W. Rutkowski, Nierówności dochodowe i ubóstwo w Polsce na tle Unii Europejskiej, *Polityka Społeczna* 2009, nr 4, s. 7–9.

Tabela 10. Bezrobocie rejestrowane we Wrocławiu według wykształcenia

Wykształcenie	2007		2008		2009		Okres poprzedniego roku = 100	Okres poprzedni = 100
Ogółem, w tym:	13 544	%	10 614	%	16 182	%	152,5	110,7
Wyższe	1 980	14,61	2 031	19,35	3 381	20,89	166,5	115,4
Średnie zawodowe, łącznie z policealnym	3 461	25,55	2 631	24,78	3 811	23,55	144,8	106,4
Średnie ogólnokształcące	990	7,30	905	8,52	1 635	10,10	169,6	112,0
Zasadnicze zawodowe	2 642	19,50	2 439	22,97	3 063	18,76	157,9	109,9

Źródło: Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza..., op. cit., s. 44.

Tabela 11. Bezrobotni zarejestrowani według wieku

Wiek	2007		2008		2009		Okres poprzedniego roku = 100	Okres poprzedni = 100
Ogółem	13 544	%	10 614	%	16 182	%	152,5	110,7
Do 24 lat	858	6,33	825	7,77	1 789	11,05	216,8	127,8
25–34	2 811	20,75	2 573	24,24	4 499	27,8	174,9	114,1
35–44	2 081	15,36	1 629	15,34	2 526	15,6	155,1	105,1
45–54	5 049	37,27	3 348	31,54	4 291	26,51	128,2	105,8
55 i więcej	2 745	20,26	2 239	21,09	3 077	19,01	137,4	109,3

Źródło: Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza..., op. cit., s. 44.

Na przykład informacje dotyczące wieku bezrobotnych wskazują na powolną poprawę sytuacji osób w wieku produkcyjnym niemobilnym, w tym również powyżej 55. roku życia. Odsetek udziału tych kategorii wiekowych maleje w trzech ostatnich analizowanych latach.

Pozytywnym zjawiskiem na wrocławskim rynku pracy jest systematyczne zmniejszanie się tak liczby, jak i odsetka długotrwale bezrobotnych. Podkreślić należy, że obserwowane zmiany zachodzą w realiach spowolnienia rozwoju gospodarczego, i tym samym wzrostu liczby bezrobotnych.

Tabela 12. Bezrobotni zarejestrowani według czasu pozostawania bez pracy

Czas bez pracy (w miesiącach)	2007		2008		2009		Okres po- przedniego roku = 100	Okres poprzedni = 100
Ogółem	13 544	%	10 614	%	16 182	%	152,5	110,7
Do 1 miesiąca	1 051	7,75	1 516	14,28	2 268	14,01	149,6	86,0
1–3	1 930	9,61	2 217	20,88	4 337	26,80	195,6	153,1
3–6	1 363	10,06	1 126	10,60	2 822	17,43	250,6	100,6
6–12	1 486	10,97	1 206	11,36	2 863	17,69	237,4	114,0
12–24	1 772	13,08	1 035	9,75	1 156	7,14	111,7	113,3
24 i więcej	5 942	43,87	3 514	33,10	2 736	16,9	77,9	97,3

Źródło: Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza..., op. cit., s. 45.

Tabela 13. Bezrobotni zarejestrowani według stażu pracy

Staż pracy w latach	2007		2008		2009		Okres po- przedniego roku = 100	Okres poprzedni = 100
Ogółem, w tym:	13 544	%	10 614	%	16 182	%	152,5	110,7
do 1 roku	3 217	23,75	2 352	22,15	3 577	21,27	152,1	115,1
1–5	1 658	12,24	1 589	14,97	2 816	16,74	177,2	111,3
5–10	1 425	10,53	1 250	11,77	1 907	11,34	152,6	105,9
10–20	2 222	16,40	1 731	16,30	2 449	14,56	141,5	106,2
20–30	2 672	19,72	1 963	18,49	2 748	16,34	140,0	105,4
30 i więcej	677	4,99	485	4,56	919	5,46	189,5	109,3
Bez stażu pracy	2 896	21,38	1 244	11,72	1 766	10,50	142,0	123,9

Źródło: Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza..., op. cit., s. 46.

Rozkłady procentowe wskazują na dość specyficzną strategię pracodawców, niechętnie zatrudniających pracowników posiadających krótki staż pracy (od roku do 10 lat). W warunkach kryzysu częściej zatrudniali oni osoby z dłuższym stażem i bez doświadczenia zawodowego.

Z danych statystycznych trudno wywnioskować, jakie czynniki wywoływały zmiany w strukturze wrocławskich bezrobotnych, czy były one efektem działań instytucji rynku pracy (szkoleń, przekwalifikowań organizowanych przez owe in-

stytucje), czy też na logikę zmian wpływ miało przede wszystkim spowolnienie gospodarcze i zmiana strategii wrocławskich pracodawców. Dane te wskazują jednak na utrzymywanie się blokad utrudniających wejście na rynek pracy ludzi młodych, dobrze wykształconych. Działania polityki społecznej w sytuacji głęboko zakodowanej asymetryczności rynku pracy nie wywołują zakładanych efektów aktywizujących omawiane kategorie bezrobotnych, stając się faktycznym bonusem dla pracodawców. Dobrą ilustracją tej kwestii są staże pracownicze finansowane przez urzędy pracy, które najczęściej utrzymywały bezrobotnych w zatrudnieniu na czas owego finansowania. Innym przykładem nietrafionych rozstrzygnięć są regulacje dotyczące wsparcia finansowego podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. W konsekwencji okazało się, że eliminują, wykluczają z rynku pracy niepełnosprawnych w stopniu lekkim i ciężkim, faworyzując zatrudnianie niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym¹⁶.

Tabela 14. Bezrobotni zarejestrowani będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Kategorie defaworyzowane	2007		2008		2009		Okres poprzedniego roku = 100	Okres poprzedni = 100
Ogółem	13 544	%	10 614	%	16 812	%	152,5	110,7
Do 25. roku życia	858	6,33	825	7,77	1 789	10,64	216,8	127,8
Absolwenci szkół wyższych do 27. roku życia	191	1,41	250	2,35	595	3,53	238,0	157,0
Długotrwale bezrobotni	8 928	6,59	5 460	51,44	5 142	30,58	94,2	102,1
Powyżej 50. roku życia	5 978	44,13	4 457	41,99	5 874	34,93	131,8	108,1
Bez kwalifikacji	4 552	33,68	3 287	30,96	4 673	27,79	142,2	110,2
Samotnie wychowujący dziecko do 7. roku życia	595	4,39	948	8,93	1 317	7,83	138,9	108,0
Niepełnosprawni	1 117	8,24	961	9,05	1 342	7,98	139,6	113,1

Źródło: Wrocław. *Sytuacja społeczno-gospodarcza...*, op. cit., s. 47.

¹⁶ *Diagnoza sytuacji osób defaworyzowanych na rynku pracy*. Raport podsumowujący badania realizowane w ramach projektu „Bariery i szanse wsparcia i obsługi tzw. trudnego klienta instytucji rynku pracy na terenie Dolnego Śląska”, Wałbrzych 2010.

Obserwacje rynku pracy, konfrontowane z danymi statystycznymi i badaniami, zdają się dowodzić relatywnie niskiej efektywności działań aktywizujących bezrobotnych, podejmowanych przez urzędy pracy, począwszy od rozpoznawania potrzeb rynku pracy, ofert, szkoleń itp. Wyrównoważona i niepełna wiedza wskazuje, że oferta szkoleń powiatowego urzędu pracy dotyczy raczej umiejętności poruszania się na rynku pracy, niż wyposażania kandydatów w umiejętności zawodowe. Kwestia, kto powinien odpowiadać za organizację szkoleń, ich program i merytoryczną zawartość jest nadal nierozstrzygnięta. Firmy szkoleniowe oferujące swe usługi nie posiadają dostatecznej bazy, aby oferować konkretne przyuczenia do zawodu i kursy przekwalifikujące pracowników posiadających już jakiś poziom umiejętności. Zdaje się, że konieczna jest głęboka zmiana w strukturze szkoleń i samych urządach pracy. System szkolnictwa zawodowego może wydatniej włączyć się w organizację kursów i przekwalifikowań osób dorosłych, wykorzystując swe pracownie i bazę warsztatową. Koniecznym zdaje się również prowadzenie indywidualnej pracy z bezrobotnym przez urzędy pracy, czyli zmiana modelu działania tej instytucji. Bowiem problem leży nie w administrowaniu bezrobociem, a w rzeczywistym przeciwdziałaniu temu zjawisku. Trudno nie zauważyć zastanawiającego faktu, że w poszukiwaniu pracy i pracowników rola urzędów pracy jest znikoma. Nie sposób tego faktu wytłumaczyć niskim poziomem zaufania do instytucji, tak pracodawców, jak i pracobiorców. A jeśli tak, to można założyć, że staranne omijanie urzędów pracy i korzystanie z innych sposobów kojarzenia pracodawców i poszukujących pracy może być efektem niskiego poziomu zaufania do wiedzy i kompetencji pracowników. Z badań wiadomo, że pracodawcy poszukują pracowników i pracy innymi kanałami, i dopiero w ostateczności korzystają z pośrednictwa tej podstawowej instytucji rynku pracy.

Sytuacja na rynku pracy bezpośrednio przekłada się na inne wymiary życia osób bezrobotnych i pozostałych członków rodzinnych gospodarstw domowych. Najczęściej wchodzi w system pomocy socjalnej, stając się klientami instytucji pomocowych. Kwestią bardzo istotną jest zarządzanie problemem bezrobocia. Wielość podmiotów instytucjonalnych zaangażowanych w przeciwdziałanie bezrobociu i jego negatywnym konsekwencjom powoduje brak przepływu informacji, zintegrowania działań i środków, a w konsekwencji również i pomiaru oraz ewaluacji podejmowanych działań doraźnych, jak i długofalowych. Pytanie o podmiot zarządzający i organizujący działania instytucjonalne w tym zakresie wymaga pilnego rozstrzygnięcia na poziomie lokalnym.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Stworzenie systemowych warunków, które wiążą poziom kompetencji z osiąganą stopą zwrotu z inwestycji w wyższe i średnie wykształcenie, poprzez wypracowanie modeli uzgadniania zapotrzebowania na kwalifikacje formułowane przez rynek pracy, z ofertą edukacyjną szkół wyższych oraz średnich szkół o profilu technicznym.
- Przejęcie na siebie przez system instytucjonalny miasta działań zmierzających do wprowadzenia na rynek pracy tzw. trudnego klienta, czyli pracobiorców, którzy z różnych względów są mniej atrakcyjni dla pracodawców (systemy szkoleniowe i programy aktywizacji zawodowej, monitoring).
- Stworzenie systemu „dobrych praktyk” przy zatrudnianiu w instytucjach miejskich kategorii osób defaworyzowanych na rynku pracy, obejmującego zachęty materialne dla podmiotów, które takie praktyki zechcą stosować u siebie.
- Poprzedzanie nowych programów aktywizacji osób defaworyzowanych na rynku pracy programami pilotażowymi, które pozwolą ocenić szansę na właściwe działanie zaprojektowanych mechanizmów.
- Podjęcie prac nad ewaluacją i modernizacją dotychczasowego systemu szkolenia zawodowego, pozostającego w gestii instytucji miejskich.
- Stworzenie systemu integrującego działania wszystkich instytucji, podejmowane w celu przeciwdziałania bezrobociu (wraz z systemem informatycznym do zarządzania wiedzą i zasobami).

Miejskie style życia a kwestia integracji społecznej wrocławian

Styl życia w najpopularniejszych ujęciach teoretycznych jest świadomym wyborem jednostki, umożliwiającym jej wyrażenie swej indywidualności, odmienności od innych podmiotów działających w przestrzeni społecznej. Jest permanentną aktualizacją siebie, co oznacza, że jednostka w swej osobniczej biografii może realizować wiele stylów życia, adekwatnych do jej zmieniającego się sytuowania społecznego, ekonomicznego, faz cyklu rodzinnego, w której się znajduje itp. Oznacza to zarazem, że możliwość manifestowania sposobów, stylów życia istnieje tylko w przestrzeni wytworzonej, wykreowanej przez siebie i innych mieszkańców miasta. Zróżnicowane style życia jednostek ujawniają się w pełni, aktualizują w przestrzeniach konsumpcji zbiorowej i w przestrzeniach publicznych, które selektywnie użytkują mieszkańcy miasta. Selektywność ta warunkowana jest między innymi fazą biografii osobniczej i cyklu rodzinnego; inną przestrzeń zlokalizowaną w pobliżu miejsca zamieszkania użytkują dzieci, inną młodzież, której rozproszone

w przestrzeni miasta kręgi towarzyskie wymuszają zwiększoną ruchliwość przestrzenną, inną z kolei użytkować będą osoby w starszym wieku, których relacje społeczne będą miały tendencję do przestrzennego skupiania się, domykania do granic osiedla, kwartału ulic. To obiektywne uwarunkowanie nie zawsze jest postrzegane i doceniane przez badaczy, którzy koncentrują się raczej na kulturowych odmiennościach stylu życia lub ich ekonomicznych aspektach.

To zróżnicowanie sposobu zaspokajania potrzeb w jakiejś mierze odpowiada strukturze funkcjonalno-przestrzennej współczesnych miast, których organizacja przestrzeni konsumpcji zbiorowej zakłada jej hierarchizację od stopnia podstawowego, poprzez układ dzielnicy, aż do centrum oferującego usługi o relatywnie rzadszej częstotliwości korzystania przez jednostki i grupy rodzinne. Placówki konsumpcji zbiorowej funkcjonujące w miejscu zamieszkania i dzielnicy najczęściej nastawione są na lokalnego, wrocławskiego klienta. Pamiętać należy, że każde miasto zaspokaja różnorodny indeks potrzeb również mieszkańców innych układów osadniczych. Im większa skala i ranga miasta, tym częściej klientami szeroko rozumianej konsumpcji zbiorowej są tzw. klienci zewnętrzni: mieszkańcy województwa, kraju, czy turyści zagraniczni. W swej ofercie kulturalnej i rekreacyjno-wypoczynkowej miasto musi uwzględniać, niekoniecznie zbieżne, interesy wrocławian i klientów zewnętrznych. Im bardziej atrakcyjna oferta adresowana do tych ostatnich, tym bardziej znana marka miasta przekładająca się marketingowo na rozwój funkcji turystycznej oraz przyciąganie inwestorów zewnętrznych. Wrocław pod tym względem umiejętnie buduje swoją markę, startując w konkursach międzynarodowych o prawo organizacji imprez (np.: EXPO, Euro 2012, Europejska Stolica Kultury 2016). Służą temu również imprezy kulturalne o wieloletniej już tradycji: Jazz nad Odrą, Wroclavia Cantans, Przegląd Piosenki Aktorskiej, czy też nowe, znaczące wydarzenia typu Era Nowe Horyzonty.

Zdaje się jednak, że istnieje pewna nierównowaga pomiędzy kreowaniem przestrzeni konsumpcji dla przeciętnego wrocławianina a interesami klientów zewnętrznych, którzy mają dzięki konsumpcji miejskiej oferty budować jego markę w kraju i za granicą. W ponad sześciusettyśiącym mieście jest w naszej ocenie zbyt mało ogólnodostępnych boisk, kortów, pływalni. Liczba domów kultury, bibliotek, kin zdaje się być również niedostateczna. Podnosimy te kwestie nie bez kozery w diagnozie służącej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przypomnieć wypada, że jednym z głównych celów strategii ma być zwiększenie integracji i aktywności mieszkańców Wrocławia. **Pytaniem zasadniczym jest gdzie i wokół czego mieliby się ci mieszkańcy integrować i w jakich przestrzeniach ta zwiększona aktywność miałaby się ujawniać?** Jeśli twierdzimy, że jednym z celów strategii winno być zaktywizowanie starszych mieszkańców, wyprowadzenie ich z mieszkań w przestrzeń publiczną i społeczną, to zasadne staje się pytanie, co w tej przestrzeni jest dla nich dostępne cenowo i funkcjonalnie? Jak w niedoinwestowanych przestrzeniach rekreacyjnych zapewnić atrakcyjne zagospodarowanie czasu dzieci i młodzieży?

W przestrzeni konsumpcji zbiorowej możemy wyróżnić elementy nierynkowe, quasi-rynkowe oraz rynkowe. Dostęp do tych dwu ostatnich subprzestrzeni warunkowany jest ekonomiczną zasobnością usługobiorców. Nawet, jeśli placówka jest subwencjonowana przez władze publiczną: samorząd terytorialny lub budżet centralny, dzięki czemu cena dostępu nie jest wygórowana, to i tak konsument, chociażby symboliczną kwotą, musi zapłacić. Ma to szczególne znaczenie dla dzieci i młodzieży nieposiadających samodzielnych źródeł finansowania swych aspiracji konsumpcyjnych. Z badań gospodarstw domowych wynika, że jednym z głównych sposobów radzenia sobie z trudnościami finansowymi było ograniczenie wydatków na kulturę i rekreację.

Nie jest przypadkiem, że wśród sposobów spędzania wolnego czasu dominowały domatorskie zajęcia, nastawione na bierny wypoczynek. Wyjście z domu to najczęściej spacer, praca na ogródku działkowym i ewentualnie wyjazd poza miasto. Odrębną kategorię spędzania wolnego czasu stanowiły spotkania z przyjaciółmi, kolegami, poza mieszkaniem, w neutralnej przestrzeni pubu, kawiarni czy restauracji.

Tabela 15. Sposoby spędzania czasu wolnego przez badanych mieszkańców Wrocławia (w %)

Ludzie spędzają swój czas wolny, robiąc różne rzeczy. Proszę powiedzieć, w jaki sposób zazwyczaj spędza P. swój czas wolny?	Nigdy lub prawie nigdy	Rzadko	Od czasu do czasu	Często	Bar-dzo często	Ogółem
1	2	3	4	5	6	7
Odpoczynek w domu (oglądanie TV, czytanie, surfowanie w internecie itp.)	1	5	17	42	35	4892
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w domu u siebie/u znajomych	5	15	40	32	8	4854
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w pubach, klubach, kawiarniach, restauracjach	21	22	29	22	7	4836
Wspólne rozmowy, zajęcia z bliską rodziną	6	18	31	34	11	4861
Spacer	6	16	33	35	10	4884
Kino, teatr, galerie, wystawy itp.	23	30	34	11	1	4869
Koncerty, imprezy sportowe, rekreacyjne	34	29	28	7	1	4862
Uprawianie sportu	37	23	23	12	4	4839
Wyjazdy za miasto	20	29	33	14	3	4870
Uprawianie ogródka, działki	61	11	13	9	7	4265

1	2	3	4	5	6	7
Spotkania, odwiedziny z dalszą rodziną	19	48	29	4	1	4860
Spa, fryzjer, zabiegi upiększające, odnowa biologiczna itp.	46	26	23	4	1	4803
Siłownia, aerobik, fitness	56	19	17	6	2	4796
Chodzenie do kościoła	29	20	30	17	5	4777

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, G. Kozdraś, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*, op. cit.

Większość respondentów nie korzystała zbyt często z oferty kulturalnej miasta: ponad połowa nie chodziła wcale lub bardzo rzadko do kin, teatrów, galerii, na wystawy, koncerty, imprezy sportowe i rekreacyjne.

Zajęcia związane z uprawianiem sportu, dbaniem o wygląd i kondycję fizyczną również były tylko okazjonalnie podejmowane przez większość badanych. System instytucjonalny i ekonomiczny miasta, tworzący okazje do uczestnictwa w kulturze i aktywnych form spędzania wolnego czasu, był systemem okazji, z którego tylko w wyjątkowych sytuacjach korzystała większość respondentów.

Tabela 16. Wpływ wieku na sposoby spędzania czasu wolnego przez badanych wrocławian

Ludzie spędzają swój czas wolny, robiąc różne rzeczy. Proszę powiedzieć, w jaki sposób zazwyczaj spędza P. swój czas wolny?	r_{ho} z wiekiem badanych (zakres od -1 do 1)
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w domu u siebie/u znajomych	-0,222
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w pubach, klubach, kawiarniach, restauracjach	-0,482
Kino, teatr, galerie, wystawy itp.	-0,348
Koncerty, imprezy sportowe, rekreacyjne	-0,350
Uprawianie sportu	-0,344
Uprawianie ogródka, działki	0,311
Siłownia, aerobik, fitness	-0,311
Chodzenie do kościoła	0,217

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, G. Kozdraś, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*, op. cit.

Tabela 17. Wpływ różnych zmiennych na sposoby spędzania czasu wolnego przez badanych wrocławian

Ludzie spędzają swój czas wolny, robiąc różne rzeczy. Proszę powiedzieć, w jaki sposób zazwyczaj spędza P. swój czas wolny?	r_{ho} z wykształceniem (zakres od -1 do 1)
1	2
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w pubach, klubach, kawiarniach, restauracjach	0,213
Kino, teatr, galerie, wystawy itp.	0,278
Koncerty, imprezy sportowe, rekreacyjne	0,213
Uprawianie sportu	0,218
Wyjazdy za miasto	0,233
Spa, fryzjer, zabiegi upiększające, odnowa biologiczna itp.	0,190
Siłownia, aerobik, fitness	0,189
Ludzie spędzają swój czas wolny, robiąc różne rzeczy. Proszę powiedzieć, w jaki sposób zazwyczaj spędza P. swój czas wolny?	C Pearsona z posiadaniem dzieci (zakres od 0 do 1)
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w pubach, klubach, kawiarniach, restauracjach	0,383
Wspólne rozmowy, zajęcia z bliską rodziną	0,206
Kino, teatr, galerie, wystawy itp.	0,257
Koncerty, imprezy sportowe, rekreacyjne	0,272
Uprawianie sportu	0,262
Uprawianie ogródka, działki	0,232
Siłownia, aerobik, fitness	0,206
Chodzenie do kościoła	0,203
Ludzie spędzają swój czas wolny, robiąc różne rzeczy. Proszę powiedzieć, w jaki sposób zazwyczaj spędza P. swój czas wolny?	r_{ho} z dochodem (zakres od -1 do 1)
Spotkania towarzyskie ze znajomymi w pubach, klubach, kawiarniach, restauracjach	0,192
Kino, teatr, galerie, wystawy itp.	0,236
Koncerty, imprezy sportowe, rekreacyjne	0,178

1	2
Uprawianie sportu	0,207
Wyjazdy za miasto	0,206
Uprawianie ogródka, działki	0,018
Spa, fryzjer, zabiegi upiększające, odnowa biologiczna itp.	0,167
Siłownia, aerobik, fitness	0,191

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, G. Kozdraś, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*, op. cit.

Podobnie jak ilość wolnego czasu, tak i sposób jego wykorzystania był determinowany przez zmienne socjodemograficzne respondentów i ich sytuację ekonomiczną. Zależności te potwierdzają istnienie niekoniecznie uświadamianych wzorów kulturowych spędzania wolnego czasu. Zgodnie z tymi wzorami osobom młodym wypada mieć rozległe kontakty towarzyskie, przyjacielskie, spędzać ze znajomymi czas wolny w przestrzeni publicznej miasta na różnorodnych imprezach kulturalnych, w restauracjach, klubach itp. Młodzi powinni interesować się sportem: biernie uczestniczyć w imprezach sportowych, a także aktywnie uczestniczyć w zajęciach rekreacyjnych i uprawiać sporty, dbać o wygląd, rzeźbić sylwetkę na siłowniach, w klubach fitness itp. Wiek najsilniej bowiem różnicuje rozkłady odpowiedzi. Aktywność w przestrzeniach publicznych miasta finansowana może być z własnych środków lub przez rodziców. Rodzice są ważnym atrybutem owej aktywności. Najczęściej sytuacja wygląda tak, że dzieci mieszkające wraz z rodzicami mogą swobodnie pozazarobkowe źródła dochodu przeznaczać na finansowanie swoich potrzeb związanych z czasem wolnym, co więcej, praktyką miejskiego stylu życia bywa i to, że rodzice ponoszą większość kosztów utrzymania swych dorosłych, pracujących zarobkowo dzieci. Natomiast osobom starszym tak już nie wypada, szczególnie, kiedy założą rodzinę i mają własne dzieci. Wtedy ich życie winno się koncentrować na rodzinie, pracy zawodowej, podtrzymywaniu więzi towarzyskich i krewniaczych, ale w ich domach rodzinnych. Wyjście do teatru, kina, na imprezę sportową czy festyn jest już najczęściej „rodzinnym wyjściem”, w znacznie mniejszym stopniu realizacją indywidualnych zainteresowań. Zmieniają się ich dotychczasowe sposoby spędzania czasu wolnego, zmuszeni są do częściowej rezygnacji ze swoich dotychczasowych zainteresowań, hobby. Czas wolny i zajęcia w nim realizowane zostają podporządkowane grupie rodzinnej i rolem społecznym, margines dla zindywidualizowanych sposobów spędzania czasu wolnego, realizowanych poza mieszkaniem, powoli i systematycznie się kurczy.

Tabela 18. Osoby, z którymi spędzali czas badani wrocławianie (w %)

Jak często spędza P. swój czas wolny:	Nigdy	Rzadko	Czasem	Często	Ogółem N = 100%
Ze współmałżonkiem/partnerem (z którym mieszka)	4	5	17	74	2942
Z dziećmi	3	11	29	57	2819
Z dalszą rodziną	7	62	27	4	4854
Ze znajomymi, przyjaciółmi	2	14	53	32	4896
Sam	5	21	42	32	4927

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, G. Kozdraś, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*, op. cit.

Wrocławianie najczęściej spędzali swój wolny czas z partnerem (partnerką) oraz z dziećmi, w dalszej zaś kolejności z przyjaciółmi i znajomymi. Podkreślić jednak należy, że nie były to kategorie rozłączne. Spędzanie czasu z partnerem nie wykluczało wszak obecności znajomych i przyjaciół, podobnie jak w zajęciach z dziećmi w czasie wolnym dość często uczestniczyć mogli znajomi, przyjaciele ze swymi pociechami. Prawie co trzeci respondent starał się jednak mieć czas tylko dla siebie, spędzać go samotnie, poświęcając go własnym zainteresowaniom lub biernemu wypoczynkowi.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Problemem jest zharmonizowanie oferty miejskiej, zrównoważenie jej, tak w wymiarze przestrzennym, jak i w wymiarze programowym. W naszym przeświadczeniu oferta instytucjonalna miasta winna również, a może przede wszystkim, być adresowana do mieszkańców miasta, umożliwiać im zaspokajanie potrzeb związanych z wolnym czasem. Innymi słowy, umożliwić realizację i manifestację zróżnicowanych stylów życia Wrocławia. Konieczna jest i niezbędna taka organizacja przestrzeni publicznej i instytucjonalnej, by w niej i wokół tychże instytucji skupiało się, organizowało życie społeczne miasta. Powoduje to konieczność silniejszego funkcjonalnego związania osiedli, rejonów miasta, szczególnie obszarów peryferyjnych, terenów intensywnego budownictwa mieszkaniowego.
- Życie społeczne mieszkańców osiedli jak do tej pory nie wykorzystuje w pełni potencjału integracyjnego placówek kulturalnych, szkół, terenów sportowych i rekreacyjnych. Koniecznym i niezbędnym warunkiem jest „wyprowadzenie” mieszkańców z ich mieszkań, tworzenie kręgów ludzi o podobnej strukturze zainteresowań i rodzajach aktywności wolnoczasowej. Wymaga to oczywiście

dopełnienia istniejącej infrastruktury społecznej w osiedlach oraz zmiany sposobu funkcjonowania tych placówek konsumpcji zbiorowej, za których ofertę odpowiada miasto.

- Warunkiem dla tak rozumianej integracji jest nie tylko już istniejący stan zagospodarowania, jakaś forma ładu funkcjonalno-przestrzennego, ale przede wszystkim wyłonienie lokalnych liderów, grup aktywizujących, organizujących różne kategorie użytkowników przestrzeni miejskiej. Tak rozumiany system działań otwiera pole do współpracy z trzecim sektorem – organizacjami i stowarzyszeniami, które mogą aktywizować wybrane kategorie mieszkańców i współuczestniczyć, organizować środowiskowe zdarzenia. W tym procesie, bo z procesem mamy do czynienia, winno nastąpić uzgodnienie oferty z oczekiwaniami mieszkańców, użytkowników przestrzeni. Zadanie to jest niezwykle ambitne i trudne w realizacji, a przede wszystkim rozciągnięte w czasie. Wymaga bowiem nie tylko nakładów inwestycyjnych, zmiany sposobu funkcjonowania instytucji miejskich, lecz także w czasie pracy środowiskowej – zmiany istniejących nawyków, stylów czy sposobów życia poszczególnych kategorii mieszkańców.
-

Oświata i wychowanie

Zapewnienie instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi oraz objęcie jak największej liczby dzieci wychowaniem przedszkolnym ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania młodych rodzin wrocławskich. Umożliwia aktywność zawodową matek, godzenie ról rodzicielskich z rolami zawodowymi i z rozwojem zawodowym. Decyzja o oddaniu dziecka do żłobka lub przedszkola jest zawsze świadomym wyborem lub przymusem sytuacyjnym, w jakim znajdują się rodzice. Możliwość zapewnienia instytucjonalnej opieki ma szczególne znaczenie dla rodzin niepełnych, umożliwia rodzicowi utrzymanie się w miejscu pracy, aktywność zawodową. Zdaje się, że związek, w miarę oczywisty pomiędzy możliwością zapewnienia instytucjonalnej opieki nad dziećmi a aktywnością zawodową rodziców, nie był uwzględniany w polityce społecznej władz miejskich po 1990 roku. Jak wynika z danych statystycznych we Wrocławiu ilość żłobków zmalała z 18 w 2000 do 13 w 2007 roku (a jednocześnie wzrosła tam liczba miejsc o 22). W wyniku zmian w organizacji opieki obecne żłobki są relatywnie większe. Przypada na nie przeciętnie 92 dzieci, a w 2000 roku 65 maluchów. Zmieniła się również przestrzenna alokacja tych placówek i jak można sądzić zwiększyły się problemy z dotarciem do nich. Z danych statystycznych wnosić należy o rosnącym zainteresowaniu tą formą opieki nad małymi dziećmi. W 2000 roku na 1000 dzieci 66

przebywało w żłobkach, a w 2007 już 74 dzieci¹⁷. Władze miasta starają się zaspokajać to rosnące zapotrzebowanie. W 2009 roku liczba miejsc z żłobkach i oddziałach wyniosła 1798, a liczba żłobków 15 (i dwa oddziały żłobkowe w przedszkolach). Nie dyskutujemy, czy to dużo czy mało, podobnie jak nie dyskutujemy, czy oddawanie dzieci do żłobka jest efektem przymusów ekonomicznych i sytuacyjnych czy przekonań rodziców. W świetle badań WDPS podejrzewać należy raczej, że to przymusy ekonomiczne i funkcjonalne wywołują zainteresowanie tą formą opieki. Badani wrocławianie byli bowiem przekonani, że najmłodsze dzieci powinny mieć zapewnioną opiekę domową, pozainstytucjonalną, przede wszystkim matek lub innych najbliższych członków rodziny. Należy jednak zakładać dalszy wzrost zainteresowania tą formą opieki. Prognozy demograficzne zakładają bowiem systematyczny wzrost liczby dzieci w wieku 0–2 lat do 2020 roku. Nie ma natomiast podstaw do założenia, by realia ekonomiczne, w jakich funkcjonują młode rodziny, zmieniły się na tyle pozytywnie, by większość z nich mogła realizować preferowany rodzinny model opieki nad dziećmi.

Najważniejszymi funkcjami placówek przedszkolnych są socjalizacyjna i edukacyjna. Funkcja opiekuńcza ma w naszym przekonaniu drugorzędne znaczenie. Opiekę nad dziećmi w wieku przedszkolnym, czyli zapewnienie im bezpieczeństwa, nadzór i ewentualne zaspokojenie potrzeb biologicznych, mogą pełnić członkowie najbliższej rodziny, sąsiedzi czy wynajęte osoby. Ale już niekoniecznie osoby te są w stanie poszerzać kompetencje kulturowe podopiecznych, nauczyć ich odpowiednich wzorów zachowań czy reguł współpracy z rówieśnikami. Niezbędny jest wykwalifikowany, merytorycznie przygotowany personel, na dodatek nieobciążony zbyt dużą liczbą przedszkolaków w grupie.

Przedszkola publiczne, dysponujące wykwalifikowaną kadrą z racji większej ich dostępności ekonomicznej, stwarzają możliwość wyrównywania deficytów kompetencyjnych i socjalizacyjnych dzieci, wynikających ze zróżnicowania statusowego ich rodziców. W przekonaniu specjalistów opieką przedszkolną winna być objęta jak największa liczba dzieci w wieku 3–5 lat, nie tylko sześciolatkowie. W dyskusjach najczęściej przywołuje się praktykę krajów unijnych, w których odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli jest bardzo wysoki. Im wcześniej dzieci wejdą w system oświatowy, tym większa szansa na wyrównanie wyniesionych ze środowisk rodzinnych deficytów socjalizacyjnych i kompetencyjnych, wynikających ze zróżnicowanych statusów ich rodziców¹⁸.

¹⁷ *Rocznik Statystyczny Wrocławia 2008*. Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2008, s. 237.

¹⁸ M. Zahorska (red.), *Opieka przedszkolna w Polsce: szanse i zagrożenia*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2003; Problemy z koncepcją i efektami systemu edukacyjnego, w: S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE, t. 65. Warszawa: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006, s. 187–264.

W 2009 roku było we Wrocławiu 100 przedszkoli publicznych, do których uczęszczało 11 382 dzieci, w tym 2728 w wieku 6 lat, czyli do zerówek organizowanych w przedszkolach. Zasadniczo w 2000 roku na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat korzystało z przedszkoli 604 dzieci, a w 2007 było ich już 675, czyli obserwujemy bardzo wyraźny wzrost zainteresowania rodziców tą formą opieki¹⁹. Reakcją na niedobory placówek przedszkolnych była zainicjowana akcja *Zalóż domowe przedszkole we Wrocławiu*, dzięki której powstało w 2008 roku 12 punktów przedszkolnych oferujących łącznie 338 miejsc dla dzieci. Działania władz oświatowych spowodowały, że liczba placówek wzrosła do 118 przedszkoli z 14 312 miejscami.

Zmniejszanie się dostępności usług opiekuńczych ma również swą logikę przestrzenną. O miejsce we wrocławskich przedszkolach rywalizują również rodziny z wrocławskich suburbiów, które potrzeby opieki nad dziećmi i potrzeby edukacyjne zaspokajają w przestrzeni miasta, a nowo kreowane osiedla mieszkaniowe nie posiadają takich placówek. Taki stan opieki przedszkolnej jest typowy nie tylko dla Wrocławia, ale też innych miast polskich i pokazuje, że oświata przedszkolna jest najbardziej zaniedbanym ogniwem polskiego systemu oświatowego. Luki pomiędzy popytem na usługi opiekuńcze nie wypełni sektor niepubliczny, z racji wysokich kosztów opieki w tych placówkach. Wydaje się, że reorganizacja sieci placówek przedszkolnych nie zniweluje istniejących problemów i dlatego władze miasta powinny rozważyć przydział dodatkowych środków inwestycyjnych na stworzenie funkcjonalnej sieci przedszkoli i żłobków. Byłoby to zgodne z deklarowanymi w innych obszarach działaniami mającymi na celu promocję macierzyństwa, promocję wielodzietności, aktywizację biernych zawodowo, wyrównywanie szans dzieci zagrożonych ubóstwem.

Szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne. Zmiany w strukturach społeczno-przestrzennych i demograficznych powodują, że ukształtowana w długim okresie sieć placówek nie pasuje do przestrzennego rozmieszczenia rodzin z dziećmi i wymaga radykalnej zmiany sytuacji. Chodzi o takie rozmieszczenie placówek oświatowych, by dzieci mogły w krótkim czasie dotrzeć pieszo i bezpiecznie do szkoły podstawowej. Przypomnieć wypada, że obowiązującą zasadą w planowaniu przestrzennym była i jest tzw. hierarchizacja usług i dostępność placówek oświatowych stopnia podstawowego mierzona izochroną bezpiecznego dojścia pieszego.

Analizy prowadzone na potrzeby diagnozy nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, na ile wrocławskie podstawówki i gimnazja wystarczająco dobrze spełniają funkcje koherencyjne, przypisywane systemom oświatowym. Można jedynie sądzić, na podstawie badań ogólnopolskich, o utrzymywaniu się segregacji uczniów pomiędzy szkołami i segregacji uczniów w szkołach. Pochodzenie spo-

¹⁹ *Rocznik Statystyczny Wrocławia 2008*, op. cit., s. 224.

łeczne rodziców było najsilniejszym czynnikiem wpływającym na nierówności edukacyjne dzieci i młodzieży. Innymi słowy, dzieci z rodzin o wyższym statusie chodzą do lepszych szkół, lepszych klas i osiągają lepsze wyniki w nauczaniu²⁰. Polski system oświatowy w niewielkim stopniu niweluje różnice społeczne, a obserwowana nierówność szans edukacyjnych oznacza prostą reprodukcję struktury społecznej i tym samym nierówności społecznych. W konsekwencji stanowi to istotną barierę dla pionowej ruchliwości społecznej w wymiarze międzygeneracyjnym.

Podkreślić jednak należy czytelną troskę władz oświatowych, nacisk na integrację niepełnosprawnych dzieci i młodzieży poprzez realizację projektu tzw. edukacji włączającej, polegającej na stworzeniu możliwości edukacji dziecka niepełnosprawnego w szkole, do której uczęszczają koledzy z podwórka czy rodzeństwo. W 2009 roku skorzystało z takiej możliwości 86 uczniów niepełnosprawnych.

Rosnący system oczekiwań edukacyjnych w stosunku do dzieci i młodzieży idzie w parze z coraz większymi kosztami kształcenia ponoszonymi przez rodziców. Dla części rodzin żyjących w ubóstwie lub zagrożonych ubóstwem spełnienie tych oczekiwań jest trudne lub niemożliwe. Ani ministerstwo oświaty, ani też inne podmioty odpowiedzialne za politykę społeczną nie mają pomysłu, jak przeciwdziałać wykluczającemu, stygmatyzującemu ubóstwu dzieci i młodzieży. Ma ono doraźnie negatywne konsekwencje, ale negatywne przede wszystkim, z uwagi na jakość kapitału ludzkiego w przyszłości. Z informacji wynika, że Wrocław starał się w wspomagać rodziny w sprośowaniu tym oczekiwaniom, fundując między innymi mundurki i wyprawki szkolne. W 2007 roku wydano na ten cel 425 840 zł, ale już w następnych latach kwoty te zmalały prawie o dwie trzecie.

Problem ubóstwa dzieci i stygmatyzujących jego funkcji jest odrębnym zagadnieniem, którego analizy problemu ubóstwa nie są w stanie w pełni uchwycić. W przypadku rodzin żyjących w ubóstwie lub zagrożonych ubóstwem, w sytuacji deprivacji potrzeb wszystkich domowników nadzwyczaj trudno ustalić, jak w konkretnych rodzinach układa się hierarchia, kolejność zaspokajania owych potrzeb. Czy w pierwszym rzędzie zaspokajane są potrzeby dorosłych członków rodziny, czy dzieci i młodzieży pozostających w ekonomicznej i funkcjonalnej zależności od rodziców i innych dorosłych członków gospodarstwa domowego. Innymi słowy, czy w pierwszym rzędzie zostaną kupione papierosy, piwo czy też dziecko dostanie pieniądze na kino, książkę lub wycieczkę szkolną. W sytuacji ubóstwa nawet wielkość porcji śniadaniowych czy obiadowych ma znaczenie: kto zjada lepsze jakościowo posiłki: dorośli czy też dzieci? **Problem funkcjonowania ubogich dzieci w systemie oświatowym jest słabo zdiagnozowany. Pomiar**

²⁰ B. Murawska, *Segregacja na progu szkoły podstawowej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004.

skali takiego sytuacyjnego ubóstwa i jego konsekwencji wymaga odrębnych analiz na poziomie realizowanych praktyk szkolnych i działań funkcjonariuszy systemu oświatowego. Stwierdzić jednak należy w miarę powszechne praktyki naznaczające w systemie oświatowym: rzeczy pozornie błahе, ale mające dla uczestników zdarzeń istotne znaczenie, np. przechodzenie placówek szkolnych na usługi cateringowe, powodujące prawie dwukrotny wzrost stawek żywieniowych. Kolejne kwestie to: opłaty na komitet rodzicielski, płatne zajęcia pozalekcyjne, wycieczki szkolne, z których wyłączana jest młodzież uboższa – również nie są zbyt nagłaśniane i dyskutowane.

I jeszcze jedna, szalenie niepokojąca kwestia. W badaniach zrealizowanych na potrzeby WDPS uchwycono stare zjawisko: rozerwanie, brak współpracy rodziców ze szkołą lub, jak kto woli, szkoły z rodzicami. Szkoła najczęściej przypomina sobie o rodzicach, kiedy potrzebuje materialnego lub rzeczowego i organizacyjnego wsparcia przy organizacji imprez szkolnych, drobnych remontach sal, wyposażenia itp., rodzice zaś najczęściej wtedy, kiedy uczeń ma problemy wychowawcze lub edukacyjne. Praktycznie nie istnieje środowiskowa funkcja szkoły jako instytucji, wokół której skupia się aktywność społeczna części zbiorowości miejskiej. Dla realizacji założonych celów strategii przywrócenie środowiskowych funkcji szkół podstawowych i gimnazjów ma kapitalne podstawowe znaczenie, szczególnie w osiedlach pozbawionych innych placówek szeroko rozumianej infrastruktury społecznej.

Szkolnictwo ponadgimnazjalne. W organizacji systemu oświaty ponadgimnazjalnej miejskie władze oświatowe usiłują coraz silnie powiązać kształcenie na poziomie zawodowym i średnim z oczekiwaniami rynku pracy. Służy temu wygaszanie szkół policealnych i tworzenie techników oraz silniejsza współpraca z firmami funkcjonującymi w aglomeracji wrocławskiej. Idea klas dedykowanych, łączących (na podstawie umowy pomiędzy szkołą a firmami) przyszłych absolwentów z rynkiem pracy, jest warta dalszego kontynuowania. Daje to nadzieję na lepsze skojarzenie umiejętności zawodowych z konkretnym zapotrzebowaniem na siłę roboczą.

Poza dyskusją i analizą jest, na ile istniejące już i nowo zakładane placówki oświatowe posiadają adekwatną do oczekiwań rynku pracy bazę materialną: nowoczesne wyposażenie pracowni, warsztatów itp. umożliwiające nabycie przez uczniów praktycznych umiejętności. Wcześniejszy proces adaptacji systemu oświatowego do zmian społecznych i gospodarczych polegał na reorganizacji placówek i tworzeniu szkół tanich, tzn. takich, w których koszty wyposażenia i kształcenia były porównywalne z kształceniem ogólnym. Inicjowanym zmianom w systemie oświaty musi towarzyszyć silniejsza informacja i promocja w szkołach podstawowych i gimnazjalnych. Musi zostać przełamany, ukształtowany przez wieloletnią praktykę stereotyp, że technika, średnie szkoły zawodowe gorzej wyposażają uczniów w kapitał kulturowy i tym samym obniżają szanse uczniów na dalszych etapach kształcenia.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Tam gdzie zmiany nie pochłaniają zbyt dużo środków, gdzie można je zrealizować, wykorzystując już istniejące zasoby materialne i ludzkie systemu lub uzyskać zewnętrzne finansowanie dla nich, szybkość i efektywność działania systemu oświatowego jest bardzo duża.
- Gorzej, jeśli konieczność zmian pociąga za sobą wzrost wydatków budżetowych – wtedy, jak się zdaje, te ograniczenia powodują symboliczny charakter działań i tym samym niewielkie ich efekty.
- Konieczne jest popularyzowanie opieki żłobkowej i przedszkolnej.
- Konieczne są inwestycje w tego typu placówki, zwiększające liczbę miejsc oraz równomierniejszą alokację w przestrzeni miasta.
- Należy przywracać środowiskową funkcję szkół podstawowych i gimnazjów. To szkoła powinna zapewniać między innymi atrakcyjne zagospodarowanie czasu wolnego dzieciom i młodzieży. By tak się stało, musi być otwarta dla uczniów i rodziców również w dni wolne od nauki.
- Praktycznie jedynymi ogólnodostępnymi przestrzeniami dla czynnej rekreacji są sale gimnastyczne, pływalnie i boiska przyszkolne. Koniecznym jest zapewnienie odpowiedniego zagospodarowania tych obiektów.
- Konieczna jest promocja nowoczesnego kształcenia zawodowego na poziomie średnim, a dla części młodzieży na poziomie zasadniczym.
- Konieczne są działania zmierzające do wyrównywania deficytów wynikających z różnic statusowych.

Opieka zdrowotna i zdrowie publiczne

W polskim systemie opieki zdrowotnej systematycznie ubywa lekarzy i niższego personelu medycznego. Zdają się wpływać na to trzy czynniki: zmiany w strukturach kształcenia, szczególnie niższego personelu medycznego, przepływ lekarzy do firm dostarczających systemowi opieki zdrowotnej aparaturę, sprzęt, leki itp. oraz migracje lekarzy do innych krajów europejskich. W 2004 roku o certyfikat potwierdzający kwalifikacje lekarskie wystąpiło 3330 lekarzy, a w 2006 już 5114²¹.

Podobnie prezentuje się sytuacja we Wrocławiu, przy czym pamiętać należy o randze ośrodka wrocławskiego, który oferuje wysokospecjalistyczne usługi me-

²¹ G. Magnuszewska-Otulak, Kryzys zdrowotny czy kryzys ochrony zdrowia?, w: M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, 2009, s. 193.

dyczne mieszkańcom całego województwa. W stosunku do 2000 roku, w którym pracowało 3222 lekarzy medycyny, do 2007 roku ubyło ich 625. Równie głębokie ubytki odnotowano w zatrudnieniu niższego personelu medycznego²².

Z wyżej wymienionych względów szczególnie dramatyczny jest dla Wrocławia ubytek lekarzy specjalistów. W stosunku do 2000 roku ubyło ich 853, w tym 422 lekarzy z II stopniem specjalizacji²³. Niezależnie od struktur organizacyjnych opieki zdrowotnej, efektywności i struktury usług kontraktowanych przez NFZ, oznacza to obiektywne pogorszenie dostępności usług medycznych (nie mówiąc już o ich jakości). Dane dotyczące Wrocławia nie są wyjątkiem, ale jedynie potwierdzają negatywne zjawiska występujące w całej Polsce, których złożone przyczyny same w sobie mogą być przedmiotem interesujących analiz²⁴. Być może dlatego nie udało się, mimo postulatów polityków społecznych i zapowiedzi zarządzających systemem, podzielić medyczny rynek pracy na sektor wyłącznie publiczny lub sektor wyłącznie niepubliczny²⁵.

Trudności z dostępem do podstawowych usług medycznych tylko po części warunkowane są brakami kadry lub organizacją służby zdrowia. Zgodnie z paternalistycznym modelem relacji pacjent–lekarz, to lekarz decyduje o sposobie prowadzenia pacjenta w większym stopniu niż standardy medyczne w zakresie obsługi pacjenta. Zapewne stąd relatywnie łatwiej jest uzyskać skierowanie do szpitala, niż skierowanie na specjalistyczne badania. Sytuacja ta powoduje, że praktycznie lekarze pierwszego kontaktu najczęściej zapominają o działaniach profilaktycznych, prewencji chorób cywilizacyjnych, która w naszej ocenie jest najtańszą i najefektywniejszą metodą podnoszenia poziomu zdrowotności wrocławian. Obecnie obserwowany jest stały, systematyczny wzrost zapotrzebowania na porady specjalistów i specjalistyczne usługi medyczne oraz wydłużenie się czasu oczekiwania w kolejkach.

Z badań ogólnopolskich wynika, że łatwiej się dostać do lekarza pierwszego kontaktu, lekarza specjalisty lub dentysty, ortodonta, osobom młodym, zdrowym, pozbawionym istotnych dysfunkcji zdrowotnych, niż osobom starszym, schorowanym. Inaczej mówiąc: im starsi, bardziej schorowani byli potencjalni pacjenci, tym częściej zmuszeni byli do rezygnacji z porad i usług medycznych. Pamiętać należy, że chodzi w większym stopniu o działania naprawcze, w mniejszym zaś o profilaktykę.

²² *Rocznik Statystyczny Wrocławia* 2008, op. cit., s. 231.

²³ *Ibidem*, s. 232.

²⁴ M. Kózka, *Uwarunkowania systemu kształcenia pielęgniarek w Polsce a zapotrzebowanie na usługi zdrowotne*. Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie, t. II, Warszawa 2004.

²⁵ S. Golinowska, A. Kozierkiewicz, Ch. Sowada, *Pożądanie kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce*. Warszawa: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2004; S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy...*, op. cit., s. 281–291.

Tabela 19. Osoby w wieku 16 i więcej lat wobec rezygnacji z wizyt u lekarzy, według płci, wieku i samooceny zdrowia (w %)

Cechy społeczno-demograficzne badanych	Rezygnacja z wizyt u:	
	Lekarzy ogólnych (rodzinnych, pierwszego kontaktu) i specjalistów	Lekarzy dentystów i ortodontów
Ogółem, w tym:	12,1	9,4
Mężczyźni	11,6	9,7
Kobiety	12,6	9,0
Wiek badanych		
16–29 lat	7,0	6,8
30–44 lat	12,1	11,4
45–59 lat	15,2	12,7
60–74 lat	14,9	7,2
75 i więcej	14,3	3,7
Samoocena zdrowia		
Bardzo dobre	4,5	4,4
Dobre	8,9	9,3
Takie sobie – ani dobre, ani złe	17,1	11,3
Złe	19,8	11,5
Bardzo złe	23,2	12,4
Długotrwałe problemy zdrowotne		
Tak	18,4	11,6
Ograniczenie codziennej aktywności		
Bardzo poważnie ograniczona	19,0	12,1
Ograniczona niezbyt poważnie	17,9	10,4
Bez ograniczeń	10,5	8,9

Źródło: *Dochody i warunki życia ludności Polski. Raport z badania EU-SILC 2007 i 2008*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2010, s. 145.

Obiegowa maksyma mówiąca, że podjęcie leczenia wymaga końskiego zdrowia i czasu, znajduje swoje potwierdzenie w badaniach GUS. Najczęstszymi powodami rezygnacji z wizyt u lekarzy, według malejącej liczby wskazań, były: nie było mnie

na to stać – 21,4%, lista oczekujących – 23,8%, brak czasu – 19,4%, wołałem poczekać – 17,6%, obawa przed leczeniem – 5,1%, zbyt duża odległość lub brak środka transportu – 4,7%, nie znam dobrego lekarza – 1,6%, inne powody – 6,5%. W sumie ponad 70% wskazań dotyczyło powodów tkwiących w finansowej i organizacyjnej logice funkcjonowania systemu opieki²⁶. Trudny dostęp do usług medycznych nie wynikał, jak można sądzić z badań, z nadmiernej chorowitości Polaków, którzy – przeciwnie – dobrze oceniają swoje zdrowie. Oczywiście zmienia się ona wraz z wiekiem i jest silnie różnicowana przez płeć. Mężczyźni relatywnie częściej niż kobiety oceniali pozytywnie swoje zdrowie. Różnicę tę można wyjaśnić w odmiennych kulturowo stereotypach, zgodnie z którymi mężczyźnie nie wypada narzekać na swoje złe samopoczucie²⁷.

Również i przeciętny wrocławianin był osobą zdrową, stosownie do swego wieku, sprawną fizycznie, rzadko odwiedzającą gabinety lekarskie. Wrocławianie uczestniczący w badaniach nie przywiązywali zbyt dużej wagi do zachowań nastawionych na podtrzymanie dobrej kondycji fizycznej i zdrowia. Zdrowie w świadomości wrocławian było raczej stanem naturalnym związanym z biologicznymi procesami starzenia się organizmu i wzrostem wraz z wiekiem jego dysfunkcjonalności oraz podatności na choroby²⁸.

Ogólnie badani byli zadowoleni ze swej kondycji fizycznej, ponad 60% ogółu oceniło ją jako dobrą, w tym 20% badanych jako bardzo dobrą. W przekonaniu co piątego respondenta ich sprawność fizyczna była dostateczna.

Podobne rozkłady odpowiedzi uzyskano, prosząc badanych o ocenę swego stanu zdrowia. W dokonywanych ocenach respondenci relatywizowali je najczęściej do swego wieku, według zasady: „jak na swój wiek, to nie narzekam”. Zawarta jest w niej mądrość życiowa wynikająca ze społecznej praktyki o zmniejszaniu się sprawności fizycznej wraz z wiekiem przy jednoczesnym zwiększaniu podatności na różnorakie choroby. Tylko 7,4% ogółu badanych uznało swój stan zdrowia za bardzo zły lub zły, a 65,9% za dobry i bardzo dobry²⁹.

Wbrew obiegowym stereotypom, wrocławianie (podobnie jak ogół polskiego społeczeństwa) „nie naprzykrzają się” podstawowej opiece zdrowotnej. W przypadku drobnych niedyspozycji leczą się domowymi specyfikami lub kupują ogólnie dostępne leki, zawierając opinii personelu aptek. Wyjątek stanowią dzieci oraz osoby z chorobami przewlekłymi, które muszą stale zażywać leki, co niekoniecznie oznacza, że pozostają pod kontrolą lekarską. Z badań zrealizowanych dla

²⁶ *Dochody i warunki życia...*, op. cit., s. 146.

²⁷ *Ibidem*, s. 143

²⁸ I. Taranowicz, *Zdrowie i sposoby radzenia sobie z jego zagrożeniami. Analiza socjologiczna*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Arboretum, 2010, s. 221 i n.

²⁹ M. Błaszczuk, S.W. Kłopot, G. Kozdraś, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*, op. cit.

potrzeb diagnozy wynika, że mniej więcej co trzeci respondent nie robił badań okresowych związanych z pracą i nauką, nie mierzył ciśnienia krwi, temperatury, nie robił badań ogólnego stanu zdrowia u lekarza. Badania krwi i moczu robiło tylko 57% respondentów, w tym 14% rzadziej niż raz na dwa lata, a 30% raz na rok³⁰.

Problemem trudnym do oceny jest wpływ samorządu terytorialnego na funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej we Wrocławiu. Faktem jest, że miasto i powiat Wrocław jest właścicielem części placówek służby zdrowia i sprawuje kontrolę nad jej funkcjonowaniem. Należy się naszym zdaniem zastanowić, czy jest to kontrola dostateczna i czy w ramach owego nadzoru nie można wymusić lepszej organizacji usług, poprawy dostępności tychże usług, realizacji działań profilaktycznych na poziomie podstawowej opieki medycznej? Nasuwają się nam tu pewne pytania o działania, które pozwolą miastu rozszerzyć kontrolę nad organizacją usług medycznych i ich dostępnością. Nadzieję dają ostatnie inicjatywy: powołanie Konsorcjum, realizacja programu PURE wraz z Akademią Medyczną, projekt budowy zintegrowanego wsparcia POZ w zakresie poprawy jakości opieki zdrowotnej oraz monitorowania problemów związanych ze zdrowiem publicznym.

Niekorzystne konsekwencje w sposobie organizacji służby zdrowia w Polsce ma naszym zdaniem wyprowadzenie opieki medycznej ze szkół. Jak wynika z ogólnopolskich analiz, szwankuje system szczepień i profilaktyka typowych chorób wieku dziecięcego. Prowadzone akcje, programy adresowane do młodzieży szkolnej są nadzwyczaj potrzebne, ale nie rozwiązują problemu profilaktyki. Podobnie w szkole i w jej ofercie programowej winny się znaleźć informacje dotyczące biologii człowieka, jego seksualności, związków pomiędzy odżywianiem, aktywnością fizyczną, ryzykownymi zachowaniami: używkami, narkotykami a zdrowiem. Na pewno są do tego przygotowani nauczyciele np. biologii i wychowania fizycznego. Można to robić systematycznie, wprowadzając młodzież na odpowiednią ścieżkę kształcenia. Zatem powinno się dążyć do upowszechnienia standardu kształcenia uwzględniającego edukację zdrowotną.

W zakresie zdrowia publicznego prowadzone są systematycznie działania promujące prozdrowotne style życia, programy profilaktyczne adresowane do wybranych kategorii mieszkańców, badania przesiewowe itp. Ich spora liczba wskazuje na dużą aktywność miasta w tym zakresie, angażującą środki i zasoby ludzkie. Doceniając starania instytucjonalne i zabiegi w tym zakresie, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie istotne: czy precyzyjnie zdefiniowano grupę celu oraz sposób dotarcia do zainteresowanych. Wydaje się, że można byłoby poprawić sposoby informowania tak, aby informacje lepiej docierały do tych, którzy nie potrafią ich sami odnaleźć.

³⁰ Ibidem.

Z wyjątkiem programów związanych z profilaktyką chorób nowotworowych, około 2/3 respondentów nie słyszało o wymienionych w pytaniu programach. Zatem wiedza o tych programach była niska, podobnie jak uchwycony w badaniach odsetek osób z nich korzystających. W takiej sytuacji trudno ocenić, jak się miały nakłady poniesione przy wprowadzeniu tych programów do ich efektów. Dodatkowo jawi się jeszcze jedna bardzo istotna kwestia: na jakim poziomie organizacji systemu opieki zdrowotnej winna być prowadzona profilaktyka – na podstawowym czy też poprzez tego rodzaju działania? Programy profilaktyczne w jakiejś mierze zwalniają lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej z odpowiedzialności za stan zdrowia ich pacjentów i prowadzenie badań profilaktycznych wcześniej diagnozujących potencjalne zagrożenia. Na przykład: należy nauczyć kobiety autokontroli piersi, czy lekarz pierwszego kontaktu potrafi takie badania przeprowadzić i dlaczego ich nie przeprowadza w gabinecie lekarskim?

Tabela 20. Stopień poinformowania i uczestnictwo badanych w programach profilaktycznych i diagnostycznych realizowanych w mieście

Wiedza i uczestnictwo w programach profilaktycznych	Wiedza (w %)	Udział (w %)
Wczesnego wykrywania wad i schorzeń narządu wzroku i słuchu	30	2
Profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży	37	2
Wczesnego wykrywania chorób nowotworowych u dzieci młodzieży	31	0
Profilaktyki chorób nowotworowych (np. raka piersi, raka skóry)	56	9
Profilaktyki chorób sercowo-naczyniowych	38	4
Dla chorych na cukrzycę i schorzenia metaboliczne	30	2
Dla uzależnionych od palenia tytoniu	36	1
Zdrowego żywienia, profilaktyki otyłości, osteoporozy i narządów ruchu	32	3
Świadomego rodzicielstwa, naturalnego karmienia piersią	24	1
Poprawy jakości życia osób chorych przewlekłe i nieuleczalnie (pomoc w opiece, poradnictwo dla rodzin, opieka paliatywna)	19	1
Promocji zdrowia psychicznego	20	1
„Białe niedziele”	33	2

Źródło: Raport z badania „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Należy podjąć działania zmierzające do poprawy dostępności opieki medycznej stopnia podstawowego i specjalistycznej.
- Konieczne jest sprowadzenie profilaktyki medycznej na poziom podstawowej opieki medycznej.
- Opieka medyczna nad dziećmi i młodzieżą oraz profilaktyka powinny być realizowane w szkołach.
- Zmienić należy sposób edukacji prozdrowotnej i promocji zdrowia w systemie oświatowym.
- Zmienić system kształcenia średniego personelu medycznego (szkoły policealne niepotrzebnie wydłużają czas nabycia podstawowych kwalifikacji zawodowych).
- Poprawić drożność kształcenia wyższego na kierunku pielęgniarstwie.
- Podjąć działania zmierzające do separacji zatrudnienia w sektorze publicznym od zatrudnienia w sektorze niepublicznym kadry lekarskiej.
- Podjąć działania weryfikujące ekonomiczne reguły funkcjonowania publicznej opieki podstawowej.
- Badania przesiewowe i działalność profilaktyczna adresowana do grup ryzyka wśród dorosłych mieszkańców Wrocławia powinny być skorelowane z programami realizowanymi przez wojewódzki poziom opieki zdrowotnej oraz z programami realizowanym przez Uniwersytet Medyczny.
- Powinien być przeprowadzany audyt efektywności podejmowanych działań pod względem ekonomicznym, jak również skali dotarcia do osób, które w zamierzeniu programu powinny w nim uczestniczyć.

Ubóstwo

Ubóstwo jest wypadkową, konsekwencją wielu wzajemnie ze sobą powiązanych czynników, które wzmacniają negatywne konsekwencje dla jednostek i rodzin. Wielowymiarowość, złożoność ubóstwa stwarza nie tylko trudność z pomiarem, ale przede wszystkim komplikuje działania polityki społecznej zmierzające do zmiany sytuacji osób znajdujących się w niedostatku lub nim zagrożonych. Według przywoływanych już badań GUS granica ubóstwa dla jednej dorosłej osoby wynosiła w 2008 roku 9432 zł rocznie, a dla rodziny z dwójką dzieci 19 807 zł rocznie. Z tej informacji wynika, że najbardziej zagrożone ubóstwem osoby to: bezrobotni mężczyźni, bezrobotne kobiety, oraz dzieci i młodzież do lat 18³¹.

³¹ *Dochody i warunki życia...*, op. cit., s. 147.

Tabela 21. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych w 2008 r.

Kategorie	Po uwzględnieniu transferów społecznych	
	Wartość	Błąd standardowy
Ogółem	17	0,4
Dzieci i młodzież w wieku 0–17 lat	22	0,7
Pracujący	12	0,4
Bezrobotni	39	1,8
Emeryci	10	0,5
Pozostali nieaktywni zawodowo	25	0,8
Mężczyźni pracujący	12	0,5
Mężczyźni bezrobotni	46	2,7
Mężczyźni emeryci	7	0,6
Mężczyźni pozostali nieaktywni zawodowo	27	1,2
Kobiety pracujące	10	0,5
Kobiety bezrobotne	34	2,1
Kobiety emerytki	11	0,6
Kobiety pozostałe nieaktywne zawodowo	24	0,9

Źródło: *Dochody i warunki życia...*, op. cit., s. 147.

Szczególnie dotkliwe społecznie i mające negatywne konsekwencje odłożone w czasie ma ubóstwo dzieci i młodzieży do lat 17 włącznie. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem z uwzględnieniem transferów społecznych wynosił 22, a bez ich uwzględnienia aż 33³².

W ostatniej *Diagnozie społecznej* przyjęto tzw. finansową koncepcję ubóstwa, przez co rozumie się brak środków finansowych na zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych. Podstawowym miernikiem sytuacji materialnej był bieżący miesięczny dochód netto gospodarstw domowych podzielony przez obliczoną dla nich skalę ekwiwalentności.

³² Wskaźnik zagrożenia ubóstwem definiuje się jako procent osób, których dochód ekwiwalentny do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa, ustalonej na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji. Głębokość ubóstwa w odniesieniu do mediany jest różnicą między medianą dochodów osób ubogich a granicą ubóstwa, wyrażoną jako procent granicy ubóstwa.

Tabela 22. Indeksy ubóstwa według typów gospodarstwa w marcu 2009 r. Podejście obiektywne

Typy gospodarstw	Zasięg ubóstwa (% żyjących w ubóstwie)	Głębokość ubóstwa
Jednorodzinne		
Małżeństwa bez dzieci	1,65	12,98
Małżeństwa z jednym dzieckiem	2,12	19,06
Małżeństwa z dwójką dzieci	3,19	34,29
Małżeństwa z 3 i więcej dzieci	7,68	9,88
Rodziny niepełne	5,97	13,46
Wielorodzinne	4,33	29,51
Nierodzinne		
Jednoosobowe	2,86	48,35
Wielooosobowe	2,56	48,58
Ogółem	3,29	25,79

Źródło: *Wrocławska diagnoza problemów społecznych*, op. cit., s. 312.

Tabela 23. Indeksy ubóstwa według typów gospodarstwa w marcu 2009 r. Podejście subiektywne

Typy gospodarstw	Zasięg ubóstwa (% żyjących w ubóstwie)	Głębokość ubóstwa
1	2	3
Jednorodzinne:		
Małżeństwa bez dzieci	39,85	26,24
Małżeństwa z jednym dzieckiem	31,43	32,11
Małżeństwa z dwójką dzieci	44,91	27,42
Małżeństwa z 3 i więcej dzieci	57,54	34,60
Rodziny niepełne	62,98	36,38
Wielorodzinne	41,78	29,61

1	2	3
Nierodzinne		
Jednoosobowe	71,43	35,02
Wielooosobowe	59,10	31,99
Ogółem	51,38	32,40

Źródło: *Wrocławska diagnoza problemów społecznych*, op. cit., s. 313.

Informacje zamieszczone w powyższych tabelach są, mimo odmiennych metodologii badania, zbieżne z danymi publikowanymi przez GUS. Wynika z nich, że relatywnie częściej zagrożenie ubóstwem i ubóstwo dotyczyło gospodarstw domowych nieposiadających zarobkowych źródeł utrzymania, pełnych rodzin posiadających więcej niż dwoje dzieci oraz gospodarstw domowych z bezrobotnymi i niepełnosprawnymi w swym składzie. Zatem czynnikami generującymi niedostatek były: brak pracy, bezrobocie i niepełnosprawność oraz posiadanie więcej niż dwójki dzieci na utrzymaniu. Przez cały okres transformacji nie udało się skonstruować rozwiązań wyrównujących, pomniejszających ryzyko zagrożenia ubóstwem rodzin z dziećmi na utrzymaniu. Dietność gwarantująca odtwarzanie się polskiego społeczeństwa, jak wynika z danych statystycznych i badań, nie była premiowana przez politykę społeczną państwa.

Stwierdzana prawidłowość, że im większy ośrodek miejski, tym relatywnie mniejsze zagrożenie ubóstwem osób i grup rodzinnych, znajduje potwierdzenie w wynikach badań gospodarstw domowych zrealizowanych dla „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych”. Dla gospodarstw jednoosobowych estymowany dochód *per capita*, kwalifikowany jako poniżej kryterium minimum socjalnego, wynosił do 900 zł, dla gospodarstw dwu- i trzyosobowych wynosił do 750 zł, a dla czteroosobowych i większych deklarowany dochód domykał się do kwoty 700 zł. Znaczna część gospodarstw domowych (44% ogółu) była złożona tylko z osób posiadających własne źródła dochodów i wnoszących je do wspólnego budżetu. Na utrzymaniu badanych gospodarstw domowych były łącznie 2163 osoby, czyli 34% ogółu osób w gospodarstwach domowych objętych badaniem³³.

Najliczniej reprezentowane były gospodarstwa posiadające jedną, a w dalszej kolejności dwie osoby na utrzymaniu. Przywołanie danych dotyczących wieku osób wchodzących w skład gospodarstw domowych pozwala stwierdzić, że w zbiorze utrzymywanych dominują osoby dorosłe.

³³ M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.

Tabela 24. Deklarowane dochody gospodarstwa – statystyki opisowe

Jakim przeciętnie budżetem dysponuje miesięcznie P. gospodarstwo?		Statystyka
Średnia		3 712,65
95% przedział ufności dla średniej	dolna granica	3 406,00
	górną granicą	4 019,30
5% średnia obcięta		3 288,75
Mediana		3 000,00
Odchylenie standardowe		7 302,606
Minimum		0
Maksimum		300 000
Rozstęp		300 000
Rozstęp ćwiartkowy		2 500

Źródło: M. Błaszczuk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.

Możliwości konsumpcji gospodarstw lepiej jednak opisują statystyki dochodu na osobę. Pamiętać należy, że w 66% gospodarstw obecne były osoby nieuzyskujące dochodów, a więc pozostające na utrzymaniu innych domowników. Uwzględniając wszystkie gospodarstwa, przeciętna liczba osób na utrzymaniu wynosiła 0,87, a w zbiorze gospodarstw z osobami bez własnych dochodów, a więc po wykluczeniu 1100 gospodarstw, w których każdy z członków miał własne źródła utrzymania, wskaźnik ten wynosił 1,55.

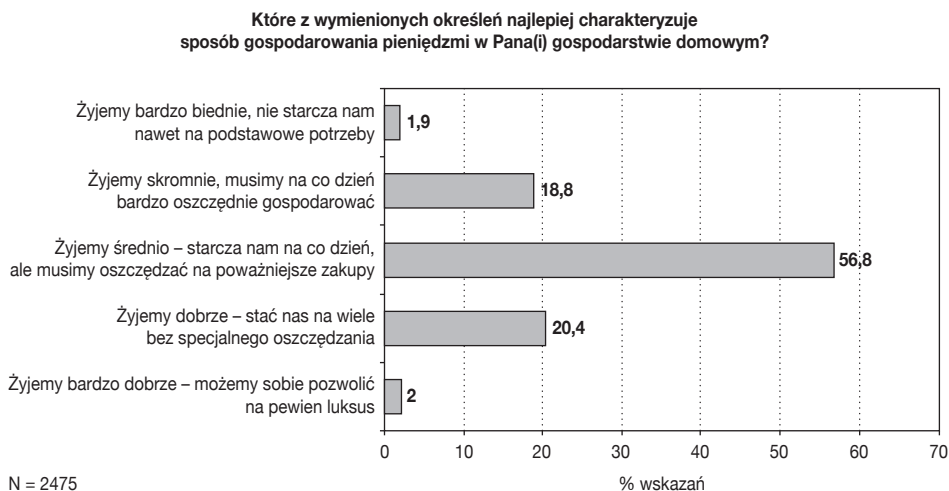
Średni deklarowany dochód w przeliczeniu na osobę wynosił 1600 zł, a po wyłączeniu 5% skrajnych odpowiedzi – 1440 zł. W połowie gospodarstw dochód nie przekraczał 1333 zł. Także w tym przypadku zróżnicowanie dochodów było bardzo duże – odchylenie standardowe wynosiło 2050 zł. Tabela poniższa pokazuje charakterystyczne wartości rozkładu analizowanej zmiennej, dzięki którym można precyzyjniej opisać zróżnicowanie dochodów na osobę w ankietowanych gospodarstwach.

Dochody gospodarstw domowych i wynikające z nich możliwości zaspokajania potrzeb opisujące obiektywną sytuację ekonomiczną skonfrontowano ze sposobami gospodarowania poszczególnych gospodarstw i subiektywną oceną warunków życia.

Tabela 25. Kategorie przeciętnego dochodu na jedną osobę w ankietowanych gospodarstwach domowych

Przedziały dochodu:	Częstość	% ważnych	% skumulowany
Do 850,00	441	20,2	20,2
850,01–1200,00	480	22,0	42,2
1200,01–1500,00	482	22,1	64,3
1500,01–2000,00	409	18,8	83,1
2000,01+	369	16,9	100
Ogółem	2181	100	
Systemowe braki danych	319		
Ogółem	2500	N = 2181	

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.



Rycina 1. Opinie na temat gospodarowania pieniędzmi

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.

W ponad połowie gospodarstw oceniono warunki życia jako przeciętne, przez co rozumiemy możliwość zaspokojenia codziennych potrzeb gospodarstwa i konieczność oszczędzania na większe wydatki. Tylko 2% respondentów żyło w swojej ocenie „bardzo biednie”, co oznacza, że nie starczało im na codzienne potrzeby.

Konieczność bardzo oszczędnego gospodarowania budżetem deklarowano w blisko co piątym gospodarstwie. Samoocena warunków życia pozwala wysnuć wnioski o relatywnie dobrej kondycji ekonomicznej wrocławskich gospodarstw domowych.

Proporcjonalnie częściej gospodarstwa posiadające dochody powyżej minimum socjalnego definiowały swe warunki życia jako średnie, dobre i bardzo dobre. Ale także wśród gospodarstw o niższych dochodach od minimum socjalnego zdarzały się gospodarstwa określające swe warunki życia jako przeciętne, a nawet dobre. Dowodzi to, jak złożony jest proces definiowania swego położenia ekonomicznego. Samoocena warunków życia jest bowiem wypadkową poziomu zaspokojenia zróżnicowanych potrzeb gospodarstw domowych, konfrontowanych z bogatym spectrum ich aspiracji konsumpcyjnych. Nie pozostaje zatem w prostym, bezpośrednim związku z sytuacją dochodową gospodarstw.

Aby dokonać rzeczywistej oceny kondycji materialnej wrocławskich gospodarstw domowych zestawiono miesięczne dochody gospodarstw domowych i ich deklarowany dochód miesięczny. Z tego porównania możemy wnioskować, że oceny warunków życia gospodarstw domowych dokonywane przez badanych były zbieżne z obiektywnymi wskaźnikami ich kondycji ekonomicznej.

Tabela 26. Deklarowane warunki życia a miesięczny dochód netto w PLN w badanych gospodarstwach domowych

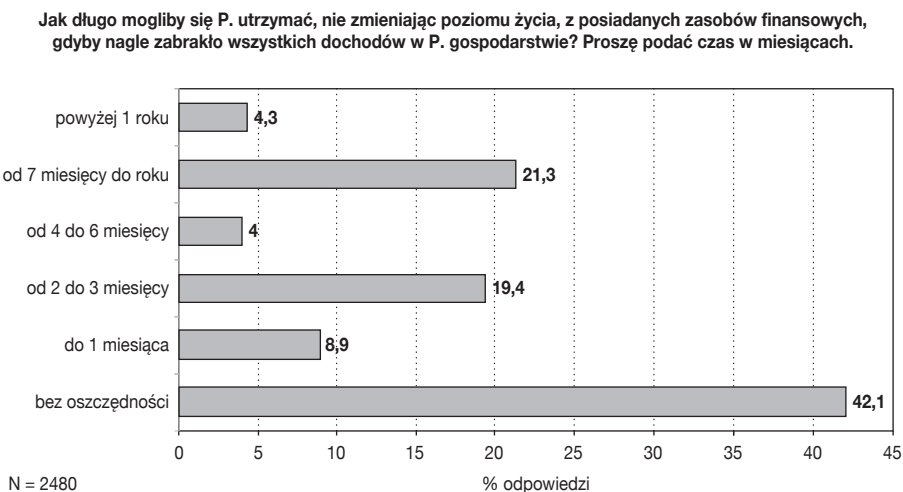
Deklarowane warunki życia	Średnia	Mediana	Odchylenie standardowe	N
Żyjemy bardzo biednie, nie starcza nam nawet na podstawowe potrzeby	1 207	915	945,2	45
Żyjemy skromnie, musimy na co dzień bardzo oszczędnie gospodarować	2 064,3	1 900	1 151,6	437
Żyjemy średnio – starcza nam na co dzień, ale musimy oszczędzać na poważniejsze zakupy	3 459,6	3 000	2 399,1	1 225
Żyjemy dobrze – stać nas na wiele bez specjalnego oszczędzania	5 436,4	5 000	6 369,781	416
Żyjemy bardzo dobrze – możemy sobie pozwolić na pewien luksus	15 452,6	7 750	47 558,6	38
Ogółem	3 721,97	3 000	7 334,9	2 161

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.

Średni dochód gospodarstw określających się jako „bardzo biedne” wynosił 1207 zł, przy czym dla połowy gospodarstw nie przekraczał 915 zł. Z kolei żyjące skromnie gospodarstwa dysponowały średnim dochodem 2064 zł, a połowa z nich

osiągała dochód do 1900 zł. Gospodarstwa żyjące na średnim poziomie dysponowały przeciętnym dochodem w wysokości 3460 zł, a połowa z nich mieściła się w dochodzie nieprzekraczającym 3000 zł.

Dochody znacznej części gospodarstw przeznaczane były na bieżącą konsumpcję oraz na planowane większe wydatki związane z wyposażeniem domu, organizacją wypoczynku itp. W realiach gospodarki rynkowej, niepewności zatrudnienia i warunków płacowych konieczne i niezbędne jest posiadanie dochodu umożliwiającego przeżycie bez oszczędności. Z udzielonych informacji wynika, że ponad połowa (58%, w których udzielono informacji o pozostających w ich posiadaniu zasobach finansowych) gospodarstw domowych dysponowała oszczędnościami, nadwyżką środków finansowych w stosunku bieżących wydatków. Aby uzyskać pośrednie informacje dotyczące rozmiarów gromadzonych oszczędności zapytano respondentów przez ile miesięcy mogliby się utrzymać na niezmienionej stopie życiowej ze swoich oszczędności. Uzyskane dane przedstawiono na rycinie 2. Na pokaźne oszczędności zgromadzone przez część gospodarstw domowych wskazuje fakt, że co czwarte z tych gospodarstw mogłoby się utrzymać na niezmienionym poziomie przez dłuższą niż pół roku.



Rycina 2. Zasoby oszczędności gospodarstw

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.

Wraz ze wzrostem przeciętnych dochodów na jedną osobę w gospodarstwie domowym obserwujemy systematyczny wzrost wydatków z budżetu gospodarstw. Szczególnie bogatsze gospodarstwa obciążone są kredytami i zobowiązaniami finansowymi, co jest zrozumiałe, bo i zdolność kredytowa była większa. Niezależnie jednak od obciążeń kredytowych, gospodarstwa lepiej sytuowane więcej wydają na

rozwiązanie problemów komunikacyjnych, opiekę nad dziećmi i edukację dzieci i młodzieży, usługi telefoniczne itp. Realizowana jest względnie prosta zasada: więcej mają środków finansowych do dyspozycji i więcej też wydają, by podtrzymać osiągnięty poziom życia. W świetle zgromadzonych informacji znakomita większość gospodarstw domowych radziła sobie finansowo z zaspokojeniem podstawowych potrzeb egzystencjalnych, i tylko niewielka część gospodarstw domowych miała problemy z pokryciem bieżących potrzeb konsumpcyjnych.

Tabela 27. Problemy finansowe gospodarstw domowych

Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy zdarzyło się, że w gospodarstwie zabrakło pieniędzy na:	Tak, mamy z tym stale problemy	Tak, zdarza się dość często	Tak, zdarza się od czasu do czasu	Tak, jeden, dwa razy	Nie, nigdy	Ogółem
Czynsz i opłaty związane z mieszkaniem	2,3	1,9	4,5	6,2	85,1	2479
Żywność	1,2	1,2	3,1	2,6	91,9	2480
Wydatki związane z leczeniem	1,0	2,0	3,4	2,7	90,9	2428
Edukację	0,4	0,4	1,9	1,8	95,3	2225
Odzież, obuwie	1,5	1,7	4,8	3,9	88,1	2461
Środki czystości i higieny osobistej	1,0	1,3	1,8	1,5	94,5	2471
Wydatki z związane z kulturą i rozrywką	2,8	3,0	7,4	4,0	82,9	2392
Splątę kredytów konsumpcyjnych	0,9	1,1	1,7	3,5	92,7	2177

Uwaga: gospodarstwa mogły wskazywać na wiele problemów finansowych.

Źródło: M. Błaszczyk, S.W. Kłopot, *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*, op. cit.

Referowane badania gospodarstw domowych wskazują na duże zróżnicowanie ekonomiczne zbiorowości wrocławskiej i potwierdzają tendencję: zmniejszanie się zagrożenia ubóstwem i niedostatkiem maleje wraz ze wzrostem skali ośrodka miejskiego. Nie zwalnia to miejskiej polityki społecznej od działań zmierzających do niwelowania skutków ubóstwa i niedostatku dla jednostek i grup rodzinnych w ramach odpowiednich regulacji prawnych oraz możliwości budżetu miejskiego. Wydaje się, że wśród bardzo ograniczonego repertuaru instrumentów znajdujących się w gestii samorządów terytorialnych, najbardziej efektywnym środkiem przeciwdziałającym ubóstwu jest tworzenie nowych miejsc pracy, dających możliwość pozyskiwania względnie trwałych źródeł utrzymania. Odrębną kwestią pozostaje

je, na ile wysokość zarobków gwarantuje godziwe warunki życia pracownikom i ich rodzinom. Związane jest to z istnieniem w społeczeństwie tzw. *poor workers*, w przypadku których aktywność zarobkowa obojga rodziców nie pozwala uchronić rodzinę przed ubóstwem i niedostatkiem.

Miejska polityka społeczna w tym zakresie winna być adresowana przede wszystkim do dzieci. Musi bowiem zapobiegać utrwalaniu się ubóstwa i jego reprodukcji w kolejnych pokoleniach wrocławian. Czynnikiem zmiany międzypokoleniowej położenia społecznego i ekonomicznego jest system oświatowy i jego funkcja spójnościowa. Kwestie te były już wcześniej dyskutowane, obecnie wskazać należy grupy ryzyka, kategorie społeczne zagrożone ubóstwem. Należą do nich trwale bezrobotni i ich rodziny, szczególnie te, które utrzymują się wyłącznie z socjalnych źródeł, niepełnosprawni wyłączeni z rynku pracy, samotni rodzice, rodziny wielodzietne itp. Szczególnie często zagrożone ubóstwem były rodziny z ponad dwójką dzieci. Wbrew potocznym przekonaniom poziom ubóstwa w rodzinach niepełnych był zbliżony do sytuacji rodzin pełnych z dwójką i trójką dzieci. Już samo wyliczenie grup (kategorii) zagrożonych ubóstwem wskazuje, że sytuacja ubóstwa, niedostatku jest sytuacją zindywidualizowaną, podobnie jak i realizowane strategie radzenia sobie z tą sytuacją przez jednostki i rodziny. Można wyróżnić dwie główne przeciwstawne strategie radzenia sobie z ubóstwem.

Strategia pierwsza, spowodowana ubóstwem i niedostatkiem, rodzi zwiększoną aktywność osób i grup rodzinnych, zaradność, przedsiębiorczość w poszukiwaniu dróg wyjścia z tej trudnej sytuacji. Jeśli otoczenie instytucjonalne udzieli w odpowiednim momencie pomocy, wsparcia, wówczas ubóstwo jest sytuacją krótkotrwałą, której negatywne skutki nie warunkują dalszej biografii społecznej tych osób.

Strategia druga to systematyczna deprywacja potrzeb, wycofywanie się z różnych obszarów aktywności i uzależnienie od pomocy rodzinnej, a przede wszystkim zinstytucjonalizowanej pomocy socjalnej. Wyprowadzenie z ubóstwa osób i grup rodzinnych realizujących tę strategię wymaga bardzo silnego wsparcia instytucjonalnego i indywidualnej długiej pracy socjalnej z klientem pomocy społecznej. Zaznaczyć należy, że tylko poprzez pracę z klientem możliwe jest wyłączenie tzw. pasażerów na gapę, świadomych swych uprawnień gwarantowanych przez państwo i wykorzystujących system pomocowy państwa.

Pomiędzy tymi skrajnymi strategiami mieści się bogaty zbiór zindywidualizowanych strategii, będących rezultatem wcześniejszych doświadczeń osób, które – by swą trudną sytuację rozwiązać – są w stanie uruchomić kapitały kulturowe i społeczne.

Polityka społeczna miasta może, co najwyżej, łagodzić skutki ubóstwa i niedostatku. Powinna być skojarzona z przeciwdziałaniem bezrobociu i z działaniami aktywizującymi biernych zawodowo mieszkańców Wrocławia; szczególnie ludzi młodych, stojących u progu społecznej i zawodowej dojrzałości. Zaprezentowane dotychczas informacje wskazują na konieczność większej aktywności miejskiej polityki społecznej i jej koncentrację na pewnych kategoriach mieszkańców.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Konieczne jest przeciwdziałanie wykluczającemu ubóstwu dzieci i młodzieży w systemie edukacji.
- Konieczne jest wypracowanie względnie trwałego zasilania rzeczowego rodzin wielodzietnych, zagrożonych ubóstwem. Środki te powinny być bezpośrednio kierowane do dzieci w tych rodzinach.
- Konieczny jest miejski system stypendialny adresowany do ubogich dzieci i młodzieży; kryteriami winny być: sytuacja ekonomiczna rodzin oraz wyniki w nauce, dzięki czemu system straciłby wyłącznie socjalny charakter.
- Wykorzystując infrastrukturę szkół, konieczne jest stworzenie warunków dla uboższej młodzieży i dzieci do aktywnej rekreacji i wypoczynku, a także innych form rozwijających potencjał tej kategorii wrocławian.
- Szczególną opieką winna być otoczona młodzież i dzieci niepełnosprawne.
- Należy zapewnić rodzinom z dziećmi na utrzymaniu możliwość korzystania z oferty instytucjonalnej miasta: rodzinne bilety komunikacji miejskiej, rodzinne wejściówki na organizowane imprezy kulturalne, rozrywkowe, rodzinne wejściówki do ZOO, na kąpieliska, pływalnie itp.
- Należy stworzyć systemy szkoleń i aktywizacji zawodowej dla trzech grup osób spełniających dwa warunki: z jednej strony będzie to zagrożenie ubóstwem w obrębie gospodarstwa domowego lub ubóstwo faktyczne, a z drugiej bezrobocie lub niepełnosprawność lub wielodzietność w gospodarstwie domowym. W tym ostatnim wypadku należy stworzyć dwa podsystemy: dla „głowy gospodarstwa domowego” i dla absolwentów.

Bezdomność

Przyjmujemy definicję bezdomności z *Ustawy o pomocy społecznej*, w której za osobę bezdomną uważa się „osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”³⁴. Definicja ta nie jest tak szeroka jak powszechnie przyjmowana w Unii Europejskiej definicja ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing

³⁴ Artykuł 6 *Ustawy o pomocy społecznej* z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593).

Exclusion)³⁵, ale jest podstawą działań pomocowych instytucji publicznych i – co więcej – odzwierciedla polskie realia mieszkaniowe. Zdaniem A. Przymeńskiego i M. Oliwy-Ciesielskiej, przyjęcie definicji *ETHOS in extenso* oznaczałoby, że zdecydowana większość lub nawet wszystkie osoby, których wnioski o udostępnienie lokalu socjalnego zostały przyjęte jako formalnie poprawne, mogą być traktowane jako bezdomne³⁶.

Niemniej pewne kategorie osób i rodzin, które zostają bezdomnymi zgodnie z ustawową definicją nie powinny zostać uznane za bezdomne. Mamy na myśli kobiety i rodziny dotknięte przemocą domową, szukające schronienia przed domowym oprawcą poza własnym mieszkaniem. Jeśli nie uda się z powrotem ich wprowadzić do mieszkania, usuwając z niego jednocześnie sprawcę przemocy, ich obiektywna sytuacja niewiele różnić się będzie od pozostałych bezdomnych. Co więcej, wraz z dłuższym okresem pozostawania w sytuacji bezdomności, przy braku szybkiej pomocy zarówno dzieci, jak i matka zasilą szeregi trwale bezdomnych, przyjmując wszystkie negatywne cechy tego środowiska.

Identyfikacja osób bezdomnych w mieście i oszacowanie ich liczby nie jest rzeczą prostą. W grupie bezdomnych we Wrocławiu można wyróżnić migrantów oraz mieszkańców miasta wchodzących w bezdomność. Szacuje się, że jest ich 2000–3000 we Wrocławiu, w tym około 50–70% bezdomnych zewnętrznych, czyli migrantów³⁷. Wrocław jako wielkie miasto stwarza migrantom okazję do zniknięcia w tłumie, ukrycia swej tożsamości, wejścia w środowisko ludzi wykorzenionych, bezdomnych, czyli o podobnej lub identycznej kondycji. Przede wszystkim jednak wielkie miasto jest pod dwoma względami przyjaźniejsze dla bezdomnych: łatwiej jest zdobyć minimalne środki egzystencji oraz skorzystać z infrastruktury pomocowej tak publicznej, jak i trzeciego sektora.

Istotną kwestią w dyskusji o wrocławskich bezdomnych jest ustalenie, na kim ma się koncentrować proces wyprowadzania z bezdomności, czy – jak to proponuje A. Pindral – demarginalizacji bezdomnych³⁸. Czy bezdomni powinni być różnicowani na swoich i migrantów, czy też traktowani tak samo, przy przeznaczaniu ograniczonych środków finansowych na bezdomność?

Rozróżnienie na swoich bezdomnych (mieszkańców Wrocławia) i przybyłych z zewnątrz różnicuje nastawienia pracowników pomocy do bezdomnych i może wpływać na realizowaną strategię pomocową. Wśród ekspertów, jak i samych pracujących z bezdomnymi pracowników socjalnych i wolontariuszy, nie ma zgody co

³⁵ J. Wygnańska, *Europejska typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS*. Gdańsk: Pomost. Pismo Samopomocy, 2005.

³⁶ A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Mieszkalnictwo socjalne jako instrument demarginalizacji społecznej bezdomnych na przykładzie Poznania*, *Polityka Społeczna* 2010, nr 3, s. 2.

³⁷ J. Żurko, *Problem bezdomności we Wrocławiu*, w: S.W. Kłopot, M. Błaszczyk, J. Pluta, *Problemy społeczne w przestrzeni...*, op. cit.

³⁸ A. Pindral, *Uwarunkowania procesu demarginalizacji osób bezdomnych w Polsce*. Rozprawa doktorska, promotor: D. Zalewska. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2005.

do postępowania z bezdomnymi. Czy strategią pomocową ma być próba ponownego zakorzeniania ich we wcześniejszym środowisku społecznym, czy też próba osadzenia ich w nowym środowisku? W przypadku pierwszego rozwiązania migranci mieliby wrócić w miejsce ostatniego swego zameldowania, i tam instytucje pomocowe powinny pomagać im w powrocie do ich środowisk rodzinnych i społecznych. W przypadku drugiego rozwiązania, wrocławskie środowiska pomocowe winny pomagać w stworzeniu nowych relacji osób wyprowadzanych z bezdomności ze środowiskiem społecznym, w którym zlokalizowane byłyby mieszkania chronione lub hostele dla bezdomnych. Ale nawet w tym przypadku nie ma spójnej odpowiedzi na pytanie, czy proces wyprowadzania z bezdomności rozpoczynać od mieszkań chronionych, czy też od skupienia zakwalifikowanych do procesu demarginalizacji bezdomnych w pomieszczeniach typu hostelowego.

Niezależnie od przyjmowanej strategii pomocowej, pomoc zawsze jest związana z kontrolą zachowań bezdomnych, i im większa podatność na współpracę (czytaj: podporządkowanie się regułom tworzonej przez instytucje i organizacje pomocowe), tym większa skuteczność i efektywność pracy socjalnej z bezdomnymi. Część bezdomnych nie chce tym regułom się podporządkować i bardzo okazjonalnie korzysta z pomocowego wsparcia. Są to najczęściej osoby długotrwale bezdomne, z licznymi uzależnieniami, chorobami, tworzące własne mikrośrodowisko społeczne. To ich zachowania w przestrzeniach publicznych budują negatywny stereotyp osoby bezdomnej, ponieważ w stosunku do nich system bezpieczeństwa publicznego (policja, straż miejska) są praktycznie bezradne.

Z badań nad bezdomnymi i z praktyki pracy socjalnej zorientowanej na wyprowadzanie z bezdomności wynika, że tylko część bezdomnych kwalifikuje się do tego rodzaju pomocy. To tzw. płytka, krótkotrwała bezdomność. Osoba nią dotknięta podtrzymuje chociażby szczątkowe relacje z różnymi środowiskami społecznymi: pracy, rodziną itp. Ponadto osoba ta jest relatywnie zdrowa, zdolna do samodzielnego funkcjonowania, nieobciążona nałogami uniemożliwiającymi jej samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie.

Głównym celem długiego procesu zindywidualizowanej pracy z bezdomnym jest wyprowadzenie z bezdomności. Jak można sądzić z badań, organizacje trzeciego sektora są znacznie skuteczniejsze w wyprowadzaniu z bezdomności niż instytucje pomocowe państwa i samorządu terytorialnego. Niezależnie od realizowanej strategii koniecznym i niezbędnym warunkiem powodzenia procesu wyprowadzania z bezdomności jest możliwość uzyskania mieszkania socjalnego dla osoby bezdomnej na końcowym etapie tego procesu. Jeśli nie można zagwarantować mieszkania socjalnego dla bezdomnego, to nie można wyprowadzić tej osoby z bezdomności. W związku z tym dyskusja, którym bezdomnym się zająć: wrocławianinem czy przybyszem, jest bez sensu.

Dominującą formą pomocy jest pomoc doraźna, z której zresztą część bezdomnych korzysta tylko w skrajnie niesprzyjających warunkach pogodowych, świadczona przez pomoc społeczną. W świetle badań efektywność pomocy doraźnej ofe-

rowanej przez fundacje i stowarzyszenia działające w trzecim sektorze jest wyższa niż efektywność pomocy instytucji samorządowych.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Należy rozpocząć spisy z natury wrocławskich bezdomnych, by mieć orientację w skali zjawiska i móc oszacować liczbę bezdomnych, których można zakwalifikować do procesu demarginalizacji.
- Zapewnić infrastrukturę lokalową, konieczną dla procesu demarginalizacji.
- Rozważyć możliwość delokalizacji bezdomnych migrantów, poprzez nawiązanie ściślejszej współpracy z innymi jednostkami samorządów terytorialnych.
- Pomoc doraźną przekazać trzeciemu sektorowi na zasadzie konkursu projektów socjalnych, zachowując nadzór i kontrolę nad realizacją projektów.

Bezpieczeństwo i patologia społeczna w mieście

W świetle przepisów zapewnienie bezpieczeństwa należy do podstawowych obowiązków samorządu terytorialnego. Policja i wymiar ścigania są instytucjami państwowymi hierarchicznie uporządkowanymi. Wymusza to system zależności pomiędzy samorządem terytorialnym a odpowiednimi strukturami aparatu ścigania. W praktyce powoduje to, że zarząd miasta ma co najwyżej pośredni wpływ na rozmiary przestępczości oraz prewencję. Innymi słowy, ma obowiązki, a nie ma instrumentów działania w swojej dyspozycji i pod swoją kontrolą. Pomijamy straż miejską, która w świetle przepisów ma charakter raczej porządkowy.

Zmiany wskaźników dotyczące typów i rozmiarów przestępczości zdają się w większym stopniu informować o sprawności działania policji niż o samych zjawiskach penalizowanych przez system prawny. Zmienność wskaźników może być z jednej strony efektem biurokratycznych strategii funkcjonariuszy nierejestrujących pewnych zdarzeń, zgłoszeń mieszkańców Wrocławia, z drugiej zaś strony obniżania lub faktycznego wzrostu pewnego rodzaju zdarzeń penalizowanych przez polskie prawo. Powoduje to, że większą poznawczą wartość mają analizy dłuższych sekwencji czasowych. My ograniczamy się jedynie do ilustracji pewnych problemów związanych z bezpieczeństwem mieszkańców.

Dane z ostatnich czterech lat pozwalają na stwierdzenie obniżania się liczby dokonanych przestępstw od 2008 roku, ale nie umożliwiają stwierdzenia, że ta tendencja spadkowa ma długotrwały charakter. Przestępstwa przeciw mieniu, kradzieże, kradzieże z włamaniem oraz kradzieże i wymuszenia rozbójnicze przez dorosłych,

jak i młodocianych występowały najczęściej i stanowiły ponad połowę stwierdzonych przestępstw dokonywanych przez dorosłych.

Tabela 28. Przestępczość stwierdzona w latach 2006–2009 we Wrocławiu

Lata	2006	2007	2008	2009
Przestępczość stwierdzona	35 107	35 748	33 866	33 110
Dynamika przestępczości	100%	102%	96%	94%

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych GUS. *Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza IV kwartał 2009*, op. cit.

Tabela 29. Wybrane przestępstwa przeciwko mieniu we Wrocławiu w latach 2006–2009

Lata	2006	2007	2008	2009
Kradzież cudzej rzeczy	11 356	11 310	10 177	10 802
Kradzież i kradzież z włamaniem do samochodu	828	793	721	804
Kradzież z włamaniem	6 457	5 455	4 972	5 602
Kradzież rozbójnicza, rozbój i wymuszenie rozbójnicze	978	1 072	1 062	1 039

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych GUS. *Wrocław. Sytuacja społeczno-gospodarcza IV kwartał 2009*, op. cit.

Drugą istotną kategorią przestępstw były pobicia, pobicia z uszczerbkiem na zdrowiu itp.

Przestępstwa są przestrzennie zróżnicowane: w centrum i strefie śródmiejskiej relatywnie częściej zdarzają się rozboje i wymuszenia rozbójnicze, kradzieże z włamaniem do sklepów, samochodów itp. W osiedlach wrocławskich łupem złodziei padają mieszkania, piwnice i samochody. Rozboje, bójki należy traktować jako porachunki pomiędzy bandami lokalnej młodzieży, ewentualnie jako walki o władanie przestrzenią osiedli pomiędzy konkurencyjnymi grupami blockersów. Struktura funkcjonalno-przestrzenna wyraźnie różnicuje i skalę, i rodzaje dokonywanych przestępstw.

W badaniach zrealizowanych w latach 2009–2010, na potrzeby „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych”, uwzględniono kwestię poczucia bezpieczeństwa w zależności od aktywności respondenta w przestrzeni miasta, z odniesieniem do kontinuum przestrzeni od najbliższych miejsca zamieszkania do najdalszych. Przyjęto założenie o związku pomiędzy odczuciami i postawami badanych, związanymi z bezpieczeństwem, a charakterem użytkowanej przestrzeni i rytmem życia mieszkańców miasta.

Tabela 30. Przestępczość nieletnich we Wrocławiu w latach 2007–2008

Kategoria	2006		2007		2008	
	Udział nieletnich w ogóle przestępstw	Wskaźnik do wykrytych	Udział nieletnich w ogóle przestępstw	Wskaźnik do wykrytych	Udział nieletnich w ogóle przestępstw	Wskaźnik do wykrytych
Ogółem przestępstw	8,5	16,3	6,6	12,8	7,0	12,9
Zgwałcenie	13,7	17,9	8,7	10,5	4,2	7,0
Uszczerbek na zdrowiu	11,4	15,1	13,2	20,1	12,6	17,0
Udział w bójce lub pobiciu	16,2	24,0	20,5	32,5	31,2	46,2
Rozbój i wymuszenie rozbójnicze	21,6	42,0	23,1	43,2	21,6	40,1
Kradzież cudzej rzeczy	7,3	28,8	5,1	22,0	5,6	22,6
Kradzież z włamaniem	15,2	43,7	10,5	33,3	11,8	43,2
Razem o charakterze kryminalnym	10,1	22,8	7,8	17,5	8,5	19,8

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych KMP we Wrocławiu.

Najbezpieczniej mieszkańcy Wrocławia czują się we własnym domu i mieszkaniu. Jest to przestrzeń najbardziej oswojona, swoisty azyl. Oceny pozytywne przypisywane są przez ponad 90% wrocławian. Nauczani wcześniejszymi doświadczeniami zdążyli je już wyposażyć w drzwi antywłamaniowe, kraty w oknach w mieszkaniach na parterze i pierwszym piętrze. Mogą również w jakimś stopniu liczyć na solidarność sąsiedzką. W tym sensie poczucie bezpieczeństwa zdaje się mocno ugruntowane i uzasadnione.

Nieco inaczej, w bardziej zróżnicowany sposób, oceniane jest bezpieczeństwo w przestrzeniach publicznych. Za najbezpieczniejsze uważane są osiedla i ulice, przy których znajduje się dom lub mieszkanie badanych, nieco mniej pewnie za to badani czują się przebywając w centrum miasta. Za najmniej bezpieczne uznane zostały miejskie parki i skwery. Podobnie respondenci wyrażali swoje obawy przed przebywaniem w innych, niż własne osiedle, częściach miasta.

Omawiane badania pokazują, że mienie niemal co trzeciego mieszkańca miasta było przedmiotem włamania i próby kradzieży. Wśród ogółu badanych 29% osób poczuło się zagrożonych w wyniku włamań do piwnic lub samochodów, a prawie 12% w wyniku włamań do mieszkań. Poziom wiktyimizacji związany z tą kategorią przestępstw jest najwyższy w osiedlach cieszących się wysokim prestiżem,

zabudowy willowej i domów jednorodzinnych: Krzyki, Partynice, Oporów, Klecina i Zawidawie. Prawie co czwarty mieszkaniec tych części miasta doświadczył sytuacji włamania do mieszkania, a ponad 1/3 włamań do samochodów lub piwnic (dla Krzyków i Partynic wynik ten przekroczył 50%, a dla Zawidawia 40%).

Poczucie bezpieczeństwa (zagrożenia) mieszkańców nie pozostaje w prostej zależności od rozmiarów przestępczości ani też od efektywności policji w ściganiu i wykrywaniu przestępstw. Na poczucie bezpieczeństwa mają również wpływ media, jak i zdarzenia w przestrzeniach publicznych i półpublicznych, które najczęściej mają charakter wykroczeń lub których (nawet jako wykroczenia) nie daje się zakwalifikować: np. grupki pijącej w bramach młodzieży, burdy pijackie i bójki w przestrzeni publicznej, tzw. uciążliwi sąsiedzi, wymuszenia na ulicy datków na papierosy, piwo lub inne cele, rozroby na przystankach komunikacji zbiorowej i w tramwajach oraz autobusach itp. Właśnie te zdarzenia powodują, że omijane są fragmenty blokowisk, parków czy skwerów. Powodują również, że niechętnie pozostawiamy bez opieki dzieci na podwórkach, odprowadzamy je do szkoły, podobnie jak i naszych gości na przystanki komunikacji zbiorowej, pilnując, by nie spotkała ich „zła przygoda” podczas oczekiwania na tramwaj czy autobus. Zapobieganie takim zdarzeniom i chwywanie sprawców jest niezwykle trudne, żmudne i mało efektywne. Po pierwsze, często brakuje podstawy prawnej do interwencji, po drugie, interwencje te są mało efektowne i efektywne dla nastawionych na pokonywanie kolejnych szczebli w karierze zawodowej funkcjonariuszy. Co więcej, zdaje się, że wymagają nieco innego sposobu kontroli przestrzeni publicznej, niż dozorowanie obszarów przez funkcjonariuszy z samochodów oraz zaangażowania znacznie większej ich ilości. Poza kontrolą pozostaje część śródmiejskich podwórek, blokowisk, szkolnych boisk itp.

Patologie społeczne we Wrocławiu. Zachowania dewiacyjne, do których odnosi się termin patologia społeczna, w szczególny sposób zagrażają łaadowi społecznemu. Stwarzają one nie tyle bezpośrednie sytuacje zagrożenia, ile ich obecność niejako „kwestionuje” istniejący łaad normatywny. Zagrażają więc nie tylko bezpieczeństwu jednostki (co się oczywiście zdarza), lecz przede wszystkim poczuciu porządku społecznego.

Do zjawisk uznanych za patologiczne należą alkoholizm i narkomania, prostytucja, w tym prostytutka nieletnich oraz przemoc w rodzinie. W związku z medykacją pewnych problemów z tego zakresu, liczba instytucji zajmujących się tymi dewiacjami jest dość duża: poczynając od policji, poprzez Wydział Zdrowia, MOPS-y, a na trzecim sektorze skończywszy.

Według danych MOPS problem alkoholizmu dotyczył w 2006 roku 649 rodzin, w 2007 – 559, w 2008 zaś 491 rodzin. Rozmiar zjawiska wydaje się być jednak większy niż sugerują to powyższe liczby, dotyczy bowiem tylko tych osób, które zgłosiły się do tej instytucji z innych przyczyn. Dane te pokazują sytuację osób, dla których problem alkoholizmu koresponduje z problemem ubóstwa i braku wystarczającej ilości środków finansowych.

Dane Wydziału Zdrowia Urzędu Miasta Wrocławia, monitorującego problem alkoholizmu, wskazują, że problem nadużywania alkoholu dotyczy około 2000 rodzin. W roku 2007 wpłynęło 715 wniosków o leczenie choroby alkoholowej, do sądu skierowano zaś wnioski dotyczące 492 osób o leczenie przymusowe. W 2008 roku wpłynęło już 850 podań, wnioski sądowe natomiast dotyczyły 411 osób. Zwiększa się również liczba osób poddających się dobrowolnemu leczeniu choroby.

Szacunki Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wskazują, że około 2% społeczeństwa ma problemy z alkoholem. Można więc sądzić, że problem alkoholizmu jest znacznie większy niż wskazywałyby na to dane urzędowe i może dotyczyć ponad 10 tys. mieszkańców Wrocławia.

Problemem narkomanii zajmuje się również kilka różnych instytucji, które inaczej rozpoznają to zjawisko. Dane MOPS wskazują, że w roku 2006 z pomocy tej instytucji korzystało 85 osób, u których problemem współwystępującym było uzależnienie od narkotyków. W roku 2007 takich osób było nieco mniej, bo 70, zaś w 2008 już tylko 58. Wydział Zdrowia wskazuje, że w związku z zadaniem przeciwdziałania narkomanii w 2008 roku udzielono łącznie porad i wsparcia ponad 9 tys. osób, podobnie jak w roku 2007. Na podstawie takiego krótkiego okresu trudno oszacować zmiany w omawianym zjawisku, można jednak przypuszczać, że liczba osób uzależnionych utrzymuje się na stałym poziomie, oscylującym w okolicach 10 tys. osób. W przypadku uzależnień od narkotyków 105 osób poddano terapii metadonowej (w 2007 roku osób takich było 84). Leczenie uzależnienia z użyciem środków farmaceutycznych stosowane jest więc dla niewielkiej liczby potrzebujących, i wynika to z niechęci do finansowania leczenia.

Badania prowadzone na zlecenie Wydziału Zdrowia Urzędu Miasta³⁹ potwierdzają obiegową opinię o powszechnej dostępności alkoholu i narkotyków dla młodzieży i osób nieletnich. W przypadku alkoholu podkreślana jest łatwość, z jaką osoby nieletnie mogą nabyć trunki oraz masowość spożywania alkoholu przez młodzież. Drugim problemem, który badania potwierdzają, jest duże poczucie zagrożenia mieszkańców miasta ze strony osób pijących alkohol i zażywających narkotyki. Niewątpliwie obawy badanych mają swoje podstawy empiryczne: istnieje dosyć ścisły związek między zachowaniami agresywnymi a konsumpcją alkoholu i narkotyków.

Wyniki badań i dane Wydziału Zdrowia potwierdzają smutne konstatacje: nieskuteczność profilaktyki narkotykowej i alkoholowej. W przypadku uzależnienia od nielegalnych środków psychoaktywnych dodatkowo nieskuteczność działań wzmacnia penalizacja zjawiska. Osoba uzależniona, zamiast zostać poddana terapii i leczeniu odwykowemu, trafia do więzienia. Zgodnie z informacjami Open Society

³⁹ *Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną we Wrocławiu*. Raport z badań. Sopot–Warszawa 2007; A. Turek, *Monitorowanie problemów alkoholowych i narkotycznych na terenie miasta Wrocławia w 2005 roku*. Raport dla Wydziału Zdrowia Urzędu Miasta Wrocławia. Wrocław 2006.

Institute, w Polsce tylko cztery zakłady karne zajmują się terapią osób uzależnionych od narkotyków.

Podobnie jak inne zjawiska dewiacyjne, przemoc w rodzinie jest równie trudna do oszacowania. Według danych policyjnych, w 2008 roku interwencje rodzinne podjęto w 1300 przypadkach, zaś procedurę „niebieskiej karty” uruchomiono dla 970 osób. Rok wcześniej analogicznych zdarzeń było 2147, a karty założono 1317 osobom. Dane MOPS wskazują, że w roku 2007 rozpoznano przemoc w 105 rodzinach, w 2008 zaś już w 276. Badania „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych” wskazują, że około 0,5% rodzin jest objętych instytucjonalnym nadzorem ze względu na przemoc w rodzinie. Liczba rodzin we Wrocławiu borykających się z problemem przemocy to około 5–7 tys. osób.

Poza wymienionymi działaniami, na terenie Wrocławia realizowane są również programy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i zagospodarowaniem czasu wolnego dzieciom i młodzieży. Działaniami z pierwszego zakresu objęto w 2008 roku ponad 8 tys. osób. Brak wniosków z ewentualnej ewaluacji zadań uniemożliwia jednoznaczną ocenę realizacji programu. W raporcie Wydziału Zdrowia UM we Wrocławiu na pierwszy plan wysuwają się dwie kategorie działań: poradnictwo i wsparcie udzielane ofiarom przemocy. Brak natomiast skutecznych działań ukierunkowanych na reedukację sprawców.

Problem ewaluacji programów poprawy bezpieczeństwa. W ostatnich pięciu latach na terenie Wrocławia zrealizowano dwa programy poprawy bezpieczeństwa, a trzeci jest w trakcie realizacji. Podstawowy problem związany z wprowadzaniem programów dotyczy oceny ich skuteczności. Trudno jest stwierdzić, na ile zmiany w statystykach przestępczości, w jej rozmiarach i rodzajach, są wynikiem podjętych działań, a na ile efektem wpływu innych zjawisk społeczno-ekonomicznych. Działania, które należy podjąć w przyszłości, związane powinny być z możliwością kontroli rozmiarów zjawisk oraz ewaluacji podejmowanych programów naprawczych.

Trudność w ocenie skuteczności efektów programów wynika z braku możliwości skutecznego kontrolowania wpływu innych czynników, niż zamierzone, na system miejski. W tym celu należy zastanowić się nad wprowadzeniem monitoringu w mniejszych obszarach przestrzennych, w których łatwiej byłoby dokonywać kontroli pozaprogramowych czynników (np. migracji, zmian w strukturze demograficznej itp.).

Postulowane zmiany służyć powinny przede wszystkim instytucjom zajmującym się utrzymaniem ładu i porządku – policji i straży miejskiej.

Monitoringiem i ewaluacją programów poprawy bezpieczeństwa powinny się zajmować odpowiednie jednostki samorządowe lub organizacje pozarządowe, które podejmą się tego działania w ramach programów poprawy bezpieczeństwa. Działania podejmowane w mniejszych obszarach przestrzennych (np. obwodach spisowych lub rejonach urbanistycznych) pozwolą na kontrolowanie wpływu innych czynników niezwiązanych z programem.

WNIOSKI I REKOMENDACJE STRATEGICZNE

- Trudności w koordynacji działań wielu instytucji samorządowych, państwowych i trzeciego sektora powodują niepełne wykorzystanie środków i zasobów ludzkich.
- Niezadowolający jest przepływ informacji o podejmowanych działaniach.
- Brak przełożenia pomiędzy zlecanymi badaniami a podejmowanymi działaniami prewencyjnymi i profilaktycznymi.
- Brak ewaluacji programów prewencyjnych.
- Konieczne są programy prewencyjne nastawione na wzrost poczucia bezpieczeństwa. Adresatem tych programów powinny być przede wszystkim dzieci i młodzież szkolna. Statystyki przestępczości nieletnich dowodzą, że jest ona bardzo często ofiarą, ale również i sprawcą zdarzeń kryminalnych oraz wykroczeń.
- Programy powinny być tak formułowane, by przy okazji włączyć w działania mieszkańców osiedli i kwartałów ulic.
- Należy podjąć próbę wymuszenia zmiany organizacji patroli policyjnych (piesze lub rowerowe zamiast samochodowych).
- Straż miejska nie tylko powinna być obecna w terenie osiedli i kwartałów ulic, ale rzeczywiście pilnować porządku publicznego.

2. Analiza SWOT

Analiza SWOT zawiera zestawienie silnych i słabych stron Wrocławia (wraz z jego strukturami zarządczymi) oraz szans i zagrożeń, jakie tkwią w pozamiejskim środowisku zewnętrznym i objawiają się pod postacią procesów i zjawisk społecznych, politycznych, ekonomicznych i kulturowych, na które miasto nie ma żadnego wpływu. Szanse i silne strony należy wykorzystywać, słabe strony powinny być niwelowane, a zagrożenia należy unikać. Tak ogólnie wygląda proces zwiększania prawdopodobieństwa efektywnej realizacji *Strategii*...

Dla zrozumienia prezentowanego tu materiału dwa zagadnienia wydają się mieć istotne znaczenie: metodologia przygotowanej analizy SWOT oraz jej zakres i przedmiot wyznaczony opracowaną wcześniej strukturą celów strategicznych.

Metodologia

Metodologia analizy SWOT musi uwzględnić specyfikę sytuacji diagnostycznej. Źródłem tego typu analizy są bowiem zagadnienia marketingowe, a rozwiązywanie problemów społecznych nie może być operacyjnie porównywane z działaniami, jakie podmioty gospodarcze podejmują w walce o ograniczone zasoby, nastawionymi na maksymalizację efektów. Analiza musi więc przebiegać nieco inaczej. W obrębie rzeczywistości rynkowej głównym celem wyznaczającym perspektywę analizy SWOT jest zajęcie najbardziej korzystnej pozycji konkurencyjnej. W tym celu poszukuje się czynników przewagi konkurencyjnej oraz ocenia szanse i zagrożenia oraz siły i słabości organizacji w drodze do tego celu. Zawsze w porównaniu z konkurentem. Natomiast jedynym konkurentem władz samorządowych w rozwiązywaniu, dajmy na to, problemów socjalnych jest rzeczywistość społeczna, która sama w sobie jest wielkim problemem. Gdyby poszczególne miasta „walczyły” ze sobą na przykład o mieszkańców, wówczas sytuacja byłaby porównywalna. Mało tego – byłaby nieporównanie prostsza. A tak, metodologię SWOT należy nieco zmodyfikować i dopasować ją do realiów rzeczywistości, w której odbywa się „walka” o inkluzję wykluczonych i podniesienie poziomu jakości życia reszty mieszkańców. Dlatego analiza musi stanowić połączenie dwóch odrębnych wątków:

1. Opartej na analizie danych empirycznych, jednakże jakościowej, bo eksperckiej, ocenie szans, jakie mamy na realizację określonych zamierzeń, w kontekście oceny jakości zasobów instytucjonalnych i wyzwań stwarzanych przez otoczenie tych zasobów. Ta część analizy odwołuje się bezpośrednio do wyników badań empirycznych poświęconych diagnozie problemów społecznych. Zestawienie wyników tych badań z oceną zasobów instytucjonalnych oraz zewnętrznych procesów społecznych, które wpływają na sytuację socjalną mieszkańców i sytuację społeczną całego miasta, pozwala ekspertom wyłonić zestaw czynników, okoliczności, które poddawane są dalszej obróbce. Każda taka okoliczność i każdy taki czynnik jest przedmiotem zespołowej dyskusji, która ma określić jego znaczenie dla realizacji zakładanych celów i interakcję z innymi okolicznościami i sytuacjami. Wyselekcjonowany zbiór, w podziale na czynniki stwarzające szanse, zagrożenia, będące mocnymi i słabymi stronami przechodzi do drugiego etapu analizy i poddawany jest ocenie znacznie szerszego grona ekspertów.
2. Ilościowym zestawieniu czynników, które mogą bezpośrednio wpłynąć na szansę realizacji celów strategii na jej poszczególnych poziomach: celu głównego, celów strategicznych oraz celów operacyjnych. Ta część analizy bazuje bezpośrednio na ocenach i opiniach eksperckich, przy bardzo szerokim i zróżnicowanym zapleczu osób uznanych za ekspertów, dobranych z uwzględnieniem wielu specjalności. Na tym etapie do zespołu dołączani są bowiem pracownicy struktur zarządczych. Ich zadanie polega na wyrażeniu swojej opinii na temat zaproponowanego zestawu czynników.

Struktura celów strategicznych

Prezentowany poniżej schemat struktur celów stanowi jeden z efektów końcowych prac zespołu ekspertów nad stworzeniem szkieletu konstrukcyjnego *Wrocławskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, który wraz z *Diagnozą problemów społecznych Wrocławia* ma wyznaczać kierunki pracy socjalnej i realizacji polityki społecznej Wrocławia na najbliższe 10 lat. W pewnym sensie można powiedzieć, że drogę od celów strategicznych do celu głównego zespół ekspercki przebył niejako dwa razy.

Po pierwsze, prace nad *Strategią...* rozpoczął proces zbierania danych empirycznych i tworzenia ekspertyz, nakierowany na identyfikację problemów społecznych i socjalnych na poziomie mikro. Temu służyła „Analiza Desk Research” oraz ilościowe badania socjologiczne, a także zamówione ekspertyzy tematyczne. Wszystkie zidentyfikowane w toku prac problemy mikrospołeczne daje się pogrupować w kilka jednorodnych aspektów:

1. Ład funkcjonalno-przestrzenny w wymiarze infrastrukturalnym, ze szczególnym uwzględnieniem polityki mieszkaniowej miasta i problemów komunikacyjnych.
2. Demografia.
3. System gospodarczy i rynek pracy.
4. Miejski styl życia.
5. Polityka zdrowotna.
6. Polityka oświatowa.
7. Problemy socjalne.

To na poziomie tych właśnie aspektów zidentyfikowane zostały konkretne problemy, które mają stanowić zakres konkretnych działań podejmowanych przez służby socjalne Wrocławia. Ponieważ jednak żadne działanie służb miejskich nie ma charakteru izolowanego (z racji nadrzędności polityki społecznej miasta, która ma stanowić element zintegrowanego systemu polityki społecznej państwa), to owe bardzo konkretne problemy wyznaczające bardzo konkretne cele musiały zostać uogólnione. Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia efektywności systemu instytucjonalnego, jak i wykorzystania środków finansowych i potencjału kadrowego. Pamiętajmy: mówimy o systemie miejskim, a nie o poszczególnych działach czy wydziałach. To na poziomie systemu miejskiego opracowywana i wdrażana jest strategia rozwiązywania jakichkolwiek problemów.

Dlatego właśnie poszczególne problemy wyznaczające cele operacyjne zostały zintegrowane do poziomu trzech celów strategicznych: pierwsze dwa można by nazwać celami nastawionymi na realizację żywotnych interesów mieszkańców Wrocławia, a trzeci – używając sformułowań stosowanych w projektach unijnych – jest celem realizującym tzw. wsparcie techniczne. Wszystkie te cele udało nam się połączyć w jeden główny, który łączy w sobie zarówno interesy mieszkańców, jak i władz miasta. Mieszkańcy i władze stanowią elementy czegoś, co możemy nazwać

zintegrowanym systemem miejskim Wrocławia. I to w odniesieniu do tak właśnie pomyślanego celu głównego została sformułowana misja strategii, jak i przeprowadzona analiza SWOT.

Po drugie, przeprowadzona analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, jakie stoją przed służbami miejskimi w związku z realizacją poszczególnych działań, pozwoliła wyznaczyć sferę tego, co jest możliwe oraz tego, co konieczne. Stąd właśnie wspomniana wcześniej „droga w drugą stronę”, którą przeszedł zespół ekspercki. W jej wyniku, wychodząc od celu głównego, poprzez cele strategiczne, dotarliśmy ponownie do celów operacyjnych, dla których został sformułowany zestaw wskaźników oraz opracowano model działań instytucjonalnych. Wskaźniki te mają charakter jednostkowy i odnoszą się do poszczególnych działań. Syntetyczna ocena i ewaluacja samej strategii, tak po zakończeniu 10-letniego okresu realizacji, jak i w trakcie jej trwania, powinna uwzględniać interferencję poszczególnych działań oraz pozytywne i negatywne wzmocnienia, jakie siłą rzeczy będą musiały wystąpić pomiędzy poszczególnymi działaniami jednostkowymi.



Rycina 3. Struktura celów *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia*

Prezentowany powyżej schemat struktury celów strategicznych dotyczy jedynie najbardziej ogólnego jej poziomu. Uwzględnianie w jednym schemacie wszystkich celów operacyjnych jest niemożliwe, gdyż w ich gąszczu mniej widoczny byłby sens, jaki nadajemy całej *Strategii*... Pomiędzy poszczególnymi celami operacyjnymi istnieje bowiem sieć wielopoziomowych powiązań, których nie da się przedstawić w postaci jednego klarownego schematu, tak jak nie da się w ten sposób zadekretować przebiegu jakiegokolwiek procesu społecznego, na który składają się tysiące działań jednostkowych. A realizacja *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia* jest pomyślana jako taki właśnie wieloletni, wieloetapowy i wielopoziomowy proces społeczno-instytucjonalny. Dopiero na bazie przedsta-

wionej poniżej matrycy czynników, ich syntetycznego omówienia oraz zestawu wskaźników realizacji celów, jak również modelu działań instytucjonalnych, które stanowić będą naturalne rozszerzenie i uzupełnienie analizy SWOT, poszczególne agendy miejskie będą mogły opracowywać plany realizacyjne i zabezpieczać środki. Sam proces będzie musiał być modyfikowany w trakcie realizacji.

Tabele czynnikowe

Tabele czynnikowe, które stanowią główną część prezentowanej analizy, bezpośrednio odnoszą się do celu głównego, ale uwzględniają zarówno wymagania stawiane przed służbami miejskimi przez trzy cele strategiczne, jak i wszystkie zawierające się w nich cele operacyjne. Takie syntetyczne zestawienie podyktowane jest niezwykle szerokim obszarem zagadnień, jak i horyzontem czasowym realizacji strategii.

To jest jednak tylko punkt odniesienia. Źródło poniższych czynników jest nieco inne. Można powiedzieć, że są bezpośrednio związane z ustaleniami diagnostycznymi wynikającymi z badań, jak i ze strukturą celów operacyjnych stanowiących odpowiedź na zapotrzebowanie w zakresie rozwiązywania problemów wynikających z ustaleń diagnostycznych. Wyodrębnienie i selekcja owych czynników miała charakter ściśle ekspercki. Wynika z analizy, jakiej poddane zostały poszczególne cele operacyjne, które w trakcie dyskusji były rozpatrywane w kontekście możliwości ich realizacji oraz wszelkich okoliczności, które na tą realizację wpływają. Oczywiście jest, że zazębianie się poszczególnych celów operacyjnych (co pokazane zostało przy analizie wymiarów, problemów i kontekstów, w jakich rodzą się i interferują ze sobą problemy społeczne, analizę na której bazuje struktura celów operacyjnych) powoduje, że te same okoliczności mogą mieć wpływ na różne problemy i muszą być uwzględnione przy okazji realizacji różnych, czasami bardzo odmiennych celów. Dlatego też czynniki determinujące szanse realizacji celu głównego strategii zostały pogrupowane w nieco inny, bardziej przejrzysty sposób niż cele operacyjne w swojej pierwotnej strukturze.

Poszczególne czynniki, bez względu na kategorię do której zostały zaliczone, wchodzą ze sobą w wielorakie relacje. Sieci tych relacji nie można odtworzyć z racji jej dynamicznego charakteru, niekompletnej enumeracji czynników oraz nieprzewidywalności biegu wydarzeń. Dla porządku jednak zostały one podzielone na trzy grupy, w zależności od tego, z jakim wymiarem działań miejskich są naszym zdaniem najbardziej związane. Pierwsza grupa to czynniki najbliższe problemom przestrzenno-funkcjonalnym, z włączeniem zagadnień infrastrukturalnych i zaplecza instytucjonalnego; druga grupa to zagadnienia kultury, rekreacji, stylu życia i poziomu życia, rozumianego jako zagospodarowanie czasu wolnego; trzecia poświęcona jest problemom rynku pracy, gospodarki i poziomu życia mieszkańców Wrocławia.

Tabela 31. Zestawienie mocnych stron Wrocławia i jego służb zarządczych oraz szans stawianych przed nimi przez środowisko zewnętrzne

	Mocne strony	Szanse
1	2	3
Przestrzeń–infrastruktura–ludzie	– Wysoka identyfikacja mieszkańców z miastem i poczucie wrocławskiej tożsamości – Wysoki poziom kwalifikacji kadr systemu instytucjonalnego miasta, a przede wszystkim instytucji realizujących cele polityki społecznej – Położenie w regionie na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjno-inwestycyjnych – Atrakcyjność inwestycyjna przestrzeni miejskiej ze względu na dostępność terenów pod inwestycje, jak i politykę proinwestycyjną miasta – Wysoka wartość marki Wrocław i jej ponadregionalna rozpoznawalność – Umiejętność pozyskiwania środków unijnych – Ciągłość władzy samorządowej i brak zawirowań politycznych powodujących nagłe zmiany zasad polityki miejskiej – Umiejętności marketingowe władz miejskich i wiedza na temat wpływu marki na atrakcyjność inwestycyjną i demograficzną miasta – Dogodne położenie Wrocławia jako regionalnego centrum politycznego i administracyjnego – Wysoki potencjał ludnościowy wynikający z migracji do Wrocławia dużej ilości ludności napływowej – Różnorodność lokalnych organizacji pozarządowych funkcjonujących w wielu obszarach życia – Duża ilość i różnorodność organizacji działających w obszarze pomocy społecznej – Współpraca sektora pozarządowego z administracją samorządową w zakresie organizacji różnych usług społecznych	– Infrastruktura, która pozostanie w dyspozycji miasta po Euro 2012 (obiekty sportowe, turystyczne, gastronomiczne i in.) – Wzrost rozpoznawalności Wrocławia w wyniku Euro 2012, zarówno w kraju, jak i za granicą – Rozwój III sektora, w tym również wzrost aktywności we Wrocławiu organizacji pozarządowych z zagranicy – Poprawa infrastruktury komunikacyjnej i transportowej w rejonie Dolnego Śląska – Wzrastające znaczenie środków unijnych w finansowaniu inwestycji publicznych – Wzrost podmiotowości społecznej i znaczenia działalności pozarządowej – Stabilizacja ogólnokrajowej struktury partyjnej w Polsce – Wzrost znaczenia masowych kanałów informacji dla integracji zbiorowości i komunikacji ze zbiorowościami lokalnymi oraz wzrost powszechności tych form oddziaływania – Globalizacja w wymiarze inwestycyjnym (poszukiwanie dogodnych warunków przez inwestorów, nieograniczone przestrzennie i geograficznie)

1	2	3
Czas wolny wrocławian	– Lokalizacja instytucji kultury o zasięgu ponadregionalnym, rozpoznawalnych w kraju i częściowo za granicą – Organizacja we Wrocławiu imprez kulturalnych o krajowym i międzynarodowym zasięgu (Jazz Nad Odrą, Wratislavia Cantans i in.), które przyciągają osoby spoza regionu – Złożoność dziedzictwa kulturowego, do którego nawiązują kolejne pokolenia polskich osadników – Dynamiczny rozwój infrastruktury turystycznej – Wielość dostępnych w mieście usług wyczerpujących zapotrzebowanie społeczne – Duża liczebność społeczności: akademickiej, kulturalnej, jak również społeczności profesjonalistów, menedżerów i wysoko kwalifikowanej kadry oraz przedstawicieli tzw. starej inteligencji – Różnorodność społeczna i kulturowa Wrocławia – Współfinansowanie przez miasto projektów nastawionych na pomoc społeczną – Istnienie obszarów o wysokim potencjale w zakresie wykorzystania pod budowniczo mieszkalniowe oraz obiekty i tereny rekreacyjne – Rozwój współpracy międzynarodowej (zwłaszcza w szkolnictwie wyższym i kulturze wysokiej)	– Inwestycje w kulturę wyższą (poprzez budowę i rozbudowę znaczących obiektów kulturalno-oświatowych) – Duże zainteresowanie turystów Dolnym Śląskiem, związane nie tylko z bezpośrednim sąsiedztwem i związkami historycznymi z obszarem niemieckojęzycznym – Wzrost różnorodności i wielokulturowości na wielu poziomach życia społecznego w regionie – Spontaniczny charakter inicjatyw o charakterze społecznym, kulturowym i integracyjnym – Potencjał projektów Euro 2012 oraz Europejska Stolica Kultury dla inwestycji i wyzwolenia energii społecznej – Budowa ośrodków naukowych (EIT) – Wzrost znaczenia wysokich technologii w rozwoju gospodarczym i społecznym – Niezaspokojony głód mieszkaniowy, stanowiący czynnik potencjalnie rozwojowy – Znoszenie barier kulturowych i narodowych w życiu codziennym i kontaktach pomiędzy przedstawicielami różnych zbiorowości – Przekształcanie się tradycyjnego społeczeństwa w społeczeństwo wiedzy
Gospodarka–rynek pracy	– Wysoki potencjał gospodarczy wrocławskich przedsiębiorstw – Polifunkcyjna struktura ekonomiczna – Atrakcyjny dla pracodawców i pracobiorców oraz dynamicznie się rozwijający rynek pracy – Rosnący napływ do Wrocławia wykwalifikowanej siły roboczej	– Atrakcyjność wrocławskiego rynku pracy i przemysłu wysokich technologii dla wysoko kwalifikowanej kadry – Otwarcie niemieckiego rynku pracy dla nisko kwalifikowanej kadry – Korzystny kierunek kształtowania trendów rozwoju gospodarczego – Napływ inwestycji spoza regionu wrocławskiego

1	2	3
	– Rozwinięty rynek pracy chronionej (m.in. IMPEL) – Dynamiczny rozwój sektora IT	– Atrakcyjności obszaru metropolitalnego – Rozwój programów i funduszy UE pomocnych przetworzeniu miejsc pracy – Ogólnokrajowa tendencja do zwiększania poziomu aktywizacji zawodowej kategorii wykluczonych z rynku pracy

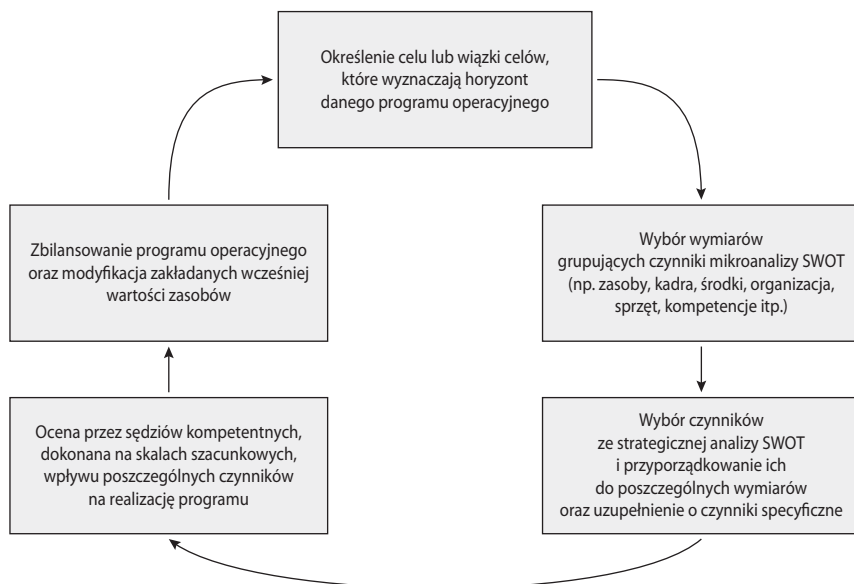
Tabela 32. Zestawienie słabych stron Wrocławia i jego służb zarządzających oraz zagrożeń ze strony środowiska zewnętrznego

	Słabe strony	Zagrożenia
1	2	3
Przestrzeń–infrastruktura–ludzie	– Niezakończona modernizacja połączeń transportowych z regionem i resztą kraju oraz z krajami sąsiednimi – Trudności w uzgadnianiu wspólnych celów rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy samorządami terytorialnymi – Niedostateczna współpraca pomiędzy miastem a państwową i samorządową administracją wojewódzką w rozwiązywaniu problemów społecznych – Zbyt mała ilość atrakcyjnych przestrzeni publicznych zlokalizowanych poza centrum miasta – Chaos urbanistyczny i architektoniczny. Brak planów zagospodarowania dla znacznych obszarów miasta – Rozproszenie działań administracji publicznej (jak i organizacji pozarządowych) – Niski poziom kontroli społecznej, brak dialogu społecznego i komunikacji pomiędzy poszczególnymi kategoriami społecznymi i agendami miejskimi – Brak kompleksowego rozwiązania problemu transportu dla osób niepełnosprawnych	– Wzrost rywalizacji w walce o napływ nowych inwestycji z gminami obszaru aglomeracyjnego – Klientelistyczne strategie władz państwowych wobec samorządów lokalnych – Niekładowy, nieczytelny zakres zadań i obowiązków instytucji pomocowych, wywołany nieścisłościami prawa stanowionego na poziomie centralnym – Oszczędności kadrowe wymuszone przez centrum utrudniające aktywne formy polityki społecznej – Niespójność modelu polityki społecznej państwa wywołująca brak dopasowania systemu wsparcia do zróżnicowanych sytuacji jednostkowych i grupowych na poziomie lokalnym – Zasady finansowania usług pomocy społecznej – Zmiany polityki socjalnej centrum w stosunku do grup już wykluczonych (samotne matki, inwalidzi, długotrwale bezrobotni) oraz rezygnacja z aktywnej polityki społecznej UE i Polski – Nadregulacja prawna i zmienność polityki społecznej oraz przepisów prawnych na poziomie centralnym

1	2	3
	– Konflikty w użytkowaniu przestrzeni – Nakładanie się problemów społecznych na zróżnicowanie przestrzenne – Sektorowy, a nie całościowy charakter prowadzonych polityk społecznych	– Rozwój mody na suburbia i osiedlanie się na obrzeżach miasta, powodujące odpływ na obrzeża i do innych gmin najzamożniejszej, najlepiej wykształconej i najbardziej dynamicznej części zbiorowości – Makroekonomiczne i społeczne mechanizmy wywołujące segregację społeczno-przestrzenną w mieście („gettoizacja” przestrzeni) – Wzrost konkurencyjności i aktywności wizerunkowej innych ośrodków miejskich w Polsce o podobnej wielkości i skali – Niski poziom współpracy instytucjonalnej o charakterze partnerskim oraz słaby poziom świadomości obywatelskiej i etosu służby publicznej
Czas wolny wrocławian	– Słabo rozwinięta infrastruktura sportowo-rekreacyjna – Niska marka lokalnego sportu amatorskiego i zawodowego – Brak dostępu do istniejących obiektów sportowo-rekreacyjnych dla różnych kategorii mieszkańców miasta – Niedostateczne zagospodarowanie już istniejących przestrzeni dla aktywnego wypoczynku i sportu dla mieszkańców w ich miejscu zamieszkania – Nierównomierność rozłożenia w przestrzeni placówek konsumpcji zbiorowej utrzymywanej przez miasto – Brak przestrzeni publicznej w miejscu zamieszkania, która byłaby czynnikiem integrującym pewne kategorie mieszkańców – Brak instytucji i niekomercyjnych placówek kultury na peryferiach (utrzymywanych przez miasto) – Niedostateczne działania mające na celu międzypokoleniową integrację osób starszych – Występowanie barier architektonicznych	– Negatywne oddziaływanie kryzysu na rynek mieszkaniowy – Negatywne procesy demograficzne: wzrastająca liczba seniorów – Osłabienie mobilności demograficznej wynikającej ze wzrostu, alternatywnych wobec tradycyjnych form życia rodzinnego – Wysoki poziom zadłużenia miasta i spółek miejskich

1	2	3
Gospodarka – rynek pracy	– Mało efektywny system włączania w rynek pracy osób niepełnosprawnych i innych kategorii społecznych – Zbyt słabe powiązanie pomiędzy polityką edukacyjną a potrzebami rynku pracy – Wysokie zróżnicowanie społeczne i gospodarcze przejawiające się w dystansach pomiędzy poziomami życia – Niejasność standardów współpracy pomiędzy administracją a rynkiem pracy	– Odpływ wysoko kwalifikowanej kadry do krajów unijnych – Wysokie koszty pracy – Wysokie koszty utrzymania – Ogólne pogorszenie koniunktury gospodarczej – Negatywne oddziaływanie kryzysu na rynek mieszkaniowy – Negatywne oddziaływanie kryzysu na rynek pracy – Niedobory kadrowe w sektorze pomocy społecznej, wynikające między innymi z konkurencyjności innych obszarów rynku pracy

Powyższe zestawienia tabelaryczne stanowią zbiorcze zestawienie czynników, które zespół ekspercki uznał za istotne dla oceny szans realizacji celu głównego, jakim jest **osiągnięcie akceptowalnego poziomu spójności społecznej, ekonomicznej i kulturowej we wszystkich obszarach życia we Wrocławiu, w perspektywie najbliższych 10 lat**. Realizacja tego celu rozłożona jest nie tylko na wiele lat, ale



Rycina 4. Poszczególne kroki mikroanalizy SWOT postulowanej na poziomie tworzenia programów operacyjnych

i na wiele działań o charakterze operacyjnym. Analiza SWOT, bazująca na problemach praktycznych, ale nastawiona na cel główny, podporządkowana jest strategii. Strategia natomiast wyznacza jedynie kierunki i perspektywy, dając wstępną ocenę szans na realizację wyznaczonej drogi, oraz instrumenty wspomagające konstruowanie ścieżek, na których podejmowane będą konkretne działania. Tak też należy spojrzeć na powyższe zestawienie czynników, które na poziomie operacjonalizacji i logistyki powinny być przywołane dla każdego celu operacyjnego osobno. Stanowią bowiem matrycę zawierającą zestawianie wszelkich, dostrzegalnych na poziomie eksperckim, czynników determinujących powodzenie całej operacji. Procedurę wykorzystania tej analizy przy konstruowaniu konkretnych programów operacyjnych prezentujemy poniżej.

Sugerowana powyżej mikroanaliza SWOT powinna być bardziej konkretna niż analiza dedykowana celowi głównemu, obejmującemu całość działań, które będą podjęte w ciągu najbliższych 10 lat, i które, ze względu na wielowątkowość, wielowymiarowość i – nierzadko – niewspółmierność, nie mogą być poddane szacowaniu na skalach ilościowych.

Przygotowanie mikroanalizy SWOT powinno być zakończone bilansem i wyborem jednej z dwóch ścieżek: realizacją niezadowolającego wariantu programu operacyjnego (np. przy niemożliwych do uzupełnienia zasobach lub zbyt dużych zagrożeniach) albo modyfikacją zasobów w celu osiągnięcia efektów wyższych niż zakładane, na poziomie wskaźników, którymi dokument strategiczny opatruje poszczególne cele operacyjne (w tym drugim wypadku analiza powinna zostać wykonana powtórnie).

Syntetyczna ocena

Syntetyczna ocena mocnych i słabych stron miasta stojącego przed koniecznością realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych powinna naszym zdaniem uwzględniać genezę tych problemów (a mają one charakter zarówno aglomeracyjny, jak i metropolitalny). Powoduje to względną płynność w ustalaniu charakteru poszczególnych czynników: raz mogą być traktowane jako zagrożenie, raz jako szansa rozwojowa. Przykładem niech będą przekształcenia struktury demograficznej, będące wynikiem odpływu młodych rodzin na tereny suburbiów. W wyniku tych procesów samo miasto ze swoim centrum staje się bowiem strefą przejściową o mało atrakcyjnym przekroju społeczno-demograficznym, a inwestycyjny środek ciężkości przenosi się na tereny przyległe do miasta. Z aglomeracyjnego punktu widzenia jest to oczywiście korzystne.

Wrocławska aglomeracja stanowi względnie jednolity rynek pracy i w miarę zintegrowany obszar funkcjonalny. We Wrocławiu koncentrują się przed wszystkim wyspecjalizowane usługi o zasięgu regionalnym i ponadregionalnym, związane

z obsługą rynków finansowych, przepływem kapitału oraz logistycznym zarządzaniem wymianą dóbr przemysłowych i konsumpcyjnych.

Nieco innym problemem jest kształtowanie się wrocławskiego obszaru metropolitalnego, przez który należy rozumieć miasto wraz z przyległymi gminami, które intensywnie się urbanizują, stanowiąc w sumie jeden rynek usług, handlu i przestrzeń zaspokojenia potrzeb mieszkańców tych terenów. Metropolitalny charakter Wrocławia oznacza jednocześnie kontrolę miasta nad procesami gospodarczymi i społecznymi zachodzącymi w regionie dolnośląskim. To przede wszystkim z terenów województwa Wrocław pozyskuje specjalistów niezbędnych dla dalszego rozwoju. Wystarczy podkreślić, że liczba faktycznych mieszkańców Wrocławia uczestniczących w rynku pracy, kształceniu, usługach i korzystających z systemu konsumpcyjnego miasta jest o kilkadziesiąt tysięcy większa, niż liczba stałych mieszkańców podawana w oficjalnych statystykach.

Od początku procesu transformacji Wrocław – mimo obserwowanych zjawisk deindustrializacji – utrzymuje wysoką dynamikę rozwoju, dzięki przekształcaniu struktury funkcjonalnej miasta: przechodzeniu od wytwórczości do usług. Dowodzą tego coroczne wskaźniki budżetu miejskiego, które pod względem wysokości sytuują miasto na drugiej bądź trzeciej pozycji ośrodków miejskich, jak również relatywnie niskie współczynniki bezrobocia, dowodzące chłonnego rynku pracy w porównaniu z innymi regionami kraju.

Niewątpliwym plusem miasta jest ciągłość władzy politycznej, dzięki czemu sytuacje problemowe związane z rozwojem są znane i na bieżąco rozwiązywane. Ciągłość władzy pozwoliła na wypracowanie umiejętności w zakresie marketingu terytorialnego. Dzięki temu Wrocław jest postrzegany jako miasto atrakcyjne, o dużej dynamice rozwojowej. Działania władz powodują, że obszar metropolitalny Wrocławia zachowuje swoją atrakcyjność dla inwestorów krajowych i zagranicznych.

Mamy zatem relatywnie stały wzrost liczby miejsc pracy w mieście. Procesy zachodzące na rynku pracy powodują, że maleje jednak liczba **stałych** miejsc pracy. W coraz większym stopniu aktywność zarobkowa związana jest z samozatrudnieniem, pracą w niepełnym wymiarze godzin, pracą na zamknięte okresy lub na umowę zlecenie. W wymiarze społecznym deregulacja rynku pracy pociąga za sobą negatywne konsekwencje. Nie stwarza bowiem szans na stabilizację ekonomiczną, a tym samym i społeczną młodym mieszkańcom Wrocławia i migrantom szukającym szansy życiowej w przestrzeni miasta. Władze samorządowe mają ograniczone możliwości przeciwdziałania tym procesom, bo wynikają one z makroekonomicznych uwarunkowań. Mogą, co najwyżej, monitorować skalę tego zjawiska i w podmiotach gospodarczych oraz własnych instytucjach promować bardziej stabilne formy zatrudnienia pracowników. Pośrednio mają możliwości oddziaływania na rynek pracy poprzez ściślejszą współpracę z przedsiębiorcami w celu dostosowania systemu edukacyjnego do oczekiwań potencjalnych pracodawców.

Wysoka pozycja Wrocławia na gospodarczej mapie kraju była możliwa do osiągnięcia dzięki potencjałowi ośrodka akademickiego, który w okresie transformacji wzbogacił się o wiele uczelni prywatnych. Uzyskują one coraz wyższą pozycję w rankingach edukacyjnych kraju (DSWE, SWPS, WSH itd.). Zapewnia to stały napływ studentów i jednocześnie wzrost kapitału ludzkiego, tak w mieście jak i w regionie. Równie wysoką pozycję zajmuje Wrocław na mapie kulturalnej kraju, zarówno w zakresie tzw. kultury wysokiej, jak i w kulturze popularnej. Dowodzą tego imprezy o charakterze krajowym i międzynarodowym.

Czynniki te można traktować jako warunek dalszego rozwoju gospodarczego miasta. Nie znaczy to, że rozwój ten przebiega bez zakłóceń i nie jest niczym zagrożony. Wymieńmy tu przykładowo trzy sfery: infrastruktura komunikacyjna, która mimo intensywnej przebudowy nadal nie gwarantuje efektywnych połączeń miasta ze światem, wielkość miasta wpływająca na podwyższanie renty gruntowej i – w konsekwencji – wypychanie budownictwa mieszkaniowego i innych inwestycji poza granice administracyjne miasta oraz społeczne kwestie wewnętrzne, czyli utrzymywanie się problemów socjalnych.

Do problemów socjalnych zaliczyć należy tradycyjne niedostatki wskazujące na obszary wykluczenia społecznego: ubóstwo, sieroctwo społeczne, bezrobocie itp. Wskazać również należy nowe otwarcia dla polityki społecznej, jakie stanowią procesy demograficzne i konieczność znalezienia sposobów aktywizacji osób starszych, w podeszłym wieku, włączania ich w życie społeczne, wykorzystania ich zasobów dla budowania lepszej jakości życia ich samych i pozostałych mieszkańców. Sposobem przeciwdziałania różnym wymiarom wykluczenia społecznego, począwszy od rynku pracy, a skończywszy na ograniczonej partycypacji w życiu społecznym i kulturalnym miasta, jest aktywna polityka społeczna (APS), a także nowe metody pracy socjalnej. Jeśli idzie o rynek pracy zaliczyć do nich należy przedsięwzięcia wpisujące się w obszar ekonomii społecznej, reintegrujące „trudnozatrudnialnych”, długotrwale bezrobotnych, poprzez pracę ze społecznością wrocławską. Aktywna polityka społeczna, poprzez pracę środowiskową umożliwi przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu różnych kategorii mieszkańców w ich miejscach zamieszkania i w przestrzeni miejskiej. Tym celom służyć ma formułowana strategia zakładająca konstruowanie projektów i programów adresowanych do względnie precyzyjnie zdefiniowanych kategorii mieszkańców miasta. Są to programy pracy zarówno z już wykluczonymi, jak i z potencjalnie zagrożonymi ekskluzją (programy profilaktyczne).

Wskazania w zakresie kierunku proponowanej strategii

Analiza SWOT to instrument, który pozwala podjąć ostateczną decyzję co do sposobu realizowania konkretnych działań operacyjnych. W zależności od konfiguracji poszczególnych czynników identyfikowanych jako mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia, możliwe są cztery warianty działań strategicznych (prezentuje je poniższy diagram).

JAKA STRATEGIA ?		
	Szanse	Zagrożenia
Sily	Strategia ofensywna	Strategia zachowawcza
Słabości	Strategia innowacyjna	Strategia defensywna

Rycina 5. Możliwe typy strategii uwarunkowane wynikiem analizy SWOT

Strategia zachowawcza to w wypadku takiego obszaru problemowego, jakim jest polityka społeczna, zespół działań nastawionych wyłącznie na rzecz starych problemów społecznych (realizacja polityki socjalnej państwa wspartej na istniejących zasobach i strukturach instytucjonalnych), usprawnianych w oparciu o model działań instytucjonalnych (strategia rozwiązywania problemów socjalnych).

Strategia mieszania to działanie zbalansowane na rzecz zarówno starych, jak i nowych problemów społecznych (strategia rozwiązywania problemów społecznych i rozwoju społecznego). **I to jest właśnie proponowany przez nas model działań. Staramy się podkreślać, że strategia ma być dwutorowa: socjalna i społeczna (bo tylko w taki sposób można zrealizować postulat spójności społecznej).** Wymaga ona: aktywizacji działań środowiskowych w sferze aktywnej polityki społecznej, także przy wykorzystaniu środków UE, poprawy koordynacji działań instytucji i podmiotów realizujących cele polityki społecznej we Wrocławiu. Zgodnie z modelem zaproponowanym powyżej możemy powiedzieć, że nasz wariant mieszanej strategii to zestaw działań innowacyjnych, nastawionych na poszukiwanie nowych rozwiązań dla starych problemów, oraz wykorzystywania sprawdzonych sposobów

działania w obliczu nowej rzeczywistości, z pełną świadomością zagrożeń, które przynosi otoczenie zewnętrzne i którym można przeciwdziałać, prowadząc stały monitoring, ewaluację i modyfikację realizowanych planów operacyjnych.

Strategia ekspansywna to działanie wyłącznie na rzecz nowych problemów społecznych, które przez zespół ekspertów zostało ocenione jako nierealne, ze względu na rozproszony model polityki społecznej i brak rozwiniętych form pracy socjalnej, zasobów ludzkich oraz środków finansowych.

III

CZEŚĆ STRATEGICZNA: WYTYCZNE I REKOMENDACJE STRATEGICZNE DLA PROGRAMÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ I SOCJALNEJ WROCŁAWIA

Część strategiczna ma znaczenie kluczowe dla prezentowanego opracowania. Jest to jej część główna. Jednocześnie dodatkowego wyjaśnienia wymaga kontekst jej powstania. Ten ma z kolei zasadnicze znaczenie dla sposobu czytania zaleceń strategicznych, które są zarówno wynikiem wcześniejszych prac, jak i początkiem prac, które obecnie powinny nastąpić.

Część strategiczna ma charakter wybitnie ekspercki. Jest to końcowe, a jednocześnie syntetyczne opracowanie, które wynika ze wszystkich wcześniejszych etapów projektu „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych”. Przypomnijmy: w jego ramach zostały wykonane badania Desk Research, diagnostyczne, ilościowe badania socjologiczne na dwóch bardzo dużych próbach (2500 gospodarstw domowych oraz 2500 respondentów indywidualnych), które pozwoliły zrekonstruować statystyczny obraz problemów społecznych i socjalnych Wrocławia. Efekty wszystkich tych prac, integralnie powiązanych z obecnie prezentowanymi wytycznymi i rekomendacjami strategicznymi, znajdują się w dwóch wcześniejszych publikacjach otwierających serię wydawniczą Wrocławska Diagnoza Społeczna. Mamy nadzieję, że dokument prezentowany obecnie będzie czytany w kontekście publikacji wcześniejszych i w powiązaniu z nimi.

Jest to jednocześnie punkt wyjścia dla prac departamentów i wydziałów Urzędu Miasta, na co wskazuje logika dalszego postępowania zawarta w części dotyczącej monitoringu. Przygotowany dokument ma się stać drogowskazem dla określonego sposobu widzenia problemów i sposobu działania w szerszym kontekście niż problemy socjalne. Stąd konieczny jest namysł nad strategią działań instytucji, która powinna być przedmiotem dalszych, późniejszych prac. Między innymi dlatego następnym krokiem podjętym przez zespół ekspercki jest opracowanie modelu działań instytucjonalnych dla MOPS we Wrocławiu.

MISJA

strategii rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia

Wrocław jest NASZYM miastem. Jest wspólną przestrzenią, w której żyjemy, pracujemy, rozwijamy się, w której nasze rodziny realizują życiowe cele. To nasze naturalne otoczenie od święta i na co dzień. Jako wspólnota rodzimy się i trwamy w tej właśnie przestrzeni. Ponieważ jej jakość ma kluczowe znaczenie dla wszystkich mieszkańców miasta, a różnią się oni pomiędzy sobą w sposób naturalny, stąd podstawowym celem, którego realizację deklaruje strategia rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia jest uzyskanie w perspektywie następnych 10 lat maksymalnie wysokiego poziomu

spójności społecznej, ekonomicznej i kulturowej we wszystkich obszarach życia.

Cel, jaki przed sobą stawiamy nie sięga w nierzeczywistą przyszłość i nie wymaga uruchamiania niewyobrażalnych środków. To tylko konsekwencja wszystkich dotychczasowych działań podejmowanych przez mieszkańców i władze samorządowe. Powodują one, że we Wrocławiu z roku na rok żyje się coraz lepiej. Spójność, jaką pragniemy osiągnąć, stanowi kolejny krok, niezbędny do uwieńczenia raz podjętego wysiłku. Stawiamy go z pełną świadomością obszarów, które wymagają naszej uwagi i pracy. Osiągniemy ją poprzez:

- INTEGRACJĘ rozumianą między innymi jako likwidację potencjalnych źródeł i czynników powodujących konflikty społeczne: pomiędzy kategoriami, grupami, instytucjami, podmiotami indywidualnymi i zbiorowymi; integrację, która zwiększy efektywność naszej pracy i satysfakcję z aktywności pozazawodowej.
- PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU we wszystkich obszarach życia społecznego; tam, gdzie globalne procesy ekonomiczne, społeczne i kulturowe spychają ludzi na boczny tor, odsuwając ich od głównego nurtu zadowolenia, dobrobytu, satysfakcji, gdzie każdemu daje się równe prawa i stwarza podobne szanse życiowe.
- STWARZANIE SZANS wszystkim obywatelom miasta: w pracy, w szkole, w obszarach aktywności kulturalnej i oświatowej i wszędzie tam, gdzie los każdego

z nas zależy od sposobu i szybkości działania wspólnych instytucji: służby zdrowia, administracji publicznej i infrastruktury społecznej.

- **URUCHAMIANIE CZYNNIKÓW PROROZWOJOWYCH** poprzez stwarzanie ram działania instytucjonalnego w sferach ekonomicznej, społecznej i kulturalno-oświatowej, z nadzieją, że zmodyfikują one negatywne oddziaływanie globalnych procesów, na które – jako wspólnota miejska – nie mamy żadnego wpływu.
- **PROMOCJĘ INNOWACYJNOŚCI** poprzez zwrot w kierunku nowoczesności i wspieranie wszystkich działań, które przygotowują nasze miasto do życia w XXII wieku.

Stanowimy **WSPÓLNOTE**. Wszyscy zasługujemy na jej wsparcie: najmłodsze dziecko i najstarszy starzec. Dlatego mówimy: wspólnota to głównie odpowiedzialność. Za to, by nikt w tej przestrzeni nie czuł się samotny. Stąd waga, jaką przykładamy do likwidacji wszystkich społecznie wytworzonych czynników, które na społeczną samotność skazują najsłabszych: dzieci i młodzież – przyszłość tego miasta i ludzi starszych, którzy stanowią jego sumienie. Poprzez dążenie do spójności wzywamy więc do aktywizacji: mieszkańców i urzędników miejskich, którzy chcą naszą wspólną przestrzeń traktować jako **WSPÓLNA**, do wszystkich, którzy wiedzą jak to zrobić, do wszystkich, którzy potrafią podjąć taki wysiłek: w swojej pracy zawodowej i aktywności obywatelskiej.

1. Cele operacyjne strategii

Strategia działania władz miejskich jest, jak każda strategia, planem o charakterze perspektywicznym. W wypadku inicjatyw mających na celu stworzenie ram kreślących obszary i możliwości interwencji, służących rozwiązywaniu problemów społecznych wielkiego miasta, perspektyw tych jest wiele. Przystępując do konstruowania strategii uwzględnić należy, poza ilością, również ich wzajemne przenikanie. Istotne jest, aby wszelkie problemy o zasięgu społecznym zostały uwzględnione w strategii, chociażby z racji ich wzajemnego powiązania. W takim ujęciu problemem społecznym będzie zarówno wydłużony okres oczekiwania na specjalistyczne usługi medyczne, jak i zmieniająca się struktura demograficzna społeczności lokalnej, wydłużające się i przeciągające się poza tradycyjne godziny szczytu korki na głównych arteriach komunikacyjnych, jak i ogólna jakość życia mieszkańców.

Czynniki różnicujące perspektywy strategiczne

Poziom konkretności, na którym można postawić powyższe kwestie, wyznacza dwie odmienne perspektywy działań strategicznych. Ale brak związku między nimi jest tylko pozorny. W dającym się przewidzieć czasie korki nie znikną zupełnie z ulic naszego miasta, a i podnoszenie jakości życia mieszkańców może być niżej waloryzowane niż – przykładowo – dostęp do usług medycznych. Z drugiej strony sam styl życia jest czynnikiem warunkującym oczekiwania mieszkańców co do poziomu realizacji określonych celów i zaspokojenia określonych potrzeb. Każda z tych sfer stanowi jeden z elementów kontekstu, w jakim należy ujmować sfery pozostałe. Każda z nich, będąc obszarem potencjalnej interwencji wyznaczonej planem strategicznym stanowi jednocześnie, poprzez wspomniane wyżej uwarunkowania wewnętrzne, źródło szans i zagrożeń dla realizacji celów strategicznych w pozostałych sferach.

Na zróżnicowanie perspektyw tworzących kontinuum od konkretności do ogólności w sposobie ujmowania problemu społecznego, nakłada się ich zróżnicowanie czasowe. Strategiczne cele związane ze zmianą stylu życia mieszkańców i podniesieniem jego jakości muszą być sytuowane w planie bardziej odległym niż zmiany na przykład infrastrukturalne. Te drugie warunkują wprowadzenie te pierwsze, ale i tak wyznaczone są przez własny horyzont realizacyjny. Jeżeli damy na to konstruujemy strategię rozwoju komunikacji miejskiej, to możemy myśleć o jej długotrwałych efektach, które w konsekwencji poprawią jakość życia mieszkańców. Strategia ta nie może być jednak bezpośrednio konstruowana w oparciu o społeczne oczekiwania mieszkańców co do czasu i komfortu przejazdu. Jej konkretne rozwiązania muszą wynikać z analiz opisujących spodziewany rozwój miasta w wymiarze urbanizacyjnym, demograficznym i gospodarczym. To oczywiście tylko przykład. Jeden z wielu. A obrazować ma wzajemne przenikanie się różnych perspektyw, w jakich poszczególne sfery rzeczywistości społecznej w wielkim mieście jednym razem stanowią źródło czynników determinujących, by innym razem zostać ujęte w kategoriach efektów.

Kontinuum czasowe pozwala wskazać jeszcze dwie, pośrednio z nim związane osie wyznaczania odmiennych perspektyw. Obie mogą być oparte na różnieniu pomiędzy starymi vs. nowymi problemami społecznymi. Dwojakie jest tu natomiast rozumienie znaczenie słów *stary* i *nowy*. Pierwsze dotyczy genezy problemu, czasowego usytuowania jego początków, drugie – sposobu patrzenia na ten problem: tradycyjnego (czyli w takich kategoriach, w jakich do tej pory był ujmowany) i „nowoczesnego” (uwzględniającego perspektywę zupełnie nowych procesów społecznych). Stary problem, to np. bieda, nowy zaś to brak aktywności prospołecznej. W tym wypadku zmiana perspektywy wynika z wiedzy, jaką przez lata doświadczeń zdobyliśmy o społecznych kontekstach ubóstwa. Nowe spojrzenie na stare problemy zawsze wyznacza konieczność modyfikacji modelu działań instytucjonalnych. Przykład: stary problem społeczny to przestępczość.

Policja ściga przestępców (i ma sobie z tym radzić, bo jest od tego). Wskaźnikiem jest na przykład liczba wykrywanych przestępstw. Nowym problemem będzie zapewnienie bezpieczeństwa: ludzie oczekują bezpieczeństwa – zapewnienia jego poziomu – to oni identyfikują ten problem. Policja zatem musi się częściowo przeorientować w stronę działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa: ważna jest promocja określonych nawyków, sposobów zachowań, oczekiwanie wsparcia środków technicznych.

Następny z wymiarów, który proponujemy uwzględnić przy konstruowaniu celów strategicznych odwołuje się do pewnych pojęć i sposobu konceptualizacji rzeczywistości społecznej, która stanowi źródło sytuacji postrzeganych jako problemowe, konieczne do rozwiązania. Chodzi o rozróżnienie między problemem społecznym a problemem socjalnym. Problemy socjalne stanowią jeden z podzbiorów problemów społecznych. Podzbiór ten został już zdefiniowany w imię podtrzymania dominującego ładu aksjonormatywnego i porządku społecznego przez system instytucjonalny państwa. Roszczenia, oczekiwania zostały sformalizowane poprzez odpowiednie regulacje ustawowe. Tym samym przekształcone zostały one w uprawnienia jednostek i grup społecznych, których zakres został zdefiniowany, a za których realizację odpowiedzialnym staje się system instytucjonalny państwa: instytucje i agendy powołane do tego celu na różnych poziomach organizacji władzy publicznej. Zdefiniowane zostały również procedury, sposoby działania instytucji podejmujących rozwiązywanie poszczególnych problemów społecznych. Lista tak rozumianych problemów socjalnych i jej zmienność jest warunkowana splotem różnorodnych czynników: wrażliwością aksjonormatywną rządzących elit politycznych, stanem budżetu państwa, elastycznością i efektywnością działania już istniejących struktur instytucjonalnych lub nowo powołanych itd. Istotne jest w tym przypadku, że w toku procesu rozwiązywania problemów socjalnych wykształca się określona praktyka działania instytucji pomocowych i nieuchronnie z nią związane sposoby postrzegania sytuacji problemowych, specyficzny język dyskursu pomiędzy zainteresowanymi stronami, ideologizacja i upraszczające etykietowanie osób i grup znajdujących się w sytuacjach problemowych.

Ostatnia z proponowanych osi różnicujących odmienne perspektywy patrzenia na problemy społeczne w wymiarze strategicznym odwołuje się do sposobu realizacji poszczególnych działań. Różnica sprowadza się do podziału na rynek i sferę publiczną. Podział ten nie jest w pełni klarowny, zarówno w wymiarze prawnym, obyczajowym, finansowym, jak i – przede wszystkim – w wymiarze praktyki społecznej. Nawoływanie do uporządkowania tych sfer jest mrzonką. W budowaniu planów strategicznych trzeba więc brać pod uwagę, że będą one realizowane środkami finansowymi i organizacyjnymi o charakterze publicznym i rynkowym, co równocześnie wymaga tworzenia określonych modeli instytucjonalnego współdziałania, które musi wykraczać poza minimum, jakim jest ustalanie zasad przetargowych.



Rycina 6. Wymiary, w obrębie których tworzymy perspektywy patrzenia na problemy społeczne

Podsumowując: poszczególne sfery interwencji strategicznej dają się w wyznaczonych powyżej perspektywach pomieścić w obrębie specyficznych kontinuumów (jak pokazuje to powyższy rysunek): od konkretnego do ogólnego ujęcia, od bliższego do dalszego horyzontu realizacji, od bliższej do bardziej odległej genezy, od tradycyjnego sposobu ujęcia po nowe spojrzenie determinowane zmianą społeczną, od bardziej celowego do bardziej deterministycznego, od bardziej socjalnego do bardziej społecznego, od czysto publicznego do częściowo urynkowionego charakteru. Upraszczenie osi podziałów i potencjalnych perspektyw nie jest tu stanem pożądanym. Spójność jako cel, postulowana na wielu poziomach (ekonomicznym, społecznym, kulturowym) wymaga dokładnej analizy sprzeczności i systemu nierówności występujących we wszelkich możliwych kontekstach. Upraszczenie obrazu rzeczywistości ma wprawdzie walor operacyjny, bo ułatwia działania, ale jednocześnie utrudnia rozpoznanie.

Struktura celów operacyjnych

Jak już była o tym mowa, zestaw celów operacyjnych, wyznaczający obszar koniecznych działań praktycznych, wynika z przeprowadzonych wcześniej badań i dokonanej diagnozy problemów społecznych i socjalnych miasta. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w strukturze celów operacyjnych prezentowanych poniżej, i które umieszczamy w kontekście określonych wymiarów polityk społecznych, problemów, na jakie

cele operacyjne mają być odpowiedzią, jak i interakcji oraz kontekstów sytuacyjnych, w których dane problemy i związane z nimi cele są osadzone.

Tabela 33. Kształtowanie ładu przestrzenno-funkcjonalnego w wymiarze infrastrukturalnym i społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem polityki mieszkaniowej miasta

Wymiar polityki społeczno-przestrzennej	Obszar problemów społeczno-przestrzennych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Komunikacja wewnętrzna w mieście	Dostępność komunikacyjna obszarów peryferyjnych	– Wpływ niskiej dostępności na system gospodarczy: szybkość przepływu ludzi, towarów i usług – Dostępność oferty instytucjonalnej, wpływająca na jakość życia – Społeczne konsekwencje i poziom akceptacji dla programów drive & ride oraz bike & ride – Drenaż miasta z zasobów ekonomicznych i społecznych poprzez negatywne wzmocnienie procesów suburbanizacji – Wyłączenie z rynku pracy między innymi poprzez wzmocnienie bierności zawodowej kobiet – Obniżenie kondycji finansowej gospodarstw domowych – Poziom kapitału kulturowego młodzieży – Nierównomierne zaspokojenie potrzeb związanych z zagospodarowaniem czasu wolnego – Niska skuteczność pracy społecznej z niektórymi kategoriami wykluczonych (bezdomni, ubodzy, rodziny dysfunkcjonalne itp.)
	Integracja podsystemów systemu komunikacyjnego (np. połączenie sieci komunikacji zbiorowej z liniami kolejowymi lub transportu publicznego z prywatnym)	
	Jakość taboru oraz pokrycie przestrzenne systemem dostępnych połączeń komunikacji zbiorowej	
Planowanie przestrzenne	Dostosowywanie (ilościowe i jakościowe) zasobów mieszkaniowych i nowych terenów pod zabudowę do potrzeb mieszkańców (szczególnie młodych gospodarstw domowych)	
Infrastruktura społeczna	Zarządzanie ilością miejsc w szkołach, żłobkach i przedszkolach	
	Dostępność miejsc rekreacji i wypoczynku	
Zarządzanie miejskim zasobem mieszkaniowym (komunalnym)	Mieszkania socjalne dla rozwiązywania problemów społecznych (eksmisje, przemoc w rodzinie, wielodzietność, likwidacja substandardów)	
	Rewitalizacja społecznej i urbanistycznej historycznej zabudowy miejskiej	
	Koncentracja społecznych kategorii społecznych w starych i zdegradowanych zasobach mieszkaniowych	

Cel główny – harmonizacja ładu funkcjonalno-przestrzennego

- Udrożnienie systemu komunikacyjnego miasta.
- Zwiększenie liczby połączeń komunikacji zbiorowej.
- Ograniczenie prywatnego transportu samochodowego w centrum i obszarach śródmiejskich miasta.
- Rozbudowa miejsc parkingowych na osiedlach mieszkaniowych.

- Przygotowanie terenów pod zabudowę mieszkaniową (miejscowe plany zagospodarowania i uzbrojenie terenów).
- Realizacja niezbędnych inwestycji w infrastrukturę społeczną w obszarach intensywnego budownictwa mieszkaniowego.

Cel główny – usprawnienie modelu zarządzania zasobem komunalnym

- Ograniczenie sprzedaży zasobów komunalnych.
- Stworzenie mechanizmów szybkich zamian mieszkań komunalnych pomiędzy użytkownikami.
- Likwidacja substandardów mieszkaniowych.
- Stworzenie puli mieszkań socjalnych warunkujących rozwiązywanie problemów socjalnych przez instytucje pomocowe miasta.

Tabela 34. Problemy demograficzne i miejskie polityki rodzinne

Wymiar polityki społeczno-demograficznej	Obszar problemów społeczno-demograficznych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Problemy wywołane drugim przejściem demograficznym	Starzenie się społeczeństwa, brak zastępowalności pokoleń	– Spodziewane niedobory siły roboczej – Przewidywany wzrost zadań dla systemu opieki socjalnej – Zmiana potrzeb mieszkańców powodująca konieczność dostosowania oferty instytucjonalnej miasta do nowych wyzwań demograficznych
Rodzina	Problemy z godzeniem pracy zawodowej i opieki nad dziećmi	– Zmiana relacji pomiędzy pokoleniami i przerzucanie na system instytucjonalny problemów ludzi starych, chorych, niepełnosprawnych itp. – Dezintegracja społeczna i powiększanie się obszarów wykluczenia społecznego osób w wieku emerytalnym i późniejszym – Wyłączenie z rynku pracy między innymi poprzez wzmocnienie bierności zawodowej kobiet – Konsekwencje braku kontroli nad zachowaniami dzieci i młodzieży (zachowania dewiacyjne: narkomania, prostytucja, alkoholizm itp.) – Dostosowanie zadań i możliwości systemu oświatowego do pełnienia funkcji środowiskowych
	Instytucjonalizacja opieki nad dziećmi i młodzieżą w czasie wolnym (głównie w miejscu zamieszkania)	
	Deficyty kapitału kulturowego dzieci z rodzin o niskich statusach społecznych	
	Sieroctwo społeczne i rodziny zastępcze	
	Przemoc w rodzinach i dysfunkcyjność rodzin	
	Rodziny niepełne i wielodzietne	

Cel główny – łagodzenie negatywnych skutków starzenia się populacji Wrocławia

- Pozazawodowa aktywizacja osób starszych i integracja tej grupy z resztą społeczności wrocławskiej.
- Zwiększenie wsparcia dla jednoosobowych i dwuosobowych gospodarstw domowych osób w podeszłym i starszym wieku.
- Wsparcie dla rodzin opiekujących się osobami w podeszłym wieku.
- Promocja macierzyństwa i tworzenie programów włączania w życie publiczne młodych rodziców.
- Promocja Wrocławia w środowiskach absolwentów na terenie całego kraju, obliczona na przyciągnięcie do miasta młodych i zdolnych ludzi, którzy chcieliby się osiedlić we Wrocławiu.

Cel główny – łagodzenie negatywnych skutków dysfunkcjonalności rodzin

- Wsparcie dla rodzin zastępczych.
 - Przeciwdziałanie przemocy w rodzinach.
 - Wsparcie dla rodzin niepełnych, w których niepełność rodzi dysfunkcje oraz dla rodzin i wielodzietnych.
 - Zapobieganie zachowaniom patologicznym i dewiacyjnym wśród dzieci i młodzieży.
 - Zapewnienie atrakcyjnych form spędzania wolnego czasu dzieciom i młodzieży (szkoły środowiskowe, domy kultury itp.).
-
-

Tabela 35. System gospodarczy i rynek pracy

Wymiar polityki społeczno-gospodarczej	Obszar problemów społeczno-gospodarczych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Bezrobocie	Wspieranie bezrobotnych poszukujących pracy	– Zagrożenie ubóstwem i konieczność wsparcia socjalnego dla osób, które tracą pracę – Wykluczenie z rynku pracy niektórych kategorii społecznych: niepełnosprawni, absolwenci, samotni rodzice, osoby w wieku przedemerytalnym – Odływ specjalistów i osłabienie potencjału demograficznego i kapitału ludzkiego – Powiększenie obszaru bezrobocia w mieście i degradacja potencjału kompetencyjnego tej kategorii
	Tworzenie programów powrotu do pracy	
Lokalny rynek pracy	Integracja systemu aktywizacji zawodowej dla absolwentów wrocławskich uczelni, który obejmowałby wszystkie szkoły wyższe regionu i pozwalał większej liczbie absolwentów pozostawać we Wrocławiu	
	Integracja systemu aktywizacji zawodowej dla absolwentów wrocławskich szkół zawodowych na poziomie ponadgimnazjalnym	
	Integracja pomiędzy systemem szkolenia i doradztwa zawodowego a potrzebami lokalnego rynku pracy	
	Ewaluacja projektów unijnych nastawionych na innowację i kreowanie nowych miejsc pracy	
Rozwój gospodarczy regionu	Proinwestycyjna promocja miasta i regionu	
	Udział miasta w projektach związanych z rynkiem pracy i dynamiką rozwoju sektora przedsiębiorczości	

Cel główny – łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia i aktywizacja rynku pracy

- Stworzenie systemu wsparcia psychologiczno-doradczego dla osób tracących pracę.
- Stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu monitorującego zmiany w strukturze ofertowej lokalnego rynku pracy.
- Integracja dolnośląskich projektów aktywizacji zawodowej absolwentów szkół ponadgimnazjalnych i wyższych.
- Stworzenie dodatkowego, zintegrowanego systemu ewaluacji projektów unijnych związanych z rynkiem pracy.

Cel główny – wzmocnienie czynników prorozwojowych w sferze gospodarczej

- Integracja gospodarczo-infrastrukturalna na bazie transportu publicznego, nastawiona na wsparcie aglomeracyjnego rynku pracy.
- Stworzenie systemu wsparcia dla sektora usług we Wrocławiu, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw nastawionych na obsługę ruchu turystycznego.

Tabela 36. Model miejskiego stylu życia z elementami instytucjonalnej oferty miasta adresowanej do mieszkańców (między innymi w zakresie możliwości zagospodarowania czasu wolnego)

Wymiar polityki społecznej	Obszar problemów społecznych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Integracja społeczna na poziomie lokalnym	Integracja oferty instytucjonalnej kierowanej do klienta wewnątrzmięjskiego i napływowego	Rewitalizacja przestrzenno-społeczna dzielnic centralnych i śródmiejskich
	Bierność pozazawodowa mieszkańców	
	Upośledzenie infrastrukturalne i społeczne wybranych obszarów miasta	
Podnoszenie jakości życia	Integracja systemu informacji o ofercie kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej całego miasta	
	Dopasowywanie obiektów kulturalnych, imprez i obiektów sportowo-rekreacyjnych do zmieniającego się wzorca zasiedlania przestrzeni miejskiej	
	Dopasowywanie oferty do promowanych wzorów spędzania wolnego czasu	

Cel główny – integracja społeczności lokalnej w oparciu o ofertę instytucjonalną miasta w zakresie możliwości zagospodarowania czasu wolnego

- Stworzenie zintegrowanej polityki kulturalno-rozrywkowej Wrocławia.
- System aktywizacji pozazawodowej uwzględniający obszary inkluzji społecznej w zakresie wykorzystania czasu wolnego.

Cel główny – podniesienie na wyższy poziom jakości oferty instytucjonalnej miasta w zakresie możliwości zagospodarowania czasu wolnego

- Stworzenie zintegrowanego systemu informacji kulturalno-oświatowej oraz sportowo-rekreacyjnej.
- Stworzenie oferty kulturalno-oświatowej dla nowo zasiedlanych obszarów miasta.
- Stworzenie oferty sportowo-rekreacyjnej (sale gimnastyczne, baseny, korty).

Tabela 37. Polityka zdrowotna

Wymiar polityki zdrowotnej	Obszar problemów zdrowotnych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Ochrona zdrowia	Dostępność do lekarzy i czas oczekiwania na poradę i interwencję medyczną	– Podnoszenie kosztów opieki lekarskiej po stronie pacjenta – Wykluczenie kategorii potencjalnych uczestników, którzy samodzielnie nie potrafią pozyskiwać informacji o programach – Brak możliwości ewaluacji programów
	Niski poziom profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży	
Zdrowie publiczne	Zarządzanie systemem komunikacji i docierania z programami profilaktycznymi do grup docelowych	
	Nadzorowanie przepływu informacji pomiędzy instytucjami realizującymi programy badań profilaktycznych	
Promocja zdrowia	Nadzorowanie przepływu informacji pomiędzy instytucjami realizującymi programy promocji zdrowia i zachowań prozdrowotnych	

Cel główny – zwiększenie dostępności i poprawa jakości usług medycznych

- Skrócenie czasu oczekiwania na lekarza pierwszego kontaktu i badania podstawowe.
- Zwiększenie dostępności do lekarzy specjalistów oraz badań specjalistycznych.
- Skrócenie czasu oczekiwania na specjalistyczne zabiegi i operacje.
- Poprawa dostępności usług rehabilitacyjnych.
- Poprawa organizacji opieki medycznej w szkołach.
- Poprawa opieki nad matką i małym dzieckiem.

Cel główny – poprawa organizacji badań przesiewowych (epidemiologicznych) w mieście, programów profilaktycznych adresowanych do wybranych kategorii mieszkańców miasta

- Programy wczesnego wykrywania chorób układu krążenia.
- Programy związane z chorobami nowotworowymi dzieci, kobiet i mężczyzn.
- Programy związane z wadami postawy dzieci i młodzieży, chorobami narządów ruchu i układu kostnego.
- Programy wykrywania i zapobiegania chorobom zakaźnym: gruźlicy, chorobom przenoszonym drogą płciową.
- Stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania, monitoringu i ewaluacji dla wszystkich programów profilaktycznych badań przesiewowych.

Cel główny – promocja zachowań prozdrowotnych i promocja prozdrowotnego stylu życia

- Promocja zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży.

- Promocja aktywnych form rekreacji wypoczynku rodzinnego.
- Promocja aktywnych form spędzania wolnego czasu przez osoby w podeszłym wieku.

Tabela 38. Polityka oświatowa

Wymiar polityki oświatowej	Obszar problemów edukacyjnych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Publiczne żłobki i przedszkola	Deficyty wychowawcze dzieci i deficyty kulturowe dzieci chodzących do przedszkola	– Bariery występujące na rynku pracy dla samotnych matek i rodzin z małymi dziećmi (pośredni wpływ na decyzje prokreacyjne młodych małżeństw), ekonomiczne wykluczenie i ubóstwo – Występowanie zachowań patologicznych i dewiacyjnych wśród dzieci i młodzieży, kondycja fizyczna i zdrowotna dzieci i młodzieży, nawyki wchodzące w zakres zdrowego stylu życia – Reprodukacja niskich statusów społecznych, przeciwdziałanie utrwalaniu się ubóstwa, marginalności w rodzinach zagrożonych wykluczeniem społecznym – Zwiększenie kompetencji kulturowych i zawodowych uczniów szkół ponadgimnazjalnych; zwiększenie szans na rynku pracy absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, poprawa drożności kształcenia na technicznych kierunkach studiów – Współdziałanie z uczelniami w tworzeniu oferty edukacyjnej zgodnej z oczekiwaniami rynku pracy; zmniejszenie bezrobocia wśród absolwentów; stabilizacja ekonomiczna i społeczna we Wrocławiu absolwentów uczelni pochodzących spoza Wrocławia; odmłodzenie w dłuższej perspektywie populacji wrocławskiej
Aktywność pozalekcyjna dzieci i młodzieży	Zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży przez placówki szkolne, organizacja zajęć sportowych rekreacyjnych przez szkoły oraz zajęć pozalekcyjnych (zajęcia hobbystyczne, koła zainteresowań itp.)	
Szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne	Deficyty wychowawcze dzieci i deficyty kulturowe dzieci i młodzieży oraz zróżnicowania środowiskowe	
Szkolnictwo ponadgimnazjalne	Promocja średnich szkół zawodowych i technicznych i skorelowanie struktury szkolnictwa z oczekiwaniami rynku pracy	
Szkolnictwo wyższe	Bariery dla wzrostu kapitału kulturowego mieszkańców i rozwoju innowacyjnej gospodarki	

Cel główny – poprawa opieki nad małym dzieckiem

- Wzrost liczby placówek opiekuńczych, i tym samym ilości dostępnych miejsc.
- Wsparcie dla nowych form „prywatnej” opieki wczesnopreszkolnej.
- Dostosowanie alokacji przestrzennej placówek opiekuńczych do zmian w strukturze demograficzno-przestrzennej miasta.
- Wyrównanie ilościowych i jakościowych standardów opieki nad małym dzieckiem, między innymi poprzez stworzenie dodatkowych usług opiekuńczych dla młodych rodziców (opieka czasowa, możliwość spędzania czasu wolnego z dziećmi itp.).

Cel główny – poprawa jakości kształcenia i wzmocnienie funkcji wychowawczej szkoły

- Wzrost liczby oddziałów integracyjnych w szkołach.
- Zmniejszenie liczebności uczniów w klasach.
- Wyprofilowanie ścieżek (wyborów edukacyjnych) przez system poradnictwa szkolnego.
- Rozbudowa bezpłatnej oferty zajęć wyrównujących i pozalekcyjnych.
- Kontrola zachowań dzieci i młodzieży poprzez organizację i promocję zajęć w czasie wolnym, organizowanych przez szkołę i w szkole.

Cel główny – promocja szkolnictwa średniego zawodowego i technicznego oraz ich dostosowanie do potrzeb rynku pracy

- Dostosowanie oferty edukacyjnej szkół policealnych i pomaturalnych do oczekiwań rynku pracy.
- Dostosowanie oferty edukacyjnej szkół zasadniczych zawodowych i średnich do rynku pracy.
- Zwiększenie nacisku na praktyczne umiejętności uczniów szkół średnich i zawodowych.
- Zmiana organizacji praktyk zawodowych uczniów szkół technicznych i zawodowych.
- Rozbudowa systemu stypendialnego dla uczniów szkół średnich i zawodowych.
- Współpraca z przedsiębiorstwami i instytucjami funkcjonującymi w aglomeracji wrocławskiej w kreowaniu oferty edukacyjnej szkół ponadgimnazjalnych.
- Poprawa wyposażenia pracowni i warsztatów w szkołach zawodowych i średnich.

Cel główny – doskonalenie oferty edukacyjnej publicznych szkół wyższych

- Stworzenie systemu zapotrzebowania na specjalistów.
 - Podpisywanie wstępnych kontraktów ze studentami studiów magisterskich.
 - Stworzenie pośrednictwa pomiędzy systemem gospodarczym i instytucjonalnym a uczelniami publicznymi.
-
-

Tabela 39. Problemy socjalne

Wymiar polityki socjalnej	Obszar problemów socjalnych	Główne konsekwencje oraz interakcje
Bezdomność	Zróżnicowanie bezdomnych determinujące charakter pracy socjalnej z tą kategorią osób i możliwości w zakresie poprawy ich bytu; dominacja pomocy doraźnej w pracy socjalnej instytucji i stowarzyszeń pomocowych; wyprowadzanie z bezdomności; napływ do Wrocławia różnych kategorii bezdomnych spoza miasta i wykorzenienie ich z pierwotnego środowiska społecznego	– Stałe zwiększanie się kategorii bezdomnych, obciążenie socjalne, powiększanie się obszaru wykluczenia i dezintegracji społecznej; powiększanie przez część bezdomnych obszarów patologii i dewiacji społecznej w mieście; brak mieszkań socjalnych główną barierą w wyprowadzaniu z bezdomności – Wykluczenie z rynku pracy: rodziców i opiekunów a następnie samych niepełnosprawnych; mechanizmy wykluczania niepełnosprawnych z rynku pracy (złe regulacje wspierające aktywizację); wzrost obciążeń związanych z zapewnieniem usług i opieki socjalnej nad poszczególnymi kategoriami niepełnosprawnych; niedobór placówek integrujących ze społeczeństwem cięższe przypadki niepełnosprawności
Niepełnosprawność	Dezorganizacja sposobu realizacji podstawowych funkcji rodziny; obniżenie stopy życiowej rodziny; pogłębianie deficytów kulturowych niepełnosprawnych dzieci i młodzieży; słaba pozycja na rynku pracy dorosłych niepełnosprawnych, powiększanie się grupy niepełnosprawnych w wieku podeszłym i starszym	
Ubóstwo	Zróżnicowanie czynników powodujących zagrożenie ubóstwem i ubóstwo; utrwalanie się nabytego ubóstwa i tworzenie się subkultury ubóstwa; polaryzacja przestrzenna dostatku i ubóstwa (getta), związek ubóstwa z innymi czynnikami wykluczającymi (niepełnosprawność, wielodzietność, monoparentalność)	– Przeciwdziałanie trwałemu wykluczeniu: z rynku pracy, konsumpcji, uczestnictwa w ofercie instytucjonalnej miasta; wzmocnienie deprywacji edukacyjnej przez ubóstwo wśród dzieci z rodzin ubogich; reprodukcja ubóstwa w następnych pokoleniach
Bezpieczeństwo publiczne i patologia społeczna	Przestępczość dzieci i młodzieży; pomoc postpenitencjarna; zagrożenie porządku publicznego, przestrzenne skupiska zjawisk dewiacyjnych: narkomania, alkoholizm, prostytucja, dezintegracyjny wpływ poczucia zagrożenia w miejscu zamieszkania i innych przestrzeniach miasta; przemoc w rodzinie	– Trwałość, a nie akcydentalność (i incydentalność) programów prewencyjnych realizowanych przez służby mundurowe); konieczność stałego monitoringu przestrzeni publicznych (szczególnie rekreacyjno-wypoczynkowych), wykrywalność przestępstw

Cel główny – zmniejszenie dotkliwości społecznej bezdomności we Wrocławiu w kontekście zmniejszania przepaści pomiędzy skrajnymi stylami życia

- Stworzenie aktywnego systemu wyprowadzania z bezdomności osób do tego się kwalifikujących.

- Zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych i minimalnych warunków egzystencji osobom trwale bezdomnym.
- Objęcie opieką medyczną wszystkich osób bezdomnych we Wrocławiu.

Cel główny – zwiększenie poziomu integracji społecznej osób niepełnosprawnych w różnych wymiarach życia

- Pełne otwarcie systemu oświatowego dla osób niepełnosprawnych.
- Aktywizacja niepełnosprawnych w życiu publicznym.
- Przejęcie przez instytucje miejskie i podmioty gospodarcze kontrolowane przez miasto roli lidera w zatrudnianiu niepełnosprawnych.
- Rozbudowa usług socjalnych adresowanych do niepełnosprawnych we Wrocławiu.
- Wsparcie dla rodzin opiekujących się osobami niepełnosprawnymi.

Cel główny – łagodzenie negatywnych konsekwencji zróżnicowania ekonomicznego

- System stypendialny dla dzieci i młodzieży z rodzin ubogich.
- Pakiet usług edukacyjnych wyrównujących deficyty kulturowe i wychowawcze.
- Rozbudowa usług socjalnych dla osób starszych i niedołącznych.

Cel główny – podniesienie poziomu bezpieczeństwa w mieście

- Ograniczenie rozmiaru zjawisk dewiacyjnych (alkoholizm, prostytutka, narkomania).
- Stworzenie systemu prewencji w zakresie drobnej przestępczości i zakłóceń porządku publicznego.
- Rozbudowa programów prewencyjnych.
- Stworzenie zintegrowanego systemu asymilacji postpenitencjarnej.
- Monitoring zjawiska przemocy w rodzinie.

2. Wskaźniki realizacji celów operacyjnych strategii

Wskaźniki realizacji dotyczą operacyjnego poziomu struktury celów strategicznych. Jest to jednocześnie najbardziej szczegółowy poziom *Strategii*... Konkretność tego poziomu to konkretność określonych działań i programów częściowych, które muszą być podjęte, aby – poprzez cele strategiczne – można było zrealizować cel główny. Wielość, wielowymiarowość i wielopoziomowość działań, jakie będzie trzeba zrealizować w ramach *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia* wymaga kontroli i ewaluacji. Temu właśnie mają służyć proponowane wskaźniki, które wraz z wartościami kontrolnymi zostały dobrane w wyniku konsultacji eksperckich. W ramach tych konsultacji zostały określone aktualne (na dzień przeprowadzania analizy) wartości wskaźników, oraz – w oparciu o analizę tendencji oraz

uwarunkowań wynikających z analizy SWOT – wartości spodziewane za rok (jest to tzw. wartość kontrolna). Wartości tych wskaźników będą corocznie monitorowane z wykorzystaniem ankiety rozsyłanej do jednostek Urzędu Miasta Wrocławia (patrz: monitoring strategii).

W tabelarycznym zestawieniu wskaźników oraz ich wartości kontrolnych zawarta została także informacja, która może posłużyć do stworzenia organizacyjnego schematu realizacji *Strategii*... W kolumnie drugiej wymieniamy podmiot, instytucję lub jednostkę organizacyjną, która powinna być odpowiedzialna (na poziomie koncepcji, zarządzania i realizacji) za osiągnięcie zakładanego wyniku, a w kolumnie trzeciej podmioty współpracujące, których udział w realizacji celu wydaje nam się niezbędny. Żadne bowiem działanie podejmowane w tak skomplikowanej sferze, jak sfera społeczna i socjalna, nie ma charakteru izolowanego. Bez współpracy pomiędzy poszczególnymi wydziałami nie uda się zrealizować kompleksowego charakteru *Strategii*...

Droga „wynikania” celów organizacyjnych z celów sformułowanych na wyższych poziomach ogólności przedstawiona jest na poniższym rysunku.



Rycina 7. Sposób dochodzenia do celów operacyjnych

Prezentujemy poniżej trzy zestawienia tabelaryczne, po jednym dla każdego z trzech celów strategicznych, zintegrowanych w celu głównym. Aby można było uzyskać większą klarowność w odczytaniu wszystkich zestawień i danych liczbowych zawartych w niniejszych tabelach, jeszcze raz podajemy znaczenia poszczególnych kolumn.

Cele operacyjne – zawierają wszystkie postulowane przez nas działania, które zostały sformułowane w poprzednim podrozdziale (*Cele operacyjne strategii*). Tutaj jednak są zupełnie inaczej pogrupowane. „Źródłowe” sformułowanie celów operacyjnych jest bowiem bezpośrednio powiązane z wynikami badań diagnostycznych. Struktura tych celów wynika ze struktury problematyki badawczej podjętej w „Diagnozie problemów społecznych Wrocławia” i podziału całego obszaru poli-

tyki społecznej miasta na dziesięć, w miarę jednorodnych, wymiarów. Wymiary te – przypomnijmy – generują określone obszary problemowe, powiązane kontekstowo z innymi obszarami. To w tych obszarach dostrzec można było problemy, które jako „sprawy do załatwienia” (a więc cele operacyjne) zostają przez nas przyporządkowane do trzech celów strategicznych.

Podmiot odpowiedzialny – w kolumnie tej zawarta jest sugestia co do organizacyjnego powiązania konkretnych działań nastawionych na realizację danego celu z odpowiednim wydziałem, departamentem bądź instytucją. Jest to wynik wstępnego rozeznania struktur organizacyjnych, zakresów ich kompetencji i możliwości oraz przekonania, że takie właśnie ulokowanie danego problemu stwarza największą szansę na sprawne nim zarządzanie.

Podmioty współpracujące – to wydziały, departamenty i instytucje, które powinny być, w naszej opinii, powiązane z podmiotem odpowiedzialnym funkcjonalnie za realizację danego celu operacyjnego (choć nie zawsze taka możliwość istnieje; czasami postulujemy „jednoosobowy” model zarządzania i realizacji). W ich zasobach znajdują się bowiem środki i kompetencje, które pozwolą zrealizować cel, z natury swojej wielokontekstowy i powiązany zawsze z całą gamą innych problemów społecznych i socjalnych.

Wskaźniki – to postulowane przez nas stany faktyczne, które należy osiągnąć, bezpośrednio powiązane z celem organizacyjnym. Powinny być konkretne i mierzalne oraz możliwe do osiągnięcia w zakładanej perspektywie czasowej, a więc realne. Ich powiązanie z celami organizacyjnymi nie zawsze jest w jednakowym stopniu bezpośrednie. Wynika to z faktu, że nie wszystkie cele operacyjne są sformułowane na jednakowym poziomie ogólności. Jeżeli na przykład postulujemy ograniczenie sprzedaży zasobów komunalnych, to bezpośrednim wskaźnikiem jest tu po prostu spadek ilości sprzedawanych mieszkań komunalnych w jednostce czasu. Jeśli jednak postulujemy poprawę opieki medycznej nad dziećmi i młodzieżą w szkołach, to z wielu instrumentów, które mogą temu celowi służyć, najprostsza do osiągnięcia i najłatwiej mierzalna jest naszym zdaniem organizacja gabinetów pielęgniarskich (szkoła nie jest bowiem miejscem, w którym dzieci powinny być leczone).

Wartość kontrolna – to wartość, którą dany wskaźnik powinien osiągnąć w jednostce czasu. Zakładamy tutaj, że poziomem referencyjnym jest stan danego wskaźnika w roku 2009, a kontrola zakładanej zmiany, która ma świadczyć o poziomie realizacji celu, dokonana będzie na koniec 2011 roku. Formułowane są oczywiście i takie wskaźniki, które ze względu na swoją ogólność wymagają dopiero stworzenia operacyjnego programu ich realizacji. W takim wypadku zakładamy konieczność opracowania osobnej ścieżki monitoringu i ewaluacji, która będzie integralną częścią każdego takiego projektu. Dla tej ścieżki opracowane zostały ankiety w ramach monitoringu wskaźników celów strategii.

Tabela 40. Zestawienie wskaźników realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w ramach pierwszego celu strategicznego

Cel strategiczny 1: prointegracyjne przeciwdziałanie wykluczeniu				
Cel operacyjny	Podmiot odpowiedzialny	Podmioty współpracujące	Wskaźnik	Wartość kontrolna
1	2	3	4	5
Ograniczenie sprzedaży zasobów komunalnych	Wydział Lokali Mieszkalnych, Zarząd Zasobu Komunalnego	Wydział Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości, Zarząd Zasobu Komunalnego	Spadek ilości sprzedawanych mieszkań komunalnych	50%
Stworzenie mechanizmów szybkich zmian mieszkań komunalnych pomiędzy użytkownikami	Wydział Lokali Mieszkalnych	Zarząd Zasobu Komunalnego	Wzrost ilości zmian mieszkań w zasobach komunalnych	50%
Likwidacja substandardów mieszkaniowych	Departament Nieruchomości i Eksploatacji	Zarząd Zasobu Komunalnego, Wydział Architektury i Budownictwa	Wzrost odsetka mieszkań remontowanych	20 punktów
Stworzenie puli mieszkań socjalnych warunkujących rozwiązywanie problemów socjalnych przez instytucje pomocowe miasta	Departament Nieruchomości i Eksploatacji	MOPS	Zwiększenie puli mieszkań socjalnych	200
Pozazawodowa aktywizacja osób starszych i integracja tej grupy z resztą społeczności wrocławskiej	CIRS	MOPS	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Wsparcie dla rodzin dysfunkcyjnych	MOPS	Wydział Edukacji	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Stworzenie systemu wsparcia psychologiczno-doradczego dla osób tracących pracę	Powiatowy Urząd Pracy	CIRS	Objęcie programem 100% osób tracących pracę, wyrażających gotowość uczestnictwa	Monitoring i ewaluacja projektu

1	2	3	4	5
Stworzenie oferty kulturalno-oświatowej i sportowo-rekreacyjnej na obszarach zagrożonych ekskluzją społeczną w tym zakresie	Wydział Kultury, Biuro Sportu Turystyki i Rekreacji	Biuro Sportu Turystyki i Rekreacji CIRS, MOPS	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Poprawa dostępności usług medycznych i rehabilitacyjnych	Wydział Zdrowia		Czas oczekiwania	Średnio 30%
Poprawa opieki medycznej nad dziećmi i młodzieżą szkolną	Wydział Zdrowia	Wydział Edukacji	Gabinety pielęgniarsko-medyczne w szkołach	1 na szkołę
Wyrównanie ilościowych i jakościowych standardów opieki nad małym dzieckiem	Wydział Zdrowia	Wydział Edukacji	Wzrost liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach	30%
Poprawa integracji niepełnosprawnej młodzieży szkolnej	Wydział Edukacji	MOPS	Wzrost liczby oddziałów integracyjnych w szkołach	25%
Rozbudowa bezpłatnej oferty zajęć wyrównujących i pozalekcyjnych	Wydział Edukacji	Wydział Kultury, Biuro Rozwoju Sportu, Turystyki i Rekreacji	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Rozbudowa systemu stypendialnego dla uczniów szkół średnich i zawodowych	Wydział Edukacji		Finansowanie stypendiów	Systematyczny wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 15%
Zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych i minimalnych warunków egzystencji osobom trwale bezdomnym	MOPS	Wydział Zdrowia	Objęcie osób bezdomnych podstawową opieką (jedzenie oraz ubranie i środki medyczne-no-sanitarne)	100%
Objęcie opieką medyczną wszystkich osób bezdomnych we Wrocławiu	Wydział Zdrowia	MOPS	Stworzenie puli wizyt u lekarza pierwszego kontaktu	100%

1	2	3	4	5
Otwarcie systemu oświatowego dla osób niepełnosprawnych	Wydział Edukacji		Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Aktywizacja niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy	Powiatowy Urząd Pracy	MOPS	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Ograniczenie rozmiaru zjawisk dewiacyjnych (alkoholizm, prostytucja, narkomania)	Komenda Miejska Policji	Wydział Zdrowia, Komenda Miejska Policji, Straż Miejska	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu

Tabela 41. Zestawienie wskaźników realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w ramach drugiego celu strategicznego

Cel strategiczny 2: stwarzania szans i uruchamianie czynników prorozwojowych				
Cel operacyjny	Podmiot odpowiedzialny	Podmioty współpracujące	Wskaźnik	Wartość kontrolna
1	2	3	4	5
Udrożnienie systemu komunikacyjnego miasta	Wydział Transportu	Biurowo Rozwoju Wrocławia, ZDiUM, Zarząd Inwestycji Miejskich	Zwiększenie liczby połączeń komunikacji zbiorowej	50%
Przygotowanie terenów pod zabudowę mieszkaniową (miejscowe plany zagospodarowania i uzbrojenie terenów)	Biurowo Rozwoju Wrocławia	Wydział Architektury i Budownictwa	Stworzenie brakujących planów zagospodarowania przestrzennego	100%
Realizacja niezbędnych inwestycji w infrastrukturę społeczną w obszarach intensywnego budownictwa mieszkaniowego	Zarząd Inwestycji Miejskich	Wydział Edukacji, Wydział Architektury i Budownictwa, Biuro Rozwoju Wrocławia	Oddawanie do użytku nowych placówek (żłobki, przedszkola, szkoły, domy kultury itp.)	10

1	2	3	4	5
Zapewnienie atrakcyjnych form spędzania wolnego czasu dzieciom i młodzieży (szkoły środowiskowe, domy kultury itp.)	Wydział Kultury	Wydział Edukacji, Biuro Rozwoju Sportu, Turystyki i Rekreacji	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Programy wczesnego wykrywania chorób układu krążenia	Wydział Zdrowia		Zwiększenie efektywności poprzez zwiększenie ilości beneficjentów	50%
Programy związane z chorobami nowotworowymi dzieci, kobiet i mężczyzn	Wydział Zdrowia		Zwiększenie efektywności poprzez zwiększenie ilości beneficjentów	50%
Programy związane z wadami postawy dzieci i młodzieży, chorobami narządów ruchu i układu kostnego	Wydział Zdrowia	Wydział Edukacji	Zwiększenie efektywności poprzez zwiększenie ilości beneficjentów	50%
Programy wykrywania i zapobiegania chorobom zakaźnym: gruźlicy, chorobom przenoszonym drogą płciową	Wydział Zdrowia	Sanepid, Komenda Miejska Policji	Zwiększenie efektywności poprzez zwiększenie ilości beneficjentów	50%
Promocja zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży	Wydział Zdrowia	Wydział Edukacji	Wdrożenie tematycznej ścieżki edukacyjnej w szkołach	100% szkół
Zwiększenie efektywności procesu edukacyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach	Wydział Edukacji		Zmniejszenie liczebności uczniów w klasach	Od 15 do 20 uczniów na klasę
Wyprofilowanie ścieżek (wyborów edukacyjnych) przez system poradnictwa szkolnego	Wydział Edukacji		Wprowadzenie systemu profilowania	100% gimnazjów

1	2	3	4	5
Dostosowanie oferty edukacyjnej szkół zasadniczych zawodowych i średnich do rynku pracy	Wydział Edukacji	Powiatowy Urząd Pracy	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Współpraca z przedsiębiorstwami i instytucjami funkcjonującymi w aglomeracji wrocławskiej w kreowaniu oferty edukacyjnej szkół ponadgimnazjalnych	Wydział Edukacji	Powiatowy Urząd Pracy	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Poprawa wyposażenia pracowni i warsztatów w szkołach zawodowych i średnich	Wydział Edukacji	Powiatowy Urząd Pracy	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu

Tabela 42. Zestawienie wskaźników realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w ramach trzeciego celu strategicznego

Cel strategiczny 3: promocja innowacyjności w obszarze zarządzania politykami społecznymi				
Cel operacyjny	Podmiot odpowiedzialny	Podmioty współpracujące	Wskaźnik	Wartość kontrolna
1	2	3	4	5
Stworzenie dodatkowego, zintegrowanego systemu ewaluacji projektów unijnych związanych z rynkiem pracy	Powiatowy Urząd Pracy	MOPS, CIS	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Integracja dolnośląskich projektów aktywizacji zawodowej absolwentów szkół ponadgimnazjalnych i wyższych	Powiatowy Urząd Pracy	Wydział Edukacji		
Stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu monitorującego zmiany w strukturze ofertowej lokalnego rynku pracy	Powiatowy Urząd Pracy			

1	2	3	4	5
Stworzenie promocyjnej polityki proinwestycyjnej dla miasta i regionu	Departament Prezydenta			
Stworzenie systemu wsparcia dla sektora usług we Wrocławiu, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw nastawionych na obsługę ruchu turystycznego	Biuro Rozwoju Sportu Turystyki i Rekreacji			
Stworzenie zintegrowanej polityki kulturalno-rozrywkowej Wrocławia	Wydział Kultury			
Poprawa systemu informacji kulturalno-oświatowej oraz sportowo-rekreacyjnej	Wydział Kultury	Biuro Rozwoju Sportu, Turystyki i Rekreacji		
Promocja zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży	Wydział Zdrowia	Wydział Edukacji		
Promocja aktywnych form rekreacji i wypoczynku rodzinnego	Biuro Rozwoju Sportu, Turystyki i Rekreacji	CIRS	Do ustalenia w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Promocja aktywnych form spędzania wolnego czasu przez osoby w podeszłym wieku	Biuro Rozwoju Sportu, Turystyki i Rekreacji	MOPS, CIRS		
Stworzenie systemu zapotrzebowania na specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii	Powiatowy Urząd Pracy			
System premiowania stypendialnego studentów z określonych kierunków studiów	Powiatowy Urząd Pracy			
Opracowanie systemu wstępnych kontraktów ze studentami studiów magisterskich	Powiatowy Urząd Pracy			

1	2	3	4	5
Stworzenie pośrednictwa pomiędzy systemem gospodarczym i instytucjonalnym a uczelniami publicznymi	Powiatowy Urząd Pracy			
Stworzenie efektywnego systemu wprowadzania z bezdomności osób do tego się kwalifikujących	MOPS	Wydział Zdrowia, PUP, CIS		
Przejęcie przez instytucje miejskie i podmioty gospodarcze kontrolowane przez miasto roli lidera w zatrudnianiu niepełnosprawnych	Departament Prezydenta			
Rozbudowa nowych usług społecznych adresowanych do niepełnosprawnych we Wrocławiu	MCUS	Wydział Zdrowia, MOPS		
Stworzenie systemu stypendialnego dla dzieci i młodzieży z rodzin ubogich	Wydział Edukacji		Do ustaleń w programach operacyjnych stworzonych na potrzeby realizacji strategii	Monitoring i ewaluacja projektu
Pakiet usług edukacyjnych wyrównujących deficyty kulturowe i wychowawcze	Wydział Edukacji	Wydział Kultury		
Rozbudowa usług społecznych dla osób starszych i niedoświadczonych	MOPS	Wydział Zdrowia, MCUS, CIRS		
Stworzenie systemu prewencji w zakresie drobnej przestępczości i zakłóceń porządku publicznego	Komenda Miejska Policji	Straż Miejska		
Stworzenie zintegrowanego systemu asymilacji postpenitencjarnej	MOPS			
Monitoring zjawiska przemocy w rodzinie	Komenda Miejska Policji	MOPS		

3. Monitoring celów strategii

Proces wdrażania *Strategii...* zostanie poprzedzony stworzeniem procedur realizacyjnych wynikających z Modelu Działań Instytucjonalnych. Dokument będący opracowaniem tego modelu nie stanowi wprawdzie integralnego elementu *Strategii...*, ale wynika z niej bezpośrednio i – można powiedzieć – został wyprowadzony ze wskazań praktycznych wynikających z niniejszych analiz. Model działań instytucjonalnych jest dedykowany głównemu beneficjentowi instytucjonalnemu niniejszej *Strategii...*, czyli Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej. Dokument ten szczegółowo opisuje zakresy kompetencji, zasobów i sieci współpracy niezbędne dla realizacji zamierzeń związanych z osiąganiem poszczególnych wskaźników realizacji celów operacyjnych. Tak bowiem, jak *Strategia...* wykracza poza dokumenty miejskie, które dotąd wyznaczały ramy polityki społecznej i usiłuje uwzględnić zarówno nowe procesy i zjawiska, jak i przewidzieć kierunki polityki społecznej państwa, tak i MOPS, ze swoimi strukturami i zasobami, powinien przeorientować się na zmodyfikowaną rzeczywistość społeczną, która ma zupełnie inny kształt niż w czasach, kiedy ośrodek powstawał.

Biorąc pod uwagę, że w poszczególne cele strategii będą uwikłane inne, poza MOPS-em, podmioty, postulujemy opracowanie takich modeli dla wszystkich tych, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla realizacji poszczególnych celów operacyjnych.

Projekt o takim charakterze i takim zasięgu przestrzennym, czasowym i problemowym, jakim jest prezentowana *Strategia rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia* wymaga szczególnego namysłu, staranności i kompleksowych działań kontrolnych. Monitoring i ewaluacja pełnią tu rolę specyficzną. Nie chodzi tylko i wyłącznie o sprawdzenie efektywności rozumianej jako zgodność pomiędzy celami założonymi a osiągniętymi. Jedno można powiedzieć z pewnością: ze względu na swój zasięg i wspomniany wyżej poziom komplikacji, ze względu na uwikłanie w procesy społeczne występujące na różnych poziomach strukturalnych, ze względu na nieprzewidywalny do końca charakter rzeczywistości społecznej, wartości wskaźników mogą mieć jedynie charakter przybliżony i kierunkowy. Kwestią przypadku będzie osiągnięcie całkowitej zbieżności.

Z tego właśnie faktu wynika konieczność starannego i konsekwentnego prowadzenia ewaluacji i monitoringu o charakterze ciągłym. Pozwoli to bowiem na kontrolowanie zakłócającego wpływu czynników nieprzewidywalnych oraz bieżącą modyfikację celów operacyjnych oraz programów stworzonych jako instrumenty ich realizacji.

Założenia

Monitoring i ewaluacja odnoszą się do misji i celów strategii uznanych za akceptowalne i wyznaczające kierunek rozwoju społeczności lokalnej. Monitoring jest zestawem narzędzi oraz procedur zmierzających do skoordynowania i uspoijnienia polityki społecznej w oparciu o kontrolę i wymianę informacji w zakresie zjawisk poddanych procesowi monitoringu:

- ujętych w dotychczasowych dokumentach o charakterze informacyjno-sprawozdawczym: sprawozdaniach rocznych Departamentu Spraw Społecznych UM (DSS) i innych departamentów;
- informacji upowszechnianych drogą elektroniczną (strony www);
- wypracowanych i zaproponowanych na bazie strategii.

Monitoring służyć będzie polepszeniu przepływu informacji o rodzaju działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne UM i ich konsekwencji dla obszarów polityki społecznej wyłącznie z punktu widzenia strategii; jego rezultatem będą roczne opracowania tworzone przez współpracujące komórki Departamentu Spraw Społecznych. Jego ideą jest zneutralizowanie rozproszonego systemu prowadzenia zadań z zakresu polityki społecznej i – co jest jednym z postulatów strategicznych zawartych w celu operacyjnym – integracja działań polityki społecznej na szczeblu samorządowym, koherentność.

Proponuje się powołanie Zespołu Konsultacyjnego ds. Monitoringu Strategii przy Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych, który na podstawie gromadzonych informacji i w oparciu o narzędzia zaproponowane w *Strategii...* i *Modelu działań instytucjonalnych* dla MOPS przygotowuje coroczny raport na zasadzie opracowania eksperckiego.

Narzędzia monitoringu i ewaluacji

Monitoring prowadzony będzie w oparciu o wiele narzędzi pomiarowych, bazujący na danych wtórnych (sprawozdania poszczególnych departamentów). W całym procesie zostanie uwzględnionych wiele elementów powiązanych w jednym raporcie rocznym. Raport będzie zawierał wyniki analiz, wnioski i rekomendacje.

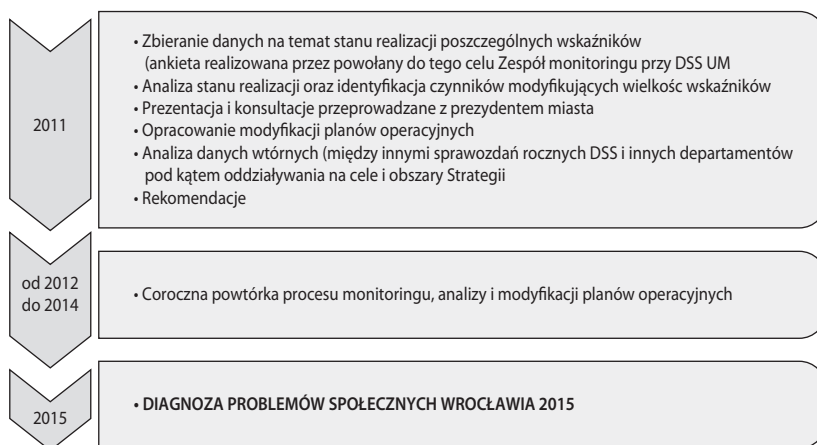
1. Szczegółowe cele strategii, które zostały zoperacjonalizowane w postaci projektów uwzględniających odniesienia do obszarów problemów i ich konsekwencji (patrz cele strategii) oraz oczekiwanych wartości kontrolnych (patrz wskaźniki realizacji celów operacyjnych strategii).
2. Monitorowania działań podejmowanych w ramach Aktywnej Polityki Społecznej przez departamenty i wydziały Urzędu Miejskiego we Wrocławiu (informacje uzyskiwane na podstawie realizowanych programów).
3. Wartości wskaźników szczegółowych celów strategii w kluczowych obszarach, które opracowane zostały w postaci ankietowej i w takiej samej postaci będą

przeprowadzane każdego roku. Obszar tematyczny ankiety jest bezpośrednio powiązany z prognozowaniem wartości wskaźnika w przyszłości. Dlatego też ankieta zawiera pytanie o bieżącą wartość liczbową danego wskaźnika, ocenę tendencji (zmniejszenie, bez zmian, zwiększenie) w nadchodzącym roku oraz szacowaną przedziałowo wielkość wskaźnika, która zdaniem ekspertów zostanie osiągnięta w roku następnym. Ankieta jest realizowana według poniższego rozdzielnika:

Zakres tematyczny ankiety z pytaniami o rozwój zasobów i stan wskaźników	Podmiot administracyjny odpowiedzialny za dostarczenie danych
Ochrona bezpieczeństwa	Komenda Miejska Policji
Aktywizacja osób starszych	CIRS
Ekonomia społeczna	CIS
Współpraca z organizacjami pozarządowymi	Departament Spraw Społecznych – Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi
Oświata	Wydział Edukacji
Infrastruktura przestrzenna i komunikacja	Departament Nieruchomości i Eksploatacji, Departament Architektury i Rozwoju, Biuro Rozwoju Wrocławia
Rynek pracy	PUP
Infrastruktura sportowo-rekreacyjna	Departament Spraw Społecznych – Biuro Sportu, Turystyki i Rekreacji
Zasoby społeczne i komunalne miasta	MOPS, Departament Nieruchomości i Eksploatacji, Wydział Lokali Komunalnych
Opieka zdrowotna	Wydział Zdrowia

- I. *Model działań instytucjonalnych*: na bazie modelu stworzonego pierwotnie dla MOPS zostanie zaproponowany funkcjonalny system komputerowego przepływu i przetwarzania informacji zawierające między innymi takie funkcjonalności, jak:
 - identyfikacji klientów korzystających z pomocy społecznej (wymiar socjalny);
 - identyfikacji klientów obsługiwanych przez MOPS w ramach działań w zakresie Aktywnej Polityki Społecznej (PAL/CAL);
 - identyfikacji klientów innych jednostek UM będących beneficjentami programów polityki społecznej oraz programów i działań z zakresu aktywizacji społecznej, w tym prowadzonych w ramach projektów finansowanych z POKL UE;
 - identyfikacji klientów PUP.

2. Upowszechnienie wiedzy o rekomendowanych szczegółowych celach operacyjnych wśród departamentów i wydziałów UM – dystrybucja rekomendacji strategii i upowszechnienie narzędzi monitoringu w ramach *Modelu działań instytucjonalnych* MOPS (stworzenie systemu wymiany dobrych praktyk). Rekomendowanymi działaniami objęte zostaną następujące jednostki:
 - Wydział Lokali Mieszkalnych,
 - Zarząd Zasobu Komunalnego,
 - Wydział Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości,
 - Departament Nieruchomości i Eksploatacji,
 - Wydział Architektury i Budownictwa,
 - MOPS,
 - CIRS,
 - CIS,
 - PUP,
 - MCUS,
 - Wydział Edukacji,
 - Wydział Oświaty,
 - Wydział Zdrowia,
 - Wydział Kultury,
 - Biuro Rozwoju Sportu Turystyki i Rekreacji,
 - Komenda Miejska Policji,
 - Straż Miejska,
 - Wydział Transportu,
 - Biuro Rozwoju Wrocławia,
 - ZdiUM,
 - Zarząd Inwestycji Miejskich,
 - Sanepid,
 - Departament Prezydenta.
3. Realizacja II edycji „Diagnozy problemów społecznych Wrocławia” – przewidywany termin to 2015 rok przy wykorzystaniu narzędzi i metodologii pomiaru z diagnozy za rok 2010. Źródło finansowania: projekt w założeniu realizowany w ramach kolejnej perspektywy finansowej z funduszy strukturalnych UE
Poniższy schemat prezentuje sekwencję wszystkich działań monitorujących realizację celów strategii w perspektywie czasowej.



Rycina 8. Schemat działań monitorujących realizację celów strategicznych

Procedura bieżącego monitoringu i ewaluacji

Cały powtarzalny proces monitoringu będzie się składał z czterech zasadniczych etapów.

1. **Etap przygotowawczy:** rozesłane do jednostek organizacyjnych gminy informacji na temat strategii, dokumentów wewnętrznych strategii i jej elementów. Planowany okres I półrocze 2011, 2012, 2013, 2014 roku.
2. **Badanie eksperckie** wskaźników celów strategii z wykorzystaniem ankiety (w oparciu o wskaźniki realizacji celów operacyjnych strategii). Pomiar w cyklu rocznym w styczniu roku następnego, którego dotyczy pomiar. Rezultat – opracowanie analityczne interpretujące wnioski z oceny eksperckiej na podstawie zgromadzonych danych z ankiet.
3. **Monitoring klientów** pomocy społecznej i polityk społecznych UM Wrocławia. Podstawa – system monitoringu. Półroczny raport syntezujący informacje zebrane z systemu bieżącej informacji (rozbudowywany w miarę tworzenia i wdrażania kolejnych elementów systemu informatycznego). Pierwszy raport za I półrocze – 2011 rok.
4. **Raport roczny** na temat monitoringu i realizacji działań w obszarze strategii rozwiązywania problemów społecznych, przygotowany przez Zespół Konsultacyjny ds. Monitoringu Strategii (patrz założenia). Raport prezentujący wnioski ze zmian i rozwoju sytuacji społecznej w mieście i działań jednostek UM w sferze interwencji i aktywizacji społecznej wraz z rekomendacjami i propozycjami dotyczącymi wskaźników celów strategii.

BIBLIOGRAFIA

- Błaszczuk M., Kłopot S.W., *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi gospodarstwami domowymi*. Opracowanie wykonane w ramach projektu „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”. Wrocław 2010.
- Błaszczuk M., Kłopot S.W., Kozdraś G., *Problemy społeczne w przestrzeni miasta. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta*. Opracowanie wykonane w ramach projektu „Wrocławska diagnoza problemów społecznych”. Wrocław 2010.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, 2009.
- Dochody i warunki życia ludności Polski. (Raport z badania EU-SILC 2007 i 2008)*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2010.
- Golinowska S., Kozierkiewicz A., Sowada Ch., *Pożądane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce*. Warszawa: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2004.
- Hawrylak M., Hawrylak P., *Gospodarka przestrzenna*, w: Z. Lewicki (red.), *Środowisko Wrocławia. Informator 2010*. Wrocław: Lemitor ochrona środowiska Sp. z o.o., 2010.
- Kłopot S.W., Błaszczuk M., Pluta J., *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta. Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010.
- Kłopot S.W., Błaszczuk M., Pluta J. (red.), *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010.
- Kózka M., *Uwarunkowania systemu kształcenia pielęgniarek w Polsce a zapotrzebowanie na usługi zdrowotne*. Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie, t. II, Warszawa 2004.
- Lewicki Z. (red.), *Środowisko Wrocławia. Informator 2010*. Wrocław: Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o., 2010.
- Ludność i warunki mieszkaniowe. Miasto Wrocław. Województwo wrocławskie*. Narodowy Spis Powszechny z dnia 6 XII 1988 r. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 1990.

- Łomotowski J., Krupa A., Gospodarka wodno-ściekowa, w: *Środowisko Wrocławia. Informator 2010*. Wrocław: Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o., 2010.
- Magnuszewska-Otulak G., Kryzys zdrowotny czy kryzys ochrony zdrowia?, w: M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, 2009.
- Majkut R., Struktura gospodarcza miasta i system instytucjonalny rynku pracy, w: S.W. Kłopot, M. Błaszczuk, J. Pluta. *Problemy społeczne w przestrzeni miasta*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010.
- Murawska B., *Segregacja na progu szkoły podstawowej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004.
- Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną we Wrocławiu*. Raport z badań. Sopot–Warszawa 2007.
- Pindral A., *Uwarunkowania procesu demarginalizacji osób bezdomnych w Polsce*. Rozprawa doktorska, promotor: D. Zalewska. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2005.
- Podstawowe informacje ze spisów powszechnych. Miasto na prawach powiatu. Wrocław*. Narodowy Spis Powszechny 2002. Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2003.
- Problemy z koncepcją i efektami systemu edukacyjnego, w: S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*. Raporty CASE, t. 65. Warszawa: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006.
- Prognoza gospodarstw domowych na lata 2003–2030*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2004.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2009.
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M., Mieszkalnictwo socjalne jako instrument demarginalizacji społecznej bezdomnych na przykładzie Poznania, *Polityka Społeczna* 2010, nr 3.
- Rocznik Statystyczny Wrocławia 2008*. Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2008.
- Rutkowski W., Nierówności dochodowe i ubóstwo w Polsce na tle Unii Europejskiej, *Polityka Społeczna* 2009, nr 4.
- Skiba W., Kłopot S.W., *Konceptualizacja badań i prac przygotowawczych niezbędnych dla opracowania strategii*. Wrocław 2009.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*. Wrocław: Biuro Rozwoju Wrocławia, 2006.
- Taranowicz I., *Zdrowie i sposoby radzenia sobie z jego zagrożeniami. Analiza socjologiczna*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Arboretum, 2010.
- Turek A., *Monitorowanie problemów alkoholowych i narkotycznych na terenie miasta Wrocławia w 2005 roku*. Raport dla Wydziału Zdrowia Urzędu Miasta Wrocławia. Wrocław 2006.

- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593).
- Wrocław. *Sytuacja społeczno-gospodarcza IV kwartał 2009*. Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2009.
- Wygnańska J., *Europejska typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS*. Gdańsk: Pomost. Pismo Samopomocy, 2005.
- Zahorska M. (red.), *Opieka przedszkolna w Polsce: szanse i zagrożenia*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2003.
- Żurko J., Problem bezdomności we Wrocławiu, w: S.W. Kłopot, M. Błaszczyk, J. Pluta, *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010.

SPIS TABEL

Tabela 1. Wymiary polityki społecznej	15
Tabela 2. Powierzchnia mieszkań zajmowanych przez ankietowane gospodarstwa domowe	30
Tabela 3. Prognoza gospodarstw domowych dla miast dolnośląskich dla 2010 roku i struktura gospodarstw domowych we Wrocławiu w badaniach z 2010 roku	33
Tabela 4. Prognoza liczby ludności według grup ekonomicznych w miastach województwa dolnośląskiego dla lat 2010–2035 (w tysiącach i %)	34
Tabela 5. Zmiany stanów ludności według edukacyjnych grup wieku w miastach dolnośląskich	34
Tabela 6. Prognoza ludności w wieku poprodukcyjnym w miastach dolnośląskich	35
Tabela 7. Współczynniki obciążenia demograficznego w miastach dolnośląskich	36
Tabela 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w latach 2007–2009	41
Tabela 9. Wskaźniki nierówności dochodowych w Polsce w latach 2005–2008	42
Tabela 10. Bezrobocie rejestrowane we Wrocławiu według wykształcenia	43
Tabela 11. Bezrobotni zarejestrowani według wieku	43
Tabela 12. Bezrobotni zarejestrowani według czasu pozostawania bez pracy	44
Tabela 13. Bezrobotni zarejestrowani według stażu pracy	44
Tabela 14. Bezrobotni zarejestrowani będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy	45
Tabela 15. Sposoby spędzania czasu wolnego przez badanych mieszkańców Wrocławia	49
Tabela 16. Wpływ wieku na sposoby spędzania czasu wolnego przez badanych wrocławian	50
Tabela 17. Wpływ różnych zmiennych na sposoby spędzania czasu wolnego przez badanych wrocławian	51
Tabela 18. Osoby, z którymi spędzali czas badani wrocławianie	53
Tabela 19. Osoby w wieku 16 i więcej lat wobec rezygnacji z wizyt u lekarzy, według płci, wieku i samooceny zdrowia	61
Tabela 20. Stopień poinformowania i uczestnictwo badanych w programach profilaktycznych i diagnostycznych realizowanych w mieście	64
Tabela 21. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych w 2008 r.	66
Tabela 22. Indeksy ubóstwa według typów gospodarstwa w marcu 2009 r. Podejście obiektywne	67
Tabela 23. Indeksy ubóstwa według typów gospodarstwa w marcu 2009 r. Podejście subiektywne	67
Tabela 24. Deklarowane dochody gospodarstwa	69
Tabela 25. Kategorie przeciętnego dochodu na jedną osobę w ankietowanych gospodarstwach domowych	70
Tabela 26. Deklarowane warunki życia a miesięczny dochód netto w PLN w badanych gospodarstwach domowych	71
Tabela 27. Problemy finansowe gospodarstw domowych	73
Tabela 28. Przestępczość stwierdzona w latach 2006–2009 we Wrocławiu	79
Tabela 29. Wybrane przestępstwa przeciwko mieniu we Wrocławiu w latach 2006–2009	79
Tabela 30. Przestępczość nieletnich we Wrocławiu w latach 2007–2008	80
Tabela 31. Zestawienie mocnych stron Wrocławia i jego służb zarządczych oraz szans stawianych przed nimi przez środowisko zewnętrzne	89
Tabela 32. Zestawienie słabych stron Wrocławia i jego służb zarządczych oraz zagrożeń ze strony środowiska zewnętrznego	91
Tabela 33. Kształtowanie ładu przestrzenno-funkcjonalnego w wymiarze infrastrukturalnym i społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem polityki mieszkaniowej miasta	105

Tabela 34. Problemy demograficzne i miejskie polityki rodzinne	106
Tabela 35. System gospodarczy i rynek pracy	108
Tabela 36. Model miejskiego stylu życia z elementami instytucjonalnej oferty miasta adresowanej do mieszkańców	109
Tabela 37. Polityka zdrowotna	110
Tabela 38. Polityka oświatowa	111
Tabela 39. Problemy socjalne	113
Tabela 40. Zestawienie wskaźników realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w ramach pierwszego celu strategicznego	117
Tabela 41. Zestawienie wskaźników realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w ramach drugiego celu strategicznego	119
Tabela 42. Zestawienie wskaźników realizacji celów operacyjnych wyznaczonych w ramach trzeciego celu strategicznego	121

SPIS RYCN

Rycina 1. Opinie na temat gospodarowania pieniędzmi	70
Rycina 2. Zasoby oszczędności gospodarstw	72
Rycina 3. Struktura celów „Strategii rozwiązywania problemów społecznych Wrocławia”	87
Rycina 4. Poszczególne kroki mikroanalizy SWOT postulowanej na poziomie tworzenia programów operacyjnych	93
Rycina 5. Możliwe typy strategii uwarunkowane wynikiem analizy SWOT	97
Rycina 6. Wymiary, w obrębie których tworzymy perspektywę patrzenia na problemy społeczne	104
Rycina 7. Sposób dochodzenia do celów operacyjnych	115
Rycina 8. Schemat działań monitorujących realizację celów strategicznych	128

