

## Rozdział I

Marek Rymśza\*, Arkadiusz Karwacki\*\*

\* Uniwersytet Warszawski

\*\* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

# MIĘDZY PODEJŚCIEM **EMPOWERMENT** A ZARZĄDZANIEM **UNDERCLASS**. DWA MODELE AKTYWIZACJI W POLITYCE SPOŁECZNEJ

## 1. Wprowadzenie: aktywizacja jako reformatorski nurt w polityce społecznej

Nie sposób nie zgodzić się z Rikiem van Berkelem, Willibrordem de Graafem i Thomasem Sirovatką utrzymującymi, że podejście aktywizacyjne jest jednym z integralnych i podstawowych wymiarów zachodzącej w XXI wieku *modernizacji europejskich welfare states*<sup>6</sup>. Upowszechniana na naszym kontynencie od ostatniej dekady XX wieku koncepcja aktywnej polityki społecznej (dalej także jako APS) redefiniuje normatywne i instytucjonalne ramy świadczenia obywatelom usług przez ukierunkowanie interwencji publicznej na ekonomiczne i życiowe usamodzielnienie adresatów wsparcia. Jest to zmiana na tyle istotna, że można mówić o rekonstrukcji wizji ładu zbiorowego. Istotnym elementem projektowanego ładu jest zmodernizowane *welfare state* – „nowe” państwo dobrobytu<sup>7</sup>. Owo *novum* to orientacja interwencji państwa i jego służb na zatrudnienie (*workfare state*)<sup>8</sup>, aktywne obywatelstwo społeczne (*active social citizenship*)<sup>9</sup>, inwestycje

---

6 R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka, *Governance of the Activation in Europe. Introduction*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2010, vol. 30, nr 5/6, s. 260.

7 R. van Berkel, I.H. Möller (red.), *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?*, Policy Press, Bristol 2002.

8 S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka wobec wyzwań integracji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.

9 Por. A. Evers, A.M. Guillemard (red.), *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*, Oxford University Press, Oxford 2013.

społeczne (polityka społeczna jako polityka inwestycji społecznych) oraz innowacyjne formy koprodukcji usług w ramach *welfare mix*<sup>10</sup>. Ma to stanowić remedium na nieefektywny paternalizm (wskazywana jest tu metafora, że bezpieczna, acz niepozwalająca na skok w górę, sieć socjalna zostaje zastąpiona trampoliną)<sup>11</sup>, rosnące uzależnienie jednostek od państwowej opieki socjalnej i społeczne dziedziczenie ubóstwa w enklawach biedy, charakterystyczne dla tradycyjnego modelu zabezpieczenia społecznego, a więc „starego” państwa dobrobytu<sup>12</sup>.

Polityka aktywizacji to ogół „polityk i programów mających na celu promowanie (bardziej lub mniej obligatoryjnie) udziału na rynku pracy osób aktualnie uzależnionych od świadczeń dla bezrobotnych lub pomocy społecznej”<sup>13</sup>, choć warto zauważyć, że w wielu państwach europejskich nie wypracowano spójnej interpretacji/definicji „aktywizacji” na potrzeby krajowej polityki. Podstawowymi agentami polityki aktywizacji są instytucje rynku pracy oraz pomoc społeczna, gdzie dokonują się transfery socjalne przy wykorzystaniu programów adresowanych do konkretnych grup odbiorców (selektywnych) i wsparcia warunkowego. Jest to zatem próba znalezienia balansu między ochroną socjalną a strategią zatrudnienia tych, którzy mają trudności w zakorzenieniu się na rynku pracy. Ale *activation services* to zbiorcza kategoria, obejmująca także usługi zorientowane na inkluzję społeczną i aktywizację ekonomiczną grup słabszych, marginalizowanych i społecznie wykluczonych, świadczone poza dwoma wymienionymi instytucjami polityki społecznej: w ramach systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych czy

10 G. Esping-Andersen, *Politics against Markets*, Princeton University Press, Princeton 1985; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, WSP TWP, Warszawa 2009.

11 K. Angers, *The Governance of Activation in Europe: What Can We Learn from Literature Review?*, <http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/2011-01-governanceofactivation-kathleenangers.pdf> (dostęp 17 lipca 2017), s. 2.

12 M. Considine, S. O’Sullivan, *Introduction: Markets and the New Welfare – Buying and Selling the Poor*, „Social Policy & Administration” 2014, vol. 48, April, s. 119.

13 W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl, H.J. Reinhard, *Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies*, w: W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl (red.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer, Berlin 2008, s. 1–16.

w sektorze ekonomii społecznej. W Polsce *activation services* ulokowano ponadto w segmencie tzw. zatrudnienia socjalnego<sup>14</sup>.

Zwrot w kierunku aktywizacji obejmuje zmiany na trzech poziomach: (1) filozofii wspierania jednostek (uprawnienia, obowiązki, możliwości), (2) reorganizacji struktur służb społecznych i służb zatrudnienia (*institutional activation*) oraz (3) form zaangażowania specjalistów od pomagania (aktywizacja jako *frontline work* realizowana w bezpośrednim kontakcie z klientem)<sup>15</sup>. Zmianom na poziomie organizacyjnym (drugim z wyróżnionych) towarzyszy implementacja nowych technik zarządzania w instytucjach publicznych, z uwzględnieniem instrumentów *new public management* (NPM), a zarazem form zarządzania sieciowego, w tym partnerstw międzyinstytucjonalnych i międzysektorowych (podejście *governance*). Nowe trendy w organizacji i zarządzaniu *activation services* są przejawem procesu urynkowania, komercjalizacji i utowarowienia usług społecznych. Jednocześnie upowszechnia się je pod hasłem upodmiotowienia adresatów wsparcia – przez uznanie ich za koproducentów aktywizacji i procesu usamodzielnienia.

Można tu dostrzec poszukiwanie optymalnych rozwiązań w przestrzeni *pomiędzy* zasadniczo odmiennymi rozwiązaniami: nie tylko założeniami (i) *new public management* i *network governance*, ale także (ii) decentralizacją i (re)centralizacją systemu usług, (iii) dowartościowaniem roli organizacji non profit i not for profit oraz wzmacnianiem podmiotów rynkowych, (iv) reintegracją zawodową i reintegracją społeczną. W konsekwencji w implementacji polityki aktywizacji występują liczne napięcia i niespójności programowe. Niemniej jednak wskazać można ogólny kierunek dokonującej się proaktywizacyjnej zmiany w zakresie filozofii, organizacji i prak-

---

14 T. Kaźmierczak, M. Rymśa, *Activation Work within the Social Welfare System: The Case of Poland*, w: R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka, F. Larsen (red.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*, Routledge, New York–London 2017, s. 135–140.

15 R. van Berkel, V. Borghi, *Introduction: The Governance of Activation*, „Social Policy & Society” 2008, vol. 7, nr 3, s. 333.

tyki pomagania. Trafnie określa ten kierunek formuła: *od opieki – przez pomoc – do wsparcia*<sup>16</sup>.

Analizując różne ujęcia istoty dokonującej się rekonstrukcji europejskich *welfare states*, Guliano Bonoli zwraca uwagę, że można mówić o dwóch uniwersalnych wymiarach upowszechnianej polityki aktywizacji: „Pierwszy wymiar dotyczy stopnia, w jakim celem polityki jest przywrócenie ludzi na rynek pracy w ramach oferty tworzonej przez prywatnych lub publicznych pracodawców [...]. Drugi wymiar dotyczy stopnia, w jakim programy opierają się na inwestowaniu w kapitał ludzki osób bezrobotnych”<sup>17</sup>. W najprostszym rozróżnieniu programowanie aktywizacji związane jest zatem z poszukiwaniem optimum w zakresie skutecznego wspierania jednostek pozostających trwale poza rynkiem pracy (stan nieaktywności ekonomicznej) lub funkcjonujących na rynku jako osoby bezskutecznie starające się o zatrudnienie (sytuacja bezrobocia) – pomiędzy dwoma biegunami filozofii „aktywnego wsparcia”: (1) mobilizacją do zatrudnienia (model utożsamiany z amerykańską koncepcją *workfare*) z uwzględnieniem instrumentów przymusu instytucjonalnego (*administrative discipline*) oraz (2) orientacją na integrację społeczną (*social inclusion*)<sup>18</sup> osób marginalizowanych, gdzie wyzwaniem potencjału do samozaradności jednostek, grup i środowisk traktowane jest jako inwestycja w kapitał ludzki i kapitał społeczny, a zatrudnienie (samodzielność ekonomiczna) jest raczej rezultatem aktywizacji niż jej „kołem zamachowym”. Istotę tego drugiego podejścia dobrze ujmują brytyjskie określenie *welfare-to-work*<sup>19</sup>. Badacze starają się dokonywać opisu tych dwóch biegunów aktywizacyjnych. Zdaniem Ivara Lødemela i Heather Tricky jednym z modeli aktywizacji jest podej-

16 Charakterystyka ewolucji filozofii pomagania jako trzyetapowego procesu: opieka – pomoc – wsparcie – zob. M. Rymśa, *Jaka profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce i jaki rozwój służb społecznych?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2016, nr 35(4).

17 G. Bonoli, *The Political Economy of Active Labour Market Policy*, „Politics & Society” 2010, vol. 38, nr 4, s. 439–440.

18 I. Nicaise, *The Active Welfare State: A Response to Social Exclusion?*, Bruges, Vives Lecture, 23 April 2002, s. 2–3.

19 *Welfare-to-work* jest zazwyczaj tłumaczone na język polski w duchu strategii *workfare* jako „praca zamiast zasiłku”, gdy trafniejsze byłoby „przez zasiłek do pracy”.

ście anglosaskie, które uwzględnia koncentrację na szybkim wprowadzeniu na rynek pracy osób pozostających poza tym rynkiem (*work first policy*). Z kolei drugim modelem jest podejście skandynawskie, bardziej skoncentrowane na rozwoju kapitału ludzkiego dzięki stosowaniu usług niekoniecznie prozatrudnieniowych i trosce o jakość wszechstronnych usług oferowanych przez instytucje<sup>20</sup>. Inni badacze także rozróżniają odmienne „polityki aktywizacyjne” lub „typy aktywizacji”, sprowadzając je często do dwóch biegunów<sup>21</sup>: (1) podejścia opartego na restrykcjach, obligatoryjności uczestnictwa w programach aktywizacji, presji wywieranej na osoby doświadczające problemów oraz (2) podejścia odwołującego się do indywidualnych praw jednostki w kontekście akcesu do programów aktywizacyjnych, troski o jakość oferty usług adresowanych do osób marginalizowanych. Określane są one odpowiednio jako podejście twarde (*hard*) vs podejście miękkie (*soft*)<sup>22</sup>; stosowanie „kija bądź marchewki” – podejście „sticks” (od ang. *sanctions, penalties* – sankcje, kary) vs podejście „carrots” (od ang. *incentives* – zachęty)<sup>23</sup>; prowadzenie polityki społecznej w ramach *liberal regime* łączonego z koncepcją *workfare* vs wdrażanie programów pomocowych w ramach *universal regime*, wolnego od warunkowania wsparcia<sup>24</sup>.

20 I. Lødemel, H. Trickey, *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol 2001.

21 Należy jednak zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu prezentowane są też typologie, które uwzględniają większą liczbą podejść. Przykładem jest podział na: *economic spring-board regime* (przykład Wielka Brytania), *civic contractual regime* (Holandia), *independent citizen's regime* (Szwecja), *fragmented supply regime* (Hiszpania) oraz *disciplinary minimalist regime* (Portugalia, Republika Czeska). Szerzej czytaj w: A. Serrano Pascual, *Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe*, w: A. Serrano Pascual, L. Magnusson (red.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, Bruksela–Oxford 2007, s. 11–33.

22 W. van Oorschot, B. Hvinden, *Introduction: Towards Coverage?: Disability Policies in Europe*, w: W. van Oorschot, B. Hvinden (red.), *Disability Policies in European Countries*, Kluwer Law International, Haga 2001.

23 A. Serrano Pascual, *Conclusion: Towards Convergence of European Activation Policies?*, w: A. Serrano Pascual (red.), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, ETUI, Bruksela 2004, s. 497–518.

24 J.C. Barbier, W. Ludwig-Mayerhofer, *The Many Worlds of Activation*, „European Societies” 2004, vol. 6(4), s. 423–436.

Naturalnie w poszczególnych krajach nie ma „czystej” reprezentacji poszczególnych biegunów, a jedynie preferowane są działania lokujące krajowe rozwiązania w pobliżu któregoś z nich. Poszczególne państwa europejskie charakteryzują się odmiennym usytuowaniem punktu *optimum* na wspomnianym *continuum*, a punkt ten wyznacza z kolei normatywne oraz formalnoprawne ramy krajowych polityk aktywizacji. Analizowanie poszczególnych rozwiązań krajowych i ich zestawianie jest przedmiotem licznych badań porównawczych dotyczących obszaru *activation services*<sup>25</sup>. Dla celów porównawczych warto dookreślać nie tylko poszczególne krajowe punkty *optimum*, ale też zrekonstruować oba bieguny wspomnianego *continuum* jako typy idealne w ujęciu Weberowskim. Taki jest właśnie cel niniejszego opracowania. Jesteśmy przekonani, że rekonstrukcja dwóch modeli aktywizacji: (1) modelu *empowerment* i (2) modelu zarządzania *underclass*<sup>26</sup> ułatwia porównywanie rozwiązań krajowych, a także pozwala zrozumieć zachodzącą w Europie ewolucję APS jako rysującą się tendencję do odchodzenia przez decydentów publicznych od orientacji na model *empowerment* i skłaniania się ku orientacji na model zarządzania *underclass*.

Koncepcję aktywnej polityki społecznej upowszechnianą w Europie w latach 90. XX wieku w ramach pierwszej fali aktywizacji można było uznać za kompromisową, konstruowaną ponad politycznymi podziałami<sup>27</sup>. Wdrożenie tej koncepcji nie zamknęło jednak sporów wokół kształtu nowego *welfare state*. Choć Giddens widział w podejściu aktywizującym trzecią drogę dla polityki społecznej – między tradycyjnym *welfare state*, legitymizowanym przez starą lewicę, a podejściem neoliberalnym, dominującym w latach 80. XX wie-

25 Por. M. Rymśza, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji welfare states?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013 (rozdz. 3).

26 Modele zostały już zarysowane w wersji wstępnej w opracowaniu: M. Rymśza, A. Karwacki, *Aktywna polityka społeczna jako innowacyjne poszukiwanie „złotego środka” – na kanwie polskich doświadczeń w obszarze aktywizacji*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2015, s. 97–115.

27 M. Rymśza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.



ku – to wejście wielu państw europejskich na ową trzecią drogę, które dokonało się dekadę (lub dwie – jak w przypadku Polski) później, bynajmniej nie kończy historii polityki społecznej. Przede wszystkim dlatego, że Giddensowskie łączenie – na poziomie programowania polityki społecznej – przeciwstawnych celów czy metod działania w zgrabne i pociągające (intelektualnie) formuły na poziomie wdrażania ujawniało wspomniane niespójności i napięcia, co prowadziło do potęgowania jednych elementów programowych i marginalizowania innych. Mieliliśmy zatem do czynienia nie tyle ze spójnym modelem, ile z ogólnymi ideami, które na poziomie operacyjnym i wykonawczym służyć mogły różnym celom i łączyć się z różnymi ideologiami.

Warto w tym miejscu wskazać podstawowe nurty krytycznej dyskusji nad upowszechnianiem podejścia aktywizującego w polityce społecznej. Po pierwsze, dezaprobuje się założenia APS w odniesieniu do sfery praw społecznych obejmujących bezpieczeństwo socjalne i dostęp do pracy. Kluczowa jest tu krytyka mechanizmów wsparcia warunkowego („wsparcie socjalne za gotowość do pracy”) jako przejawu polityki mobilizacyjno-represyjnej, która wymusza pożądane zachowania na podstawie założenia, że rozwiązywanie problemu wykluczenia i marginalizacji może dokonywać się (jedynie) na rynku pracy i polega na mobilizacji do podejmowania pracy zarobkowej. Krytycy dostrzegają w APS strukturalne mechanizmy kontroli społecznej wobec tych, którzy nie przystają do porządku normatywnego z dominującą pozycją pracy zawodowej, gdzie prozatrudnieniowa mobilizacja dominuje nad troską o podmiotowość słabszych czy niezaradnych ekonomicznie jednostek<sup>28</sup>.

Po drugie, elementem krytyki podstawowych założeń APS jest też sceptycyzm co do uaktywniania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów komercyjnych jako świadczeniodawców *activation services*. Wskazuje się, że skutkiem *contracting out* tych usług jest delegitymizacja odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo socjalne obywateli (brak gwarancji niezbędnego minimum wy-

---

28 K.W. Frieske, *Zamienię porsche na gorsze: o biedzie, wykluczeniu i reintegracji społecznej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 10, s. 1–7.

nikającego z socjalnych uprawnień obywatelskich); popularyzowanie zatrudnienia niepewnego, pozakodeksowego, elastycznego, dokonujące się w ramach „państwa zorientowanego na pracę”; wreszcie swoiste idealizowanie organizacji obywatelskich<sup>29</sup> jako sprawnego wyręczyciela służb publicznych.

Po trzecie, aktywną politykę społeczną krytykuje się za to, że słuszne („na papierze”) idee nie przekładają się na skuteczne działania praktyczne. Te ostatnie albo okazują się nieskuteczne (lub niewystarczająco skuteczne), nie ma więc – w ujęciu Normana Johnsona – racjonalnych argumentów, aby aktywizujące (nowe) *welfare state* miało zastąpić opiekuńcze (stare) *welfare state*<sup>30</sup>; albo też forsowanie skuteczności odbywa się z pogwałceniem normatywnych założeń legitymizujących wdrażanie APS, co z kolei uruchamia pierwszy z zasygnalizowanych tu nurtów krytycznych.

Niemniej dokonująca się na naszych oczach rekonstrukcja europejskich *welfare states* jest społecznym i politycznym faktem, a APS ma w tym swój istotny udział. Siłą APS jest nie tylko jej proreformatorskie oblicze programowe, ale też orientacja na wspomniane już wykorzystanie nowych narzędzi polityki społecznej (jak pokazuje dorobek porównawczej polityki społecznej, cele i środki rozmaitych *policies* są zazwyczaj ze sobą silnie powiązane), zwłaszcza w zakresie zarządzania służbami publicznymi i programami publicznymi. APS szuka bowiem możliwości podniesienia potencjału sprawczego aktywizacji w sferze organizacji usług społecznych i zarządzania nimi. Propaguje się więc: decentralizację, dekoncentrację, ale i „menedżeryzację” *activation services*<sup>31</sup>, indywidualizację, ponadto również tech-

---

29 L.M. Salamon, *Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government*, „Journal of Voluntary Action Research” 1997, nr 16(1); R. Szarfenberg, *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, s. 6–7, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tzts.pdf> (dostęp 5 maja 2013).

30 N. Johnson, *State Welfare*, w: P. Alcock, A. Erskine, M. May (red.), *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell Publishing, Oxford 2000, s. 150–152.

31 Np. R. Minas, S. Wright, R. van Berkel, *Decentralization and Centralization. Governing the Activation of Social Assistance Recipients in Europe*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2012, vol. 32, nr 5/6, s. 286–298; R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt., s. 260–272; Ch. Pollitt, J. Birchall, K. Putnam, *Decentralising Public Service Management*, Macmillan, Basingstoke 1998.



nokratyzację (rosnąca rola narzędzi IT) praktyk reintegracyjnych<sup>32</sup>; wzmacnia się rolę podmiotów społeczeństwa obywatelskiego jako usługodawców<sup>33</sup> i zarazem upowszechnia się mechanizmy rynkowe w procesie zlecania usług, co czyni silniejszymi podmioty komercyjne<sup>34</sup>. Wszystko to ma służyć realizacji celu przewodniego: takiej (re)-organizacji wsparcia usługowego (wykorzystanie kompetencji służb, sieci instytucjonalnej i oferty usług), aby rozszerzać zakres aktywności samych obywateli (a zatem ich życiowej samozaradności) kosztem powszechnych gwarancji minimalnego dochodu, a więc jako wsparcia należnego także „biernym” klientom programów socjalnych.

Zarysowane wyżej obszary reform stanowią przedmiot naukowego dyskursu, obejmującego zarówno zbieranie dowodów (*evidence-based approach*) na przewagę konkurencyjną APS, jak i dostarczających argumentów jej krytykom. Intencją autorów niniejszego opracowania jest wyjście poza dyskurs „za i przeciw APS” i w gruncie rzeczy dostarczenie – dzięki rekonstrukcji dwóch modeli polityki aktywizacji – argumentów obu stronom tego dyskursu. Rekonstrukcję tych modeli poprzedzi jednak bardziej systematyczne omówienie ogólnych założeń APS oraz (na przykładzie Polski) zoperacjonalizowanej metodyki wsparcia aktywizującego.

---

32 Np. V. Borghi, R. van Berkel, *Individualised Service Provision in an Era of Activation and New Governance*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 9/10, s. 413–324; R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review” 2000, vol. 60, nr 6, s. 549–559.

33 V. Borghi, R. van Berkel, *Contextualising New Modes of Governance in Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 9/10, s. 353–363; J. Newman, *The „Double Dynamics” of Activation. Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 9/10, s. 364–375.

34 Np. R. van Berkel, *Quasi-markets and the Delivery of Activation – A Frontline Perspective*, „Social Policy & Administration” 2014, vol. 48, nr 2, s. 188–208; M. Considine, S. O’Sullivan, dz. cyt., s. 119–126.

## 2. Wymiary aktywnej polityki społecznej

Modernizacja *welfare state* przebiega w poszczególnych krajach europejskich w różny sposób<sup>35</sup>, z uwzględnieniem wspólnych ramowych idei, do których należy właśnie idea aktywizacji. Jak twierdzi Sebastian Künzel, można wskazać trzy podstawowe typy aktywnej inkluzji:

Pierwszy wariant aktywnej integracji – to ‘koncepcja zorientowana na rynek’, która wyjaśnia niepewne sytuacje życiowe jako brak indywidualnych motywacji. W ten sposób jednostki odgrywają rolę klientów usług zorientowanych przede wszystkim na zatrudnienie [...]. Drugi typ aktywnej integracji – to ‘koncepcja biurokratyczna’, oparta na postrzeganiu osób jako doświadczających ograniczeń w wielu aspektach, a w szczególności w warunkach życia, kwalifikacjach lub zdrowiu. Osoby traktowane są jako beneficjenci zestawu zintegrowanych usług określonych przez państwo jako umożliwiających zmianę życiową [...]. Trzecie podejście zawiera strukturalne wyjaśnienia dotyczące niepewnych sytuacji życiowych, ale proponuje ‘uczestniczącą koncepcję’ aktywnej integracji. Osoby uważane są za autonomicznych obywateli, którzy potrzebują zachęty do wyboru między służbami zatrudnienia a ochroną socjalną<sup>36</sup>.

Pośród charakterystycznych i podobnie ukierunkowanych zmian<sup>37</sup>, dokonanych i nadal dokonujących się w poszczególnych krajach UE, warto, po pierwsze, wskazać na reorientację aksjonormatywnej podstawy polityki społecznej. Następuje zmiana wizji ładu zbiorowego, który polityka ta ma urzeczywistniać: eksponuje się dzisiaj samorządność i odpowiedzialność obywatelską oraz nowy solidaryzm społeczny w wersji „poprzemysłowej”, a więc oparty bardziej na wspólnocie

---

35 Analiza różnic między wybranymi krajami, wyznaczającymi wzory aktywizacji: M. Rymśza, *Aktywizacja w polityce społecznej...* (rozdz. 3).

36 S. Künzel, *The Local Dimension of Active Inclusion Policy*, „Journal of European Social Policy” 2012, vol. 22(1), s. 5.

37 A. Karwacki, M. Rymśza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2011, s. 30–33.

uczestnictwa w sferze publicznej niż wspólnocie bezpieczeństwa socjalnego związanej z zatrudnieniem.

Po drugie, odchodzi się od zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa socjalnego (obywatelskie uprawnienia socjalne jako normatywna podstawa *welfare state*) i dostępu do stabilnej pracy (polityka pełnego zatrudnienia w warunkach gospodarki rynkowej jako Keynesowska droga do dobrobytu) na rzecz państwa pomocniczego, stymulującego rozwój przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej. Prowadzi to do koprodukcji usług przez ich odbiorców.

Trzeci wymiar normatywnych przeobrażeń to zmiana filozofii publicznego wsparcia adresowanego do słabszych obywateli. Osoby zagrożone wykluczeniem czy wykluczone (czyli klienci instytucji wsparcia) są mobilizowane, integrowane ze społeczeństwem przez stosowanie zarówno bodźców pozytywnych (tzw. inwestycje w kapitał ludzki i społeczny), jak i dyscyplinujących (obowiązek pracy, możliwość utraty wsparcia socjalnego przy braku współpracy ze służbami publicznymi, idea wsparcia warunkowego).

Kolejne wymiary łączą aspekty normatywne ze specyficzną operacjonalizacją interwencji państwa. I tak, czwarty wymiar dotyczy zmiany koncepcji zarządzania sferą publiczną, co określa się jako odchodzenie od tradycyjnego rządzenia (*government*) w kierunku współrządzenia (*governance*)<sup>38</sup>, czego wyrazem jest zarówno decentralizacja sfery społecznej (wzrost znaczenia samorządów terytorialnych i lokalnych polityk społecznych)<sup>39</sup>, jak i rozwój współpracy

---

38 Por. np. R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt., s. 260–272; R. van Berkel, V. Borghi, dz. cyt., s. 331–340; R. Minas, S. Wright, R. van Berkel, dz. cyt., s. 286–298; F. Ehler, *New Public Governance and Activation*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2010, vol. 30, nr 5/6, s. 327–339; P.R. Graziano, *Converging Worlds of Activation? Activation Policies and Governance in Europe and the Role of the UE*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2010, vol. 30, nr 5/6, s. 312–326; W. de Graaf, T. Sirovatka, *Governance Reforms and Their Impacts on the Effects of Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2012, vol. 32, nr 5/6, s. 353–363.

39 Decentralizacja vs centralizacja w zakresie regulacji procesu aktywizacji i odpowiedzialności instytucjonalnej. Przykładowo, inaczej wygląda zarządzanie aktywizacją w takich krajach jak Szwecja czy Wielka Brytania, gdzie ma miejsce silna centralizacja, niż w Holandii i Szwajcarii, którym to krajom właściwy jest zdecentralizowany system

międzysektorowej (wielosektorowa polityka społeczna). Następuje odwrót od kolektywnego, mechanicznego, inżynierskiego planowania z centralną rolą państwa w zakresie diagnozy potrzeb i podaży usług.

Po piąte, zmianie ulega aspekt finansowania polityki społecznej. W koncepcji APS kategoria *inwestycji społecznych* uzupełnia, a częściowo zastępuje kategorię *wydatków* na sferę społeczną. Zostaje odrzucona koncepcja stałego podnoszenia nakładów na politykę społeczną, będąca podstawą tradycyjnej doktryny opiekuńczości państwa, która – w sytuacji wyczerpywania się możliwości stałego wzrostu gospodarczego – legła u podstaw kryzysu ekonomicznego Europy Zachodniej przełomu lat 70. i 80. XX wieku. Oznacza to możliwość aplikacji tej koncepcji przy większej dbałości o równowagę finansów publicznych. APS nie jest jednak koncepcją „oszczędnościową” – nie zakłada cięć wydatków socjalnych państwa. Chodzi w niej nie o zmianę nakładów na sferę społeczną (w dół czy w górę), ale o sposób wydatkowania dostępnych zasobów.

Po szóste, polityka społeczna zostaje uelastyczniona i tym samym „dopasowana” do zachodzących w ponowoczesnych społeczeństwach dobrobytu zmian kulturowych i cywilizacyjnych. APS uwzględnia redefinicję kwestii socjalnych (starsi, samotne rodzicielstwo, wykluczenie społeczne). Ważnym elementem jest tu elastyczność zogniskowana wokół idei godzenia życia rodzinnego z aktywnością zawodową, niezbędna przy wysokim poziomie aktywności kobiet na rynku pracy.

Po siódme, warto podkreślić rosnącą rolę organizacji sektora obywatelskiego w świadczeniu usług społecznych (w obszarze pomocy społecznej, rynku pracy, edukacji ustawicznej i innych), co pozwala mówić o jeszcze jednym wymiarze rekonstrukcji europejskich państw dobrobytu: od *welfare state* do *welfare societies*.

Kolejne wymiary dotyczą poziomu organizacji i zarządzania aktywizacją (*governance of activation*). Potraktujemy je nieco obszerniej, gdyż są one w literaturze polskiej słabiej rozpoznane. Tak więc,

---

administracji podejmującej się aktywizacji. Por. R. Minas, S. Wright, R. van Berkel, dz. cyt., s. 286–298.

po ósme, chodzi tu o indywidualizację (*individualisation*) usług reintegracji (społecznej i zawodowej) świadczonych w ramach integrowanego systemu instytucjonalnego (*interagency cooperation*). Usługi aktywizujące powinny być niejako szyte na miarę (*taylor-made*), choć trzeba zaznaczyć, że niekoniecznie oznacza to personalizację pracy w bezpośrednim kontakcie z klientem (*frontline work*). Dostępność narzędzi IT sprawia, że część owego dopasowywania odbywa się technokratycznie. Przykładem jest w tym względzie dosyć mechaniczne przypisywanie w Polsce adresatów wsparcia do odpowiednich „profilu bezrobotnych”. Profilowanie *activation services* uwzględnia także konteksty lokalne: „Można spodziewać się większej efektywności polityki aktywizacji, gdy podmioty lokalne są w stanie dostarczać zindywidualizowane, «szyte na miarę» usługi, dzięki ich znajomości lokalnego kontekstu i docelowej grupy, której oferuje się wsparcie, wielowymiarowym i innowacyjnym rozwiązaniom oraz wykorzystaniu potencjału lokalnych aktorów i zasobów”<sup>40</sup>.

Dziwiałym wymiarem jest optymalizacja zarządzania *activation services* przy wykorzystaniu instrumentów zarówno *new public management* (NPM), jak i *governance* (rządzenia sieciowego)<sup>41</sup>. Elementy uspołecznienia kojarzone są tu z elementami urynkowienia, a decentralizacja z dekoncentracją. Z pewnością następuje tutaj uelastycznienie rozwiązań i odejście od tradycyjnego modelu biurokratycznego:

Decentralizacja wiąże się przede wszystkim z możliwością prowadzenia elastycznych działań, zwiększania zdolności adaptacyjnych i możliwości reagowania na lokalne potrzeby i okoliczności oraz stosownie do możliwości lokalnych partnerów w celu opracowania bardziej zintegrowanego świadczenia usług dostosowanych do indywidualnych problemów. Od aplikacji procesów urynkowienia oczekuje się większej wydajności i skuteczności prowadzonej polityki, co może przyczynić się do obniżenia kosztów aktywizacji z jednej strony i do większej in-

---

40 Tamże, s. 261.

41 R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt.; W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt., s. 353–363.

nowacyjności i jakości z drugiej, niż oferują tradycyjne regulacje biurokratyczne<sup>42</sup>.

Rik van Berkel, Willibrord de Graaf i Thomas Sirovatka wskazują na znaczenie odpowiedniej koordynacji zdecentralizowanego i zdekoncentrowanego systemu usług. Chodzi tu o nowoczesne współrządzenie w obszarze polityki społecznej (*new mode of social policy governance*):

Kwestia zarządzania stanowi istotny aspekt polityk aktywizacyjnych z kilku powodów: polityka aktywizacji wymaga koordynacji systemów wsparcia: dochodów minimalnych i zasiłku dla bezrobotnych z aktywną polityką rynku pracy, systemów ulg podatkowych i usług różnego rodzaju. Aktywizacja zakłada również integrację administracji publicznej (krajowej, regionalnej i lokalnej). Taka integracja zakłada współpracę różnych podmiotów i organów odpowiedzialnych za konkretne funkcje szczegółowych polityk. Wreszcie, zawiera warunki wdrażania aktywizacji: niezbędny personel, specjalistów, menadżerów i instytucje<sup>43</sup>.

Instrumentarium NMP zapożyczone jest z biznesu:

Wzorzec sposobów reorganizacji organów sektora publicznego [jest modyfikowany] w celu upodobnienia podejść związanych z zarządzaniem, sprawozdawczością i księgowością do wzorców w tym względzie dostarczanych przez koncepcje i metody biznesowe<sup>44</sup>.

NPM w polityce społecznej to w praktyce zarządzanie w instytucjach przez cele, transparentność procedur, policzalność rezultatów, benchmarking, monitoring i ewaluację, czy sterowanie wydajnością przy użyciu mechanizmów zachęcających i zniechęcających<sup>45</sup>. Z kolei zarządzanie w duchu *governance* oparte jest na doświadczeniach podmiotów sektora obywatelskiego w zakresie *networkingu*, współpracy partnerskiej i partycypacji.

---

42 Tamże, s. 354.

43 R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt., s. 261.

44 Tamże, s. 264.

45 Tamże.



Rynek usług aktywizacyjnych jest w praktyce *quasi-rynkem*. Promowane są tu zarówno mechanizmy konkurencji (przetargi i konkursy ofert na świadczenie usług z wykorzystaniem funduszy publicznych), jak i współpracy partnerskiej (wymiana informacji o osobach bezrobotnych, koordynacja działań, zawiązywanie partnerstw lokalnych i projektowych)<sup>46</sup>. Kraje UE różnią się zakresem standaryzacji wsparcia osób potrzebujących. Można jednak wykazać ewidentne wspólne tendencje: (1) spadek zarządzania procesowego i awansu urynkowienia; (2) decentralizację w świadczeniu usług (czemu towarzyszy często centralizacja w ustanawianiu ram prawnych, regulacji); (3) wzrost roli zarządzania sieciowego w niektórych krajach<sup>47</sup>.

Dziesiątym wymiarem jest profesjonalizacja służb zaangażowanych w świadczenie usług aktywizujących. Oznacza to budowanie *new public services* z udziałem przedstawicieli różnych zawodów i profesji pomocowych, efektywnie zarządzanych przy wykorzystaniu *case management* oraz zintegrowanej sieci instytucjonalnej<sup>48</sup>. „Integracja reintegracji”<sup>49</sup> w pierwszej kolejności obejmuje funkcjonalną współpracę służb społecznych i tych, które powinny tworzyć korpus *activation services*.

Wreszcie kolejny poziom zmian obejmuje metodykę pracy aktywizacyjnej w bezpośrednim kontakcie z klientami (*frontline work*). Szczegółowe rozpisanie tej metodyki to temat na odrębne opracowanie. Tutaj tylko zaznaczymy – jako jedenasty wymiar – że repertuar usług prowadzących do usamodzielnienia beneficjentów uwzględnia reintegrację społeczną i reintegrację zawodową, łączone w różnych proporcjach lub sekwencjach. Wsparcie to powiązane jest często z działaniami o charakterze dyscyplinującym<sup>50</sup>, ale można też *frontline work* oddzielić od działań zasiłkowych. Wówczas reintegracja

---

46 Tamże, s. 264.

47 Por. tamże; R. van Berkel, F. Sager, F. Ehler, *The Diversity of Activation Markets in Europe*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2012, vol. 32, nr 5/6, s. 273–285.

48 R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt., s. 261.

49 M. Rymśa, *Aktywizacja w polityce społecznej...*, s. 348–355.

50 A. Moreira, *The Activation Dilemma. Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*, The Policy Press, Bristol 2008.

zbliża się swą formułą do pracy socjalnej. Usługi z zakresu reintegracji społecznej obejmują: (i) działania kompensacyjne, niwelujące deficyty klientów w sferze fizycznej, psychicznej, społecznej, moralnej, kulturalnej i materialnej, (ii) wymiar profilaktyczny (uwzględnia się diagnozę zagrożeń i przygotowanie procedur zapobiegających, sferę więzi, aby gwarantowały oparcie i były przyjazne w sytuacjach kryzysu, upowszechnianie i wspomaganie internalizacji określonych idei, wartości, postaw i wzorów zachowań ułatwiających rozwój i aktywność), i wreszcie (iii) wymiar promocyjny (promocja postaw prospołecznych)<sup>51</sup>. Usługi reintegracji zawodowej służyć mają odbudowywaniu i podtrzymywaniu zdolności do samodzielnego świadczenia pracy<sup>52</sup>, a uwzględniają (w polskim kontekście) kształtowanie umiejętności poruszania się na rynku pracy, kształtowanie kompetencji i nawyków ułatwiających utrzymanie pracy (lub prowadzenie mikrodziałalności gospodarczej), kształtowanie kwalifikacji zawodowych, edukację ogólną, ofertę zatrudnienia subsydiowanego, prac interwencyjnych, zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych, pomoc w znalezieniu pracy na otwartym rynku oraz pomoc w samozatrudnieniu.

Skuteczność procesu reintegracji jest uzależniona od odpowiedniego, zindywidualizowanego wspierania potrzebujących, dopasowywania wiązki usług do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek. Pewne jednostki wykazują zapotrzebowanie jedynie na konkretne usługi reintegracji zawodowej, podczas gdy dla innych w sekwencji oferowanego wsparcia niezbędne jest korzystanie z potencjału reintegracji społecznej, a następnie zawodowej (ze względu na rozległość deficytów jednost-

---

51 Por. A. Żukiewicz, *Reintegracja społeczna i zawodowa podopiecznych systemu pomocy społecznej. Przykłady działalności Klubu Integracji Społecznej*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2009, s. 166–174; A. Kotlarska-Michalska, *Blaski i cienie programów reintegracji społecznej i zawodowej*, w: K. Wódcz, K. Faliszek, A. Karwacki, M. Rymśa (red.), *Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej...*, s. 70–71; W. Mikołajewicz, *Praca socjalna jako działanie wychowawcze*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.

52 Z. Wiśniewski, M. Maksym, *Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania*, w: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2008, s. 18–19.

kowych dla części klientów systemu pomocowego cele związane z reintegracją społeczną mogą być jedynymi, które można ustanowić).

Podsumowując, wdrażanie założeń polityki aktywizacji i związanych z tym reform organizacji i zarządzania usługami społecznymi ma wywoływać trzy typy efektów w polityce społecznej jako wyników rozwijania procesów wpisanych w podejście aktywizujące:

- (1) *process effects* – większa zdolność wpływania przez beneficjentów na charakter oferowanego im wsparcia i zwiększony zakres wyboru usługodawcy; indywidualizacja wsparcia potrzebującym (wykluczeni z rynku pracy i sieci relacji społecznych) z wykorzystaniem usług społecznych, czytelne zdefiniowanie uprawnień, ale i odpowiedzialności jednostkowej;
- (2) *output effects* – zwiększony zakres oferty wsparcia i zasięg oddziaływania, poprawa jakości usług i ich różnorodności;
- (3) *outcome effects* – upowszechnienie aktywności zawodowej, skuteczne utrzymywanie pracy i wysoka jakość pracy, efektywność finansowa i sprawiedliwość prowadzonej polityki<sup>53</sup>.

### 3. Polityka aktywizacji w Polsce

Realizowane w Polsce od 2003 roku (a w odniesieniu do środowiska osób niepełnosprawnych już od 1991 roku) programy aktywizacji są warunkowane czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi<sup>54</sup>. W sporej mierze uwarunkowane są krajowymi doświadczeniami transformacyjnymi i nadają kształt polityce społecznej okresu potransformacyjnego. Okres zasadniczej transformacji ustrojowej: od obalenia komunizmu do pełnej akcesji Polski do Unii Europejskiej, co potwierdziło dokonanie zmiany ustrojowej, a więc lata 1989–2004, to czas dominacji w polityce społecznej podejścia osłonowego. Polityka społeczna orientowana była w tym okresie na niwelowanie społecznych skutków reform gospodarczych. Orientacja na metody wsparcia

53 W. de Graaf, T. Sirovatka, dz. cyt., s. 355.

54 M. Rymśa, *Aktywizacja w polityce społecznej*, s. 248–251.

aktywizującego była w jakiejś mierze podyktowana wyczerpaniem się formuły działań osłonowych.

Zasadniczo nurt aktywizacji jest jednak wynikiem akcesji Polski do UE: przyjęciem priorytetów unijnej polityki społecznej (zogniskowanej wokół kwestii zatrudnienia) oraz objęcia Polski tymi samymi procesami cywilizacyjnymi, charakterystycznymi dla państw rozwiniętych, wkraczających w fazę późnej nowoczesności ery rewolucji informatycznej i globalizacji. Dla zrozumienia meandrów polskiej wersji aktywizacji warto więc przybliżyć proces *modernizacji welfare state*, jaki dokonuje się w Europie.

W Polsce *activation services* są silnie rozproszone i lokowane w różnych segmentach sfery publicznej, gdzie świadczeniodawcy są różnie nazywani i funkcjonują jako: (i) placówki pomocy społecznej, (ii) agencje rynku pracy, (iii) operatorzy zatrudnienia socjalnego, (iv) organizatorzy rehabilitacji zawodowej, wreszcie (v) podmioty ekonomii społecznej. Przedmiotem naszego wspólnego zainteresowania były w ostatnich latach zwłaszcza trzy rodzaje instytucjonalnych usługodawców: (1) centra integracji społecznej oraz (2) kluby integracji społecznej – oba lokowane w segmencie zatrudnienia socjalnego, a także (3) zakłady aktywności zawodowej funkcjonujące w ramach PFRON-owskiej rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych<sup>55</sup>. Naszym zdaniem to działanie tych instytucji w stosunkowo czystej postaci odzwierciedla założenia APS i formalnoprawne ramy jej wdrażania. Działalność CIS, KIS, ZAZ jest bowiem przejawem zdecentralizowanej polityki społecznej, lokalnego (samorządowego) zarządzania aktywizacją w oparciu o aktywność organizacji trzeciego sektora (przedsiębiorczość społeczna) jako świadczeniodawców realizujących na zlecenie zadania publiczne względem klientów systemu pomocowego. Są to podmioty, które – aby skutecznie funkcjonować na rynku i sprostać wyzwaniom praktyki

---

55 Założenia i główne rezultaty wieloletnich badań autorów nad funkcjonowaniem CIS, KIS i ZAZ zostały m.in. opublikowane w: M. Rymśa, A. Karwacki, *Standardy jakości usług reintegracyjnych w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zakładach aktywności zawodowej. Założenia i rezultaty badań empirycznych prowadzonych w latach 2009–2013*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2016, nr 35(4), s. 147–161.

reintegracyjnej – zmuszone są optymalizować procesy zarządzania, rozwijać relacje międzyinstytucjonalne, prowadzić politykę budowania zespołów specjalistów z różnych zawodów pomocowych.

Niewątpliwie zrealizowane badanie ujawniło słabości (niedostatek) lokalnej polityki społecznej. Centralną instytucją pozostaje instytucja samorządu – gminny ośrodek pomocy społecznej, który realizuje zarówno zadania zlecone (przede wszystkim gotówkowe transfery świadczeń), jak i zadania własne. W tym względzie OPS może inicjować powstanie klubu integracji społecznej jako przestrzeni do prowadzenia pracy socjalnej zorientowanej na aktywizację klientów instytucji pomocowej. Ustawodawca stworzył możliwości powoływania do życia podmiotów podejmujących się kompleksowej reintegracji klientów (i nie tylko) systemu pomocy społecznej, ale zadanie poszukiwania warunków do ich zaistnienia i przede wszystkim stabilnego funkcjonowania pozostawiono niedoinwestowanym samorządom lub samym podmiotom (środki z EFS, budowanie relacji międzyinstytucjonalnych, aktywność na rynku). W rezultacie trudno uznać, że podmioty, które stanowią najważniejsze ogniwo aktywnej polityki społecznej w Polsce (starają się działać zgodnie z zasadami APS), są stabilne oraz że stanowią element synergicznego układu instytucjonalnego polityki społecznej w przestrzeni lokalnej. Niestabilność sytuacji finansowej przekłada się na możliwości zatrudniania adekwatnych do celów instytucji kadr pomocowych, problemy infrastrukturalne przekładają się z kolei na charakter oferty i proces świadczenia usług klientom instytucji. Aby podmiot mógł funkcjonować i realizować kolejne edycje programów reintegracyjnych (pracować z kolejnymi grupami klientów), niezbędne jest często pozyskanie środków z EFS. Chcąc mieć szanse na kolejne finansowania, trzeba wykazać się odpowiednią efektywnością, a zatem odpowiedni odsetek klientów, którzy rozpoczęli program reintegracji, musi ukończyć pełny cykl. Taka sytuacja determinuje strategię rekrutacyjną podmiotów (mamy tu na myśli przede wszystkim centra integracji społecznej), gdzie kluczowe jest przyjęcie klientów z największym potencjałem *employability* i gwarancją ukończenia programu wsparcia. A zatem logika alokacji wsparcia (realność oferty, adresowanie jej do typów osób potrzebujących) jest często zakorzeniona

nie w konsekwentnej wizji, nie w sprecyzowanej zasadzie organizującej system pomocy, ale w sytuacyjnych strategiach adaptacyjnych, które mają przedłużać żywotność podmiotów reintegracyjnych. Na miejscu jest tu retoryczne pytanie: do kogo powinno być adresowane wsparcie reintegracyjne?, a jednocześnie, kreśląc wizję perspektywne, co w sytuacji, kiedy będą eksperci od pomagania, instytucje gotowe wesprzeć, ale nie będzie w przestrzeni lokalnej osób, które dzięki posiadanym zasobom będą mogły wejść na ścieżkę reintegracji (gdyż uniemożliwiają im to rozległe deficyty)?

W Polsce w ramach reform transformacyjnych dokonała się decentralizacja odpowiedzialności za los osób doświadczających problemów społecznych, ale nie towarzyszy temu procesowi decentralizacja środków i możliwości sprostania temu zadaniu. Ustawodawca definiuje ramy prawne, ale nie gwarantuje stabilności dla inicjatyw, które powstają. Ugruntowywanie roli podmiotów trzeciego sektora w przestrzeni polityki socjalnej państwa odbywa się w warunkach żmudnego procesu budowania społeczeństwa obywatelskiego, wzniecania aktywności obywatelskiej w ogóle. I tak proces zaistnienia kompleksowej oferty reintegracyjnej w przestrzeni lokalnej jako narzędzia wsparcia słabszych obywateli (przede wszystkim klientów publicznego systemu pomocy społecznej) ma charakter spontaniczny, zależny od dalekowzroczności (lub nie) władz lokalnych, od obecności liderów, którzy skonstruują ofertę, od ich zaradności w budowaniu stabilności inicjatyw.

Pamiętajmy jednocześnie, że kluczową rolę odgrywa także lokalny rynek pracy, który w ramach strategii aktywizacyjnych powinien docelowo zabezpieczać obywateli, a ich obecność na nim (a wcześniej dążenie do podjęcia aktywności zawodowej) powinna wyrażać zasady solidarnego udziału w życiu wspólnoty państwowej. Tu dotykamy dysproporcji terytorialnych w zakresie obecności działań przedsiębiorczych. Przedstawiciele badanych instytucji w ramach zrealizowanych ekspertyz wielokrotnie wskazywali, że brak wolnych miejsc pracy na lokalnym rynku stanowi poważną barierę, podważającą nawet (w ich opinii) zasadność funkcjonowania podmiotów reintegracyjnych. Zdecentralizowana polityka to lokalna odpowiedzialność za rynek pracy (podaż i popyt), z którą wiele samorządów nie jest w sta-



nie sobie poradzić. Trudno jest aktywizować zawodowo ludzi odrzuconych przez rynek pracy, którzy w oparciu o własne (ale i członków rodzin, znajomych) doświadczenia nie dostrzegają szans na zmianę i stabilizację w roli pracobiorcy. Uznają zatem, że rynek znów ich odrzuci, roboty publiczne czy przede wszystkim prace interwencyjne nie gwarantują stabilnego miejsca zatrudnienia, ponieważ pracodawca motywowany jest pozyskiwaniem okresowo „taniach”, bo dofinansowanych ze środków publicznych pracowników, a nie gwarantowaniem im bezpieczeństwa. Tak jak w innych obszarach lokalnego rządzenia, tak i w sferze polityki społecznej (a w niej socjalnej) niewątpliwie w Polsce doświadczamy problemów, których korzeni należy poszukiwać zarówno w przedtransformacyjnej przeszłości, jak i wdrażanych scenariuszach reform transformacyjnych (i potransformacyjnych). Na lokalnych rynkach usług podmioty reintegracyjne to ciała, które muszą walczyć o przetrwanie. Badacze nie są zdziwieni faktem, że gdy dociera się do konkretnych CIS czy KIS, wiele adresów jest nieaktualnych – podmioty zaprzestają działalności czy też ją zawieszają (np. KIS, które funkcjonują często w formule projektowej). Lokalna zdecentralizowana polityka społeczna to zatem ustabilizowane instytucje samorządowe, które zdają się traktować zadania aktywizacyjne jako „ciało obce” w logice instytucji.

Pochodną braku spójnej lokalnej polityki społecznej jest swoista izolacja różnych podmiotów usługodawczych. Dlatego też nawiązywanie i utrwalanie relacji międzyinstytucjonalnych i międzysektorowych to wciąż wyzwanie, które stoi przed różnymi instytucjami polityki społecznej w Polsce. Dotyczy to także podmiotów trzeciego sektora, które świadczą usługi reintegracyjne. Kluczowe są ich relacje – z jednej strony z publicznymi instytucjami polityki społecznej (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie), z drugiej zaś – nie można bagatelizować relacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami komercyjnymi. Badane podmioty reintegracyjne podejmują się trudnego zadania, pracują bowiem często z klientem skierowanym z zewnątrz na mocy zapisów kontraktu socjalnego (przez ośrodek pomocy społecznej), sytuacja budżetowa uniemożliwia konstruowanie oferty adekwatnej do potrzeb konkretnych beneficjentów, a lokalny rynek pra-



cy nie przedstawia oferty, którą można potraktować jako bodziec do podjęcia trudu podporządkowania rygorom reintegracji. Osiąganie celów wymaga budowania relacji. Trudno jednak uznać, że aktualnie zbudowane relacje są powszechnie stabilne. Przedstawiciele badanych podmiotów narzekają na kontakty z instytucjami samorządu terytorialnego, mając poczucie, że instytucje te (np. instytucje systemu pomocy społecznej) pozbywają się trudnych, kłopotliwych klientów, kierując ich do CIS czy KIS. A zatem zamiast spójnej wizji rozwiązywania problemów społecznych, uporządkowanego zakresu odpowiedzialności – ma miejsce „psychologia” problemów. Co istotne, realizowane przez autorów projekty badawcze ujawniły praktyki, w których podmiot przyjmujący klientów z ośrodka pomocy społecznej na mocy kontraktu socjalnego nie ma wglądu w pełny zapis tego kontraktu. Fakt ten uwypukla problem braku współpracy międzyinstytucjonalnej, brak regulacji w przepływie wiedzy o osobach uzyskujących wsparcie.

Należy w tym miejscu podkreślić, że problemy wiążą się z nierozwijaniem w działalności polskich służb społecznych i służb zatrudnienia założeń *case management*. Naturalnie *case management* opiera się na uporządkowanym systemie relacji międzyinstytucjonalnych, na czytelnej wizji sekwencyjnego kierowania jednostki do podmiotów oferujących różne typy wsparcia, których to instytucjonalne oddziaływania się uzupełniają. Badani przez nas przedstawiciele podmiotów reintegracyjnych podkreślają przypadki dublowania się działań wspierających klientów czy rywalizację o klienta w ramach oferty wsparcia realizowanej w formule projektowej (aby projekt mógł być realizowany, należy „pozyskać” określoną liczbę osób spełniających dane kryteria rekrutacyjne).

Niezwykle istotne są relacje podmiotów reintegracyjnych z przedsiębiorstwami *for-profit*. Organizacja zewnętrznych warsztatów właśnie w tych podmiotach otwiera możliwości przygotowywania klientów CIS, KIS czy ZAZ do aktywności zawodowej w warunkach charakterystycznych dla podmiotu w pełni rynkowego. To niezwykle cenne doświadczenie, które naturalnie kierowane jest do wybranych beneficjentów wsparcia (o potencjale niezbędnym do sprostania oczekiwaniom w ramach środowiska zewnętrznego wo-

bec instytucji reintegracyjnej). Problemem jest nawiązanie takich stabilnych relacji z przedsiębiorstwami. Podmioty, które funkcjonują w dużych miastach, mają takie doświadczenia i mogą pochwalić się rozwiniętą siecią relacji z biznesem (choć nie zawsze są to tylko i wyłącznie pozytywne doświadczenia), podczas gdy w mniejszych miejscowościach jest to niezwykle trudne.

Jak już było wskazane, aktywna polityka społeczna to promocja wsparcia zindywidualizowanego, gdzie usługi społeczne dedykowane konkretnym klientom instytucji są dopasowane do ich potrzeb, z uwzględnieniem jednostkowych deficytów (rzadziej zasobów). To w dużej mierze obecność lub brak zindywidualizowanej pracy z konkretnym beneficjentem decyduje o tym, czy mamy do czynienia jedynie z „zarządzaniem problemem”, czy też podjęto próbę realnego uruchomienia zdolności jednostek do zmian w relacjach z otoczeniem społecznym i w sferze aktywności ekonomicznej. W podmiotach, które podejmują się reintegracji, powinny być konstruowane i realizowane indywidualne plany reintegracyjne, oparte na pogłębionej diagnozie sytuacji klienta. W praktyce funkcjonowania centrów i klubów integracji społecznej oraz zakładów aktywności zawodowej takie indywidualne ścieżki są konstruowane, co jednak niekoniecznie oznacza prowadzenie w pełni zindywidualizowanej pracy z klientem. Jak wskazywali respondenci, wybór (indywidualne lokowanie wsparcia) ogranicza się często do jednego warsztatu zawodowego spośród kilku dostępnych zaproponowanych beneficjentowi (organizowanych własnymi siłami). I tak klient instytucji jest kierowany najczęściej do grupy budowlanej, porządkowania terenów zielonych, sekcji gastronomicznej, poligraficznej czy zespołu opieki nad osobami zależnymi. Podmioty te niejako wyspecjalizowały się w zakresie świadczenia tych konkretnych usług, po części zakorzeniły na rynku (podejmują się realizacji zleceń, nawiązując relacje z konkretnymi instytucjami). Pozostałe usługi adresowane są często do wszystkich uczestników programu reintegracyjnego. Szczególnie pozorowane jest indywidualne lokowanie usług w klubach integracji społecznej. Stoimy na stanowisku, że wyróżnikiem europejskiej wizji aktywizacji jest oferta w zakresie reintegracji społecznej, traktowana jako usługa podstawowa w procesie społecznej inkluzji. Tymczasem

w podmiotach, które w polskich warunkach stanowią podstawowe ogniwo systemu reintegracji, właśnie usługi reintegracji społecznej są niedowartościowane (szczególnie szczątkowa oferta w zakładach aktywności zawodowej i klubach integracji społecznej).

Sukces reintegracyjny ma różne oblicza. Wydaje się jednak, że należy go łączyć z osiąganiem kolejnych stopni upodmiotowienia jednostki. A zatem system wsparcia powinien być drożny, tzn. klienci powinni osiągać „wyższe stopnie” samodzielności, także w postaci świadczenia pracy.

Skuteczna reintegracja wymaga kadr specjalistów, którzy zagwarantują ofertę usług wysokiej jakości. Badane podmioty reintegracyjne wykazywały duże potrzeby w zakresie zatrudnienia specjalistów. Silna własna kadra podmiotów umożliwia ich klientom stały dostęp do wielowymiarowego wsparcia, opartego na usługach reintegracji społecznej i zawodowej. Niedostatki kadrowe wymuszają strategię trwania podmiotu, ze skutkami dla zakresu i jakości oferowanych usług. Co ważne, badania autorów wykazały dużą rotację kadr prowadzących reintegrację/rehabilitację, specjaliści ci mają bowiem poczucie niższego statusu wśród kadr pomocowych (względem kadr systemu pomocy społecznej czy administracji pracy). W polskich warunkach brakuje systemu wsparcia superwizyjnego ogółu kadry pomocowej (różnych zawodów i specjalności). Badani przedstawiciele podmiotów reintegracyjnych doświadczają wypalenia, co wzmacnia wspomniane zjawisko rotacji kadry. W podmiotach reintegracyjnych brakuje systemów motywacyjnych, które dotyczyłyby zarówno osób korzystających z usług reintegracyjnych, jak i personelu zatrudnionego w tych instytucjach.

Gruntowne badanie CIS, KIS, ZAZ, a także innych podmiotów świadczących *activation services* pozwala uchwycić wdrażanie APS na poziomie *street level bureaucracy*<sup>56</sup>, dając podstawy do weryfikacji wi-

---

56 Por. M. Lipsky, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, The Russell Sage Foundation, New York 2010; R. van Berkel, E. Knies, *The Frontline Delivery of Activation: Workers' Preferences and Their Antecedents*, „European Journal of Social Work” 2017, March; R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka, F. Larsen (red.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*, Routledge, New York–London 2017.

zji i oczekiwań oraz szacowania realnych rezultatów *aktywizacji po polsku*: zarówno skutków zamierzonych, jak i wywołanych skutków ubocznych. Wieloletnie badania, w które byliśmy zaangażowani, pozwoliły zgromadzić wiarygodne dane o determinantach skutecznego wspierania słabszych obywateli w ramach logiki aktywizacyjnej oraz zweryfikować wagę formułowanych w dyskursie publicznym głosów krytycznych wobec założeń APS i praktyk reintegracyjnych.

Tym samym możliwe jest odniesienie się do tytułowego dylematu: czy aktywna polityka społeczna w praktyce to bardziej (1) zespół działań zorientowanych na efekt *empowerment*, a więc upodmiotowienie osób ekonomicznie i życiowo niesamodzielnych, będących długotrwałymi klientami pomocy społecznej i innych instytucji społecznych, skutkujące wzrostem poczucia sprawczości tych osób i odzyskiwania przez nie realnej kontroli nad własnym życiem; czy też wdrażanie APS to (2) zarządzanie ludźmi w sposób trwały przypisywanych społecznie i ekonomicznie do kategorii klientów pomocy społecznej, traktowanych jako podklasa społeczna, względem której prowadzone są w sposób wysoce uprzedmiotawiający działania mobilizacyjne, ukierunkowane na wymuszenie aktywności ekonomicznej. Rekonstruuując dwa modele aktywizacji, udzielamy pozytywnej odpowiedzi na oba pytania – oba podejścia są bowiem, naszym zdaniem, czynne.

#### 4. Dwa modele polityki aktywizacji

Analizując założenia koncepcyjne i normatywne APS, proces jej wdrażania w Polsce na poziomie tworzenia ram formalnoprawnych oraz programowania działań publicznych, a także badając praktykę aktywizacyjną, w szczególności tę stosowaną w trzech rodzajach podmiotów: centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zakładach aktywności zawodowej, zauważyliśmy, że wyróżnić można dwa zasadnicze podejścia do aktywizacji. Różnice między nimi dostrzegalne są na wszystkich trzech kluczowych poziomach *activation policy*: (1) filozofii i aksjologii wsparcia aktywizującego (*normative activation*), (2) organizacji systemu *activation services* i zarządzania

nimi (*institutional activation*) oraz (3) metodyki pracy aktywizacyjnej w bezpośrednim kontakcie z klientem (*frontline activation*).

Dwa zasadniczo odmienne oblicza aktywizacji rysują się już na poziomie koncepcyjno-normatywnym, określającym strategiczny cel APS, adresatów prowadzonych w jej ramach programów oraz miarę sukcesu (lub jego braku). Każde z tych dwóch podejść obrasta w procesie wdrażania odmienną „kulturą aktywizacji”. Dokonuje się to na poziomie *mezzo*, czyli w obszarze *street level bureaucracy*, gdzie w rozumieniu Martina Lipsky’ego<sup>57</sup> następuje swoiste urealnienie założeń koncepcyjnych, ich przełożenie na działania operacyjne, z wykorzystaniem wzorów formalnych i nieformalnej urzędniczej pragmatyki. Ale dokonuje się także na poziomie metodyki wsparcia (poziom mikro) – pomocy udzielanej przez konkretnych specjalistów w bezpośrednim kontakcie z poszczególnymi przydzielonymi im klientami. Kultura aktywizacji urzeczywistniana na poziomie *street level bureaucracy* oraz metodyki *frontline work* obejmuje więc: (i) organizację działalności instytucjonalnych agentów aktywizacji (takich jak CIS, KIS, ZAZ, warsztaty terapii zajęciowej, spółdzielnie socjalne i inne), (ii) reguły zaangażowania przedstawicieli służb społecznych, służb zatrudnienia i innych specjalistów od pomagania (a więc kształtowanie się *instytucji* w rozumieniu *stricte* socjologicznym), (iii) pragmatykę wykorzystywania określonych rozwiązań technicznych w bezpośredniej pracy z klientami. Elementem kultury aktywizacji jest też (iv) przypisywanie aktywizacji społecznych znaczeń i funkcji. Elementy te – powiązane ze sobą, a także z odpowiadającymi im założeniami normatywnymi – prowadzą do *strukturacji* określonych *wiązek praktyk aktywizacyjnych* oraz ich społecznej i politycznej *legitymizacji*. Owe wiązki praktyk społecznych i legitymizujących je wartości współtworzą dwa modele aktywizacji, które proponujemy określić jako (1) model *empowerment* oraz (2) model zarządzania *underclass*.

Oczywiście, realizacja konkretnych programów aktywizacji zazwyczaj wiąże się (tak w Polsce, jak i w innych państwach europejskich) z urzeczywistnianiem/odtworzeniem elementów obu wyróżnionych tu podejść modelowych: na różne sposoby i w różnych proporcjach.

---

57 Tamże.

Model, za Tadeuszem Szumliczem, definiujemy jako „konstrukt logiczny, wyrażający – przy danych założeniach kontrfaktycznych (zgodnie z zasadą abstrakcji i konkretyzacji) oraz przez uznanie pewnych charakterystyk za najbardziej istotne – zwarty układ celowej działalności praktycznej o treściach społecznych i politycznych”<sup>58</sup>. Prezentowana w opracowaniu rekonstrukcja dwóch modeli aktywizacji, zgodnie z założeniami metodologii konstruowania typów idealnych przedstawionymi przez Maksa Webera<sup>59</sup>, a szeroko wykorzystywanymi w naukach społecznych, także w ramach analiz z zakresu porównawczej polityki społecznej<sup>60</sup>, pomija ów efekt sygnalizowanego wcześniej przemieszczenia podejść modelowych. Modele nie są bowiem odzwierciedleniem rzeczywistości społecznej; są narzędziami analitycznymi pozwalającymi porządkować tę rzeczywistość przez porównanie konkretnych wiązek praktyk społecznych i kultur organizacyjnych z rozwiązaniami modelowymi. Zgodnie z propozycją Maksa Webera analityczne konstruowanie typów idealnych polega na potęgowaniu cech istotnych oraz ich oczyszczaniu z przypadkowości<sup>61</sup>. Dla celów rekonstrukcji modeli aktywizacji spotęgowaliśmy 12 takich cech (w trzech obszarach); określamy je jako kluczowe kryteria różnicujące (por. tabele 1 i 2).

Na poziomie filozofii i aksjologii wsparcia aktywizującego wskazujemy na cztery kryteria różnicujące oba rekonstruowane modele. Kryteria te związane są z wyborem problemu społecznego do rozwiązania (*agenda setting* – kryterium pierwsze), zdefiniowaniem adre-

---

58 T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994; tenże, *Wprowadzenie do modelowania polityki społecznej jako podejścia badawczego*, w: L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2003, s. 28; M. Rymśza, A. Karwacki, *O współczesnej aktywizacji i integracji – w stronę nowego modelu polityki społecznej?*, w: K. Wódz, K. Faliszek, A. Karwacki, M. Rymśza (red.), *Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej...*, s. 245.

59 M. Weber, „Obiektywność” poznania w naukach społecznych, przeł. M. Skwieceński, w: *Problemy socjologii wiedzy*, PWN, Warszawa 1985.

60 Przykładem takiego wykorzystania jest m.in. typologia ideologicznych modeli polityki społecznej autorstwa Gosty Esping-Andersena – zob. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

61 M. Weber, dz. cyt.



satów wsparcia (*target groups* – kryterium drugie), profilowaniem samej interwencji (*profiling of beneficiaries* – kryterium trzecie) oraz określaniem miary jej sukcesu (*measure of success* – kryterium czwarte).

I tak, w modelu **empowerment** celem polityki aktywizacji jest przeciwdziałanie problemowi wykluczenia i marginalizacji społecznej, a więc włączanie w główny nurt życia społecznego (społeczna inkluzja) osób niezaradnych, społecznie nieprzystosowanych, niepełnosprawnych itd. Chodzi o to, aby osoby te stawały się możliwie samodzielne życiowo, a więc podejmowały role społeczne dające trwałe zakorzenienie w systemie społecznym, uzyskiwały (integracja) lub odzyskiwały (reintegracja) kontrolę nad własnym życiem i poczucie sprawstwa. Wykluczenie społeczne jest tu definiowane za Arkadiuszem Karwackim jako dynamiczny proces trójpolewej deprivacji w sferze zasobów, możliwości wykorzystania przysługujących uprawnień oraz uczestnictwa (partycypacji), w którym deficyty doświadczane w jednym z trzech wymiarów stymulują deprivację w dwóch pozostałych wymiarach<sup>62</sup>. W relacji do tak ujętego problemu chodzi tu o tytułowy **empowerment**, rozumiany jako umacnianie podmiotowości i „siły sprawczej” (*empower* po angielsku to wzmocnić i zarazem upodmiotowić) poprzez jednoczesne wzmacnianie zasobów, pomoc w uświadomieniu i wykorzystywaniu praw oraz zwiększenie zakresu partycypacji w życiu społecznym poprzez budowanie relacji z ludźmi i instytucjami oraz zwiększanie stabilności tworzonych przez siebie instytucji (rodzina, małżeństwo etc.).

Z kolei w modelu **zarządzania underclass** chodzi o rozwiązywanie problemu bezrobocia, czyli o podnoszenie poziomu tzw. zatrudnialności (*employability*) osób bezrobotnych (i nieaktywnych ekonomicznie) do poziomu zapewniającego realny dostęp do pracy. Ale także o mobilizowanie do podejmowania pracy dostępnej, gdyż miarą sukcesu jest tu doprowadzenie do realnego zatrudnienia adresatów wsparcia. Pomoc sprowadza się więc do (re)integracji zawodowej, która traktowana jest jako swoiste „koło zamachowe” szerzej rozumianej inkluzji, obejmującej także komponenty społeczne.

62 A. Karwacki, *Usługi reintegracji społecznej. Istota, procedury, problemy*, w: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymśza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 233.



Na poziomie operacyjnym, a więc organizacji *activation services*, można wskazać kolejne cztery istotne kryteria różnicujące dwa modele polityki aktywizacji. Są nimi: przyjęta koncepcja zarządzania programami aktywizacyjnymi (kryterium piąte), profil organizacji usług w terenie (kryterium szóste), uprzywilejowanie usługodawców określonego typu (kryterium siódme) oraz dominujący rodzaj relacji między podmiotami świadczącymi usługi (kryterium ósme).

I tak, w **modelu *empowerment*** zarządzanie systemem *activation services* wykorzystuje w pierwszej kolejności elementy *governance*, gdzie dowartościowuje się więzi poziome, *networking* i inne elementy współrzędzenia. Występuje tu tendencja do decentralizacji systemu usług, za których organizację odpowiedzialne stają się podmioty samorządowe, skłonne z kolei podzlecać ich świadczenie organizacjom *non profit* (lub przedsiębiorstwom społecznym – podmiotom *not for profit*), gdyż – jako podmioty zdolne tworzyć kapitał społeczny – gwarantują one zachowanie orientacji wsparcia na reintegrację społeczną.

Z kolei w **modelu zarządzania *underclass*** wykorzystuje się instrumenty zarządzania charakterystyczne dla świata biznesu, a implementowane do zarządzania publicznego w ramach koncepcji *new public management*. Preferuje się więc urynkwowanie systemu usług, deregulację zasad ich świadczenia, a pozycję uprzywilejowaną uzyskują tu komercyjni usługodawcy.

W obu modelach wykorzystuje się elementy *case management* (zarządzania przypadkiem), ale dla odmiennych celów. W podejściu *empowerment* chodzi o zachowanie ciągłości wsparcia udzielanego przez różne instytucje w ramach kreślonej „drogi do samodzielności”, przy ograniczeniu ingerencji w życie osoby wspieranej i zagwarantowaniu jej wpływu na organizację wsparcia (efekt upodmiotowienia). Natomiast w podejściu określonym jako *zarządzanie underclass* w prowadzeniu przypadku chodzi o sprawną dystrybucję nie tyle pomocy, ile klientów, o ich odpowiednie alokowanie, gwarantujące maksymalizację efektu zatrudnieniowego, co z kolei przekłada się na korzyść usługodawców, rozliczanych (zgodnie z założeniami NMP) za rezultaty, a nie stosowane procedury.

Wreszcie na poziomie metodyki wsparcia wyróżnić można cztery kolejne kryteria: cel i metody pracy z konkretnymi klientami (kryterium dziewiąte i dziesiąte), traktowanie osób reintegrowanych (kryterium jedenaste) oraz charakter stosowanej diagnozy indywidualnej (kryterium dwunaste).

**Model zarządzania *underclass*** jest tu prostszy: dominuje *case-work* – praca z jednostką jako tzw. indywidualnym przypadkiem, koncentrująca się na podniesieniu poziomu zatrudnialności konkretnego klienta i jego mobilizacji do pracy. Diagnoza obejmuje etap początkowy interwencji i polega na przypisaniu klienta do odpowiedniej ścieżki reintegracyjnej; potem mamy do czynienia z dosyć technokratycznie prowadzonym monitoringiem, skoncentrowanym na mierzeniu efektu prozatrudnieniowego świadczonych usług.

W modelu *empowerment* kojarzy się różne formy pracy z klientem i jego społecznym otoczeniem. Osoba wspierana traktowana jest bowiem jako uczestnik określonego ekosystemu społecznego będącego środowiskiem życia, a obejmującego rodzinę i pozostającą w bezpośredniej styczności społeczność lokalną lub jej część. Chodzi bowiem o zapewnienie możliwości pełnego uczestnictwa w owym ekosystemie, a praca zawodowa jest tylko jedną z form aktywności. Brak zatrudnienia nie oznacza tu porażki interwencji, można nią bowiem doprowadzić do lepszego i pełniejszego uczestnictwa klienta w innych aspektach życia zbiorowego.

Metodyka pracy z klientem w obu modelach zakłada stosunkowo szerokie dyskrecjonalne uprawnienia osób udzielających wsparcia. W literaturze poświęconej wdrażaniu polityk publicznych przez specjalistów zatrudnionych w służbach społecznych lub agencjach niepublicznych, a określanych mianem *street level bureaucrats* lub *frontline workers*, wskazuje się zakres dyskrecjonalności agentów interwencji publicznej mianem czarnej skrzynki (*black box*)<sup>63</sup>. Badacze *workfare* jednoznacznie wiążą rozrost dyskrecjonalności z upowszechnianiem podejścia spod znaku technokratycznego zarzą-

---

63 Por. D.J. Palumba, D.J. Calista (red.), *Implementation and the Policy Process – Opening the Black Box*, Greenwood Press Inc., New York 1990.

dzania *underclass*. Jak podkreśla Evelyn Z. Brodtkin<sup>64</sup>, uznaniowość charakteryzuje bowiem zarówno przedstawiciele kadry zarządzającej amerykańskimi programami *workfare*, zainteresowanych maksymalizowaniem mierzalnych efektów zatrudnieniowych interwencji przy wykorzystaniu także nieformalnych technik mobilizowania klientów do pracy, jak i samych „aktywatorów”, mających często ograniczone kompetencje w zakresie kwalifikowanego pomagania, a zatrudnianych w kontraktowanych agencjach usługowych w celu obniżenia kosztów świadczenia usług. Ale dyskrecjonalność wpisana jest też w metodykę kwalifikowanej pracy socjalnej<sup>65</sup>, szeroko stosowanej w modelu *empowerment*. Tyle że tutaj dyskrecjonalność uprawnień pracowników socjalnych wynika z uznania ich kompetencji zawodowych w zakresie organizowania adekwatnych form wsparcia, a także wiąże się z przekonaniem o wysokich standardach etyki pracy socjalnej, chroniących podmiotowość i dobro osób wspieranych<sup>66</sup>.

Charakterystykę zbiorczą modelu *empowerment* zawiera tabela 1, a modelu zarządzania *underclass* – tabela 2.

Tabela 1. Polityka aktywizacji w modelu *empowerment*

| Kryteria różnicujące                                                                   | Cechy kultury aktywizacji dominującej w ramach modelu      | Poziom interwencji                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Podstawowy problem społeczny (którego rozwiązanie to cel interwencji w skali makro) | Wykluczenie społeczne                                      | POZIOM OGÓLNY – filozofia i aksjologia wsparcia ( <i>normative activation</i> ) |
| 2. Adresaci wsparcia                                                                   | Osoby doświadczające wykluczenia/marginalizacji społecznej | Jak wyżej                                                                       |

<sup>64</sup> E.Z. Brodtkin, *Street-Level Organizations and US Workfare: Insights for Policy and Theory*, w: R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka, F. Larsen (red.), dz. cyt.

<sup>65</sup> Por. C. de Robertis, *Metodyka działania w pracy socjalnej*, tłum. G. Karbowska, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.

<sup>66</sup> Por. A. Olech, *Etos zawodowy pracowników socjalnych. Wartości, normy, dylematy etyczne*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2006.

Tabela 1. Polityka aktywizacji w modelu *empowerment* (ciąg dalszy)

| Kryteria różnicujące                                                    | Cechy kultury aktywizacji dominującej w ramach modelu                                            | Poziom interwencji                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Miara sukcesu interwencji społecznej                                 | Efekt <i>empowerment</i> – wzmocnienie i upodmiotowienie adresatów wsparcia                      | Jak wyżej                                                                                                |
| 4. Priorytetowe usługi                                                  | Usługi (re)integracji społecznej                                                                 | Jak wyżej                                                                                                |
| 5. Całościowa koncepcja zarządzania programami aktywizacji              | Koncepcja <i>governance</i> (współrzędzenie)                                                     | <b>POZIOM OPERACYJNY</b> – organizacja <i>activation services</i> ( <i>institutional activation</i> )    |
| 6. Profil zarządzania systemem usług społecznych                        | Decentralizacja i uspołecznienie;<br>możliwa koprodukcja usług                                   | Jak wyżej                                                                                                |
| 7. Dominujący typ usługodawcy                                           | Niepubliczne organizacje <i>non profit</i>                                                       | Jak wyżej                                                                                                |
| 8. Relacje międzysektorowe i wewnątrzsektorowe wokół świadczonych usług | Partnerstwa lokalne;<br><i>case management</i> zorientowany na zapewnienie ciągłości usług       | Jak wyżej                                                                                                |
| 9. Cel interwencji na poziomie mikro                                    | Wsparcie jednostki w jej funkcjonowaniu w środowisku życia i pełnieniu ról społecznych           | <b>POZIOM MIKRO</b> – metodyka pracy w bezpośrednim kontakcie z klientem ( <i>frontline activation</i> ) |
| 10. Metoda interwencji społecznej                                       | Orientacja więziotwórcza – powiązanie <i>case-worku</i> , pracy z rodziną i pracy środowiskowej  | Jak wyżej                                                                                                |
| 11. Sposób traktowania osoby (re)integrowanej                           | Podmiotowy (przynajmniej w warstwie deklaratywnej); orientacja na skuteczność świadczonych usług | Jak wyżej                                                                                                |
| 12. Diagnoza sytuacji osoby (re)integrowanej                            | Ciągła – monitorowanie postępów (re)integracji i trafności zindywidualizowanego wsparcia         | Jak wyżej                                                                                                |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Polityka aktywizacji w modelu zarządzania *underclass*

| Kryteria różnicujące                                                                   | Cechy kultury aktywizacji dominującej w ramach modelu                                                                  | Poziom interwencji                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Podstawowy problem społeczny (którego rozwiązanie to cel interwencji w skali makro) | Bezrobocie                                                                                                             | <b>POZIOM OGÓLNY</b> – filozofia i aksjologia wsparcia ( <i>normative activation</i> )                   |
| 2. Adresaci wsparcia                                                                   | Osoby nieaktywne ekonomicznie lub bezrobotne                                                                           | Jak wyżej                                                                                                |
| 3. Miara sukcesu interwencji społecznej                                                | Zatrudnienie                                                                                                           | Jak wyżej                                                                                                |
| 4. Priorytetowe usługi                                                                 | Usługi (re)integracji zawodowej                                                                                        | Jak wyżej                                                                                                |
| 5. Całościowa koncepcja zarządzania programami aktywizacji                             | Koncepcja <i>new public management</i> (nowe zarządzanie publiczne)                                                    | <b>POZIOM OPERACYJNY</b> – organizacja activation services ( <i>institutional activation</i> )           |
| 6. Profil zarządzania systemem usług społecznych                                       | Urynkowienie i deregulacja                                                                                             | Jak wyżej                                                                                                |
| 7. Dominujący typ usługodawcy                                                          | Niepubliczne organizacje <i>for-profit</i>                                                                             | Jak wyżej                                                                                                |
| 8. Relacje międzysektorowe i wewnątrzsektorowe wokół świadczonych usług                | Kontraktacja usług; <i>case management</i> zorientowany na sprawną alokację klientów między usługodawcami i programami | Jak wyżej                                                                                                |
| 9. Cel interwencji na poziomie mikro                                                   | Wprowadzenie jednostki na rynek pracy i pełnienie ról zawodowych                                                       | <b>POZIOM MIKRO</b> – metodyka pracy w bezpośrednim kontakcie z klientem ( <i>frontline activation</i> ) |
| 10. Metoda interwencji społecznej                                                      | Koncentracja na pracy z jednostką ( <i>case-work</i> ); wsparcie warunkowe                                             | Jak wyżej                                                                                                |
| 11. Sposób traktowania osoby (re)integrowanej                                          | Przedmiotowa (i w warstwie deklaratywnej, i w praktyce); orientacja na efektywność świadczonych usług                  | Jak wyżej                                                                                                |

Tabela 2. Polityka aktywizacji w modelu zarządzania *underclass* (ciąg dalszy)

| Kryteria różnicujące                         | Cechy kultury aktywizacji dominującej w ramach modelu                                                             | Poziom interwencji |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 12. Diagnoza sytuacji osoby (re)integrowanej | „Punktowa” na początku interwencji – profilowanie klientów w celu przypisania do odpowiednich ścieżek aktywizacji | Jak wyżej          |

Źródło: opracowanie własne.

Ważną cechą modeli jako typów idealnych jest to, że współtworzące je elementy składowe są ze sobą powiązane logicznie<sup>67</sup>. Ponieważ uwypuklanie cech kluczowych typów idealnych jest formą selekcjonowania tego, co istotne, i zarazem pomijania tego, co nieistotne (lub mniej istotne), modele jako typy idealne mogą jednak być (i często są) nie tylko konstrukcjami logicznymi, ale i normatywnymi<sup>68</sup>. Innymi słowy, ich dookreślenie w aspekcie aksjologicznym jest jednym z elementów ich wewnętrznej spójności. Tak właśnie jest w przypadku zrekonstruowanych przez nas modeli aktywizacji. Modele te są narzędziami analitycznymi, ale poniekąd także typami wzorcowymi. Aksjologiczny „profil” każdego z modeli oddają proponowane przez nas ich nazwy. Model *empowerment* i model zarządzania *underclass* są przy tym szczególnymi typami wzorcowymi, gdyż – przynajmniej z naszej perspektywy – pierwszy z nich stanowi poniekąd zbiór założeń i praktyk pożądaných (wspomniany „współczynnik humanistyczny” modelu); drugi zaś zawiera praktyki słusznie poddawane krytyce.

Aktywizacja w modelu *empowerment* ma służyć realnemu upodmiotowieniu klientów, podczas gdy w modelu zarządzania *underclass* klientów programowo traktuje się w sposób wysoce przedmiotowy.

<sup>67</sup> M. Weber, dz. cyt., s. 88.

<sup>68</sup> To akurat nie odpowiada podejściu Maksa Webera, który postulował odróżnianie typów idealnych i typów wzorcowych.

W obu modelach wykorzystuje się elementy wsparcia warunkowego, ale podejście *empowerment* charakteryzuje się tu „współczynnikiem humanistycznym”, podczas gdy w drugim modelu warunkowanie wsparcia jest przejawem technokratycznego (odhumanizowanego) zarządzania. W tym modelu uwzględnia się m.in. polityczne interesy „ukrywania” problemów społecznych poprzez wykazywanie sukcesu w postaci zaistniałej aktywizacji zawodowej wyselekcjonowanych uczestników programów o najmniejszych deficytach i jednocześnie niedostatek oferty dla tych, którzy nie rokują podjęcia zatrudnienia. Takie działania były i są odnotowywane zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

W obu podejściach wykorzystuje się narzędzie kontraktu socjalnego. W podejściu *empowerment* określane w kontrakcie warunki wsparcia negocjuje się z klientem – właśnie w imię podbudowy jego poczucia sprawstwa i (odzyskiwanej) kontroli nad własną sytuacją życiową. W modelu zarządzania *underclass* kontrakt socjalny jest narzędziem administracyjnej mobilizacji klientów do aktywności, w pierwszej kolejności do pracy. Ujmując to w kategoriach ekonomicznych, w pierwszym przypadku pomagający stara się dostosować ofertę wsparcia do możliwości i oczekiwań klienta (tzw. usługi „szyte na miarę”); w drugim zaś mobilizuje klienta do skorzystania z oferty dostępnej. Inaczej też operacjonalizowany jest cel interwencji pomocowej. W pierwszym podejściu chodzi o doprowadzenie do trwałej, choćby i odroczonej w czasie zmiany w postawie życiowej klienta; w drugim – o uzyskanie krótkookresowej zmiany na poziomie jego zachowania, obejmującej moment pomiaru efektywności wsparcia.

Owo dookreślenie normatywne obu modeli przynosi jednak, naszym zdaniem, także korzyści analityczne. Po pierwsze, zaproponowana tu typizacja podejść aktywizacyjnych obiektywizuje analizę APS. W literaturze przedmiotu spotkać bowiem można zarówno jej niemal totalną krytykę<sup>69</sup>, jak i dosyć bezrefleksyjną afirmację. Po drugie, dualna typologia modeli aktywizacji właściwie ustawia – bio-

69 Dotyczy ona zwłaszcza *workfare* – por. np. Y. Handler, Y. Hasenfeld, *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, Cambridge University Press, Cambridge 2007. W literaturze polskojęzycznej jednostronnie krytyczne podejście prezentuje Ryszard Szarfenberg – por. np. R. Szarfenberg, *O genderowej ślepotce i innych słabościach polskiej koncepcji ak-*



rać pod uwagę zachodzące procesy rekonstrukcji europejskich *welfare states* – pytanie badawcze. Zamiast kwestionującego w gruncie rzeczy sens zachodzącej modernizacji *welfare states* pytania „Czy aktywizować?” pojawia się pytanie „Jak aktywizować?”, które pozwala akumulować wiedzę użyteczną do profilowania zachodzących procesów. Po trzecie, odwołanie do modeli pozwala trafnie opisać proces ewolucji europejskich polityk aktywizacji: przebiegającej od orientacji na *empowerment* do orientacji na zarządzanie *underclass*<sup>70</sup>. Jest to proces, który oceniamy negatywnie (szkoda, że zachodzi); przypomina to ziszczanie się prawa ekonomicznego o wypieraniu dobrego pieniądza przez gorszy.

Warto analizować, czym powodowany jest ten proces. Nie ma tu jednego dominującego czynnika. Zachodząca ewolucja to wynik między innymi: (i) coraz mocniejszej orientacji zarządzania publicznego w Europie (a zwłaszcza działań publicznych finansowanych ze środków unijnych) na technokratyczne wzory NMP (dzieje się to przy tym pod różnymi atrakcyjnymi „sztandarami” – m.in. polityki społecznej opartej na dowodach czy polityki inwestycji społecznych); (ii) przesadnej orientacji unijnej polityki społecznej na kwestii zatrudnienia (brakuje strategii społecznej równoważącej strategię zatrudnieniową); ale jest to także w pewnej mierze efektem (iii) krytyki idei aktywizacji z pozycji obrony praw socjalnych obywateli oraz (iv) trudności w szacowaniu efektów inwestycji w obszarze reintegracji społecznej. W wyniku tej krytyki nie tyle kurczy się pole działań aktywizacyjnych, ile właśnie „gorszy pieniądz wypiera lepszy” – ster aktywizacji przejmują decydenci i praktycy bez orientacji prospołecznej<sup>71</sup>. A szkoda, bo polityka aktywizacji niesie ze sobą, oprócz zagrożeń, szanse na urzeczywistnienie tak wartościowych idei, jak idea aktywnego obywatelstwa społecznego (*active social citizenship*), która łączy obywatelstwo nie (tyle) z formalnymi uprawnieniami gwarantowanymi przez państwo, ile z realnym uczestnictwem w życiu spo-

---

tywnej polityki społecznej, w: A. Kurowska, B. Pielński, R. Szarfenberg, A. Wójtewicz, *Perspektywa gender w polityce społecznej*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2016.

70 Por. A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, dz. cyt., s. 405–407.

71 Por. M. Rymsza, *Aktywizacja w polityce społecznej...*, s. 202–203.

łecznym i w sferze publicznej, czy tytułowe *empowerment* jako wiązkę upodmiotowienia i sprawczości.

Procesy polityczne są w warunkach demokratycznych odwracalne. Wyrażamy nadzieję, że zobiektywizowana analiza szans i zagrożeń APS będzie sprzyjać „dobrej reorientacji” aktywizującej polityki społecznej tak w Polsce, jak i w innych państwach europejskich, a nie stałego dryfu w szkodliwym, w naszej opinii, kierunku<sup>72</sup>.

### **Podsumowanie: pomiędzy krytyką i afirmacją aktywnej polityki społecznej**

W niniejszym rozdziale monografii staraliśmy się zarysować istotę reform transformujących tradycyjne państwo opiekuńcze zgodnie z koncepcją aktywnej polityki społecznej jako zbioru idei odnoszących się do sposobów prowadzenia polityki socjalnej (choć nie tylko) w wymiarze aksjonormatywnym, instytucjonalnym oraz na poziomie bezpośredniej praktyki pomocowej (w kontakcie z odbiorcą wsparcia). Staraliśmy się uwypuklić fakt, że te ogólne idee w praktyce doświadczeń reformatorskich w poszczególnych krajach UE pozwoliły na kształtowanie się (proces ten wciąż trwa) zróżnicowanych strategii aktywizacyjnych. Ponieważ istnieją odmienne doświadczenia historyczne, „tradycje socjalne”, dominujące ideologie, okrzepłe struktury instytucjonalne znajdujące wyraz w konkretnych procedurach nadających ostateczny kształt prowadzonym politykom, trudno mówić o prostej konwergencji praktyk aktywizacyjnych w Europie, ale raczej o zróżnicowanym sposobie wykorzystania często tych samych narzędzi czy instrumentów<sup>73</sup>.

---

72 Tę jednoznaczną orientację na działania prozatrudnieniowe (pomoc w poszukiwaniu pracy, programy na rzecz zatrudnienia, pośrednictwo pracy) z wykorzystaniem instrumentów dyscyplinujących dostrzegają inni badacze. Por. np. J.C. Barbier, W. Ludwig-Mayerhofer, *The Many Worlds...*

73 J.C. Barbier, *Has the European Social Model a Distinctive Activation Touch?*, w: M. Jepsen, A. Serrano Pascual (red.), *Unwrapping the European Social Model*, Policy Press, Bristol 2006, s. 121–143.

Nie mamy wątpliwości, że próby budowania typów idealnych polityk aktywizacji, jako zbiorów wyabstrahowanych cech zgodnie z przyjętym porządkiem konstrukcyjnym (ramy, wymiary etc.), ma potencjał dla zrozumienia logiki reform wprowadzanych w życie w poszczególnych państwach, dla odczytywania realnych celów interwencji publicznej, sposobów poznania tak źródeł i przejawów problemów społecznych, jak i powinności instytucjonalnych powiązanych z zakładaną (wprowadzaną w życie) relacją między prawami i obowiązkami obywatelskimi. W niniejszym rozdziale zaprezentowaliśmy efekt naszych studiów analitycznych, który na zasadzie indukcji, przez analizę szczegółowych danych pochodzących z realizowanych projektów badawczych skoncentrowanych na praktyce polityki aktywizacji w Polsce, pozwolił określić dwa bieguny, w kierunku których mogą ciężać polityki aktywizacji.

Należy wyraźnie podkreślić trzy kwestie: (1) nie ma jednej aktywizacji czy aktywnej polityki społecznej, ale współwystępują różne modele aktywizacji; (2) deklarowane cele (w tym także intencje decydentów oraz osób odpowiedzialnych za praktykę pomocową) w ramach prowadzonej polityki aktywizacji (na poziomach makro, mezo i mikro), a realne działania i ich konsekwencje (efekty) nie muszą być ze sobą zbieżne; (3) strategie aktywizacji, które wcielamy w życie w danym kraju, możemy rekonstruować, jeśli odniesiemy dotychczasowe działania (prawo i działania w ramach ustanawianego prawa) do typów idealnych, pozwalających odczytać istotę (i konsekwencje) praktyk dotychczas wprowadzanych w życie i stwierdzimy, że chcemy kreowaną politykę ukierunkowywać na inne niż dotychczas wartości. To o tyle istotne, że bardzo często możemy spotykać się z jednoznaczoną krytyką lub afirmacją „aktywizacji” jako takiej, a które to oceny mogą rodzić przeciwne założenia do powyższych tez<sup>74</sup>. Na początku rozdziału sygnalizowaliśmy już dwa „sztandarowe” argumenty krytyczne formułowane wobec podejścia aktywizacyjnego w polityce społecznej. Wskazywaliśmy na ograniczenia wolności jednostek i bezpieczeństwa socjalnego w wyniku represyjności, przymusu pracy stojącego niejako za stosowanymi instrumentami polityki społecznej,

---

74 Por. np. R. Szarfenberg, *O genderowej ślepcie i innych słabościach...*

a także na słabości sektora obywatelskiego w związku z przypisywaniem mu roli sprawczej w prowadzonych działaniach aktywizacyjnych, co jednocześnie może delegitymizować państwo w obszarze kształtowania warunków socjalnych życia jednostek i grup. Ale jednocześnie możemy usłyszeć głosy, że polityka aktywizacji to szansa na wsłuchanie się w potrzeby poszczególnych jednostek, dostosowanie wsparcia do realnych potrzeb konkretnych osób (indywidualizacja pomocy) i środowisk (praca ze społecznością), co służy osiągnięciu większej spójności społecznej, wyzwalaniu solidarności, a dzięki rozwijanej współpracy instytucji z różnych sektorów sprzyja skuteczności w działaniu na rzecz integracji społecznej (także dzięki integracji instytucji i przez nią)<sup>75</sup>.

Oczywiście dwa powyżej zaprezentowane sądy to nie jedyne głosy krytyczne wobec jednostronnie odczytywanej aktywizacji. Podważa się jej tożsamościowe założenia (swoistą logikę oddziaływania na sytuację socjalną osób wykluczonych społecznie), a także skazuje na niedostatki i dysfunkcje procesu upracticzniania tych założeń (budowanie warunków niezbędnych do osiągnięcia celów, zorganizowanie systemu instytucjonalnego, jakość i charakter oferty, efekty prowadzonych działań). Należy jednak podkreślić, że tam, gdzie dostrzega się słabości, można także dostrzegać silne strony polityki aktywizacji. Porządkując głosy krytyczne wobec APS, warto odwołać się do tez sformułowanych przez Alberta O. Hirschmana, który wskazywał, że każdy projekt rewizji życia zbiorowego, każdą reformę systemów organizujących porządek polityczny i społeczny (a w tym socjalny) można poddać krytyce, wykazując przeciwność proponowanych rozwiązań (zamiast ulepszeń następuje pogłębienie się stanu, który miał być naprawiany), bezskuteczność (zawodność działań, brak efektów) i wewnętrzne sprzeczności (wprowadzane reformy zagrażają temu, co obecnie jest cenione)<sup>76</sup>. A zatem to jedynie kwestia doboru argumentów w ramach przyjętych założeń ideologicznych. Warto pamiętać, że tezy wprowadzone przez Charlesa Mur-

75 Por. np. W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl, H.J. Reinhard, dz. cyt., s. 1–16.

76 A.O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 1991, s. 11–42.

raya z przeprowadzonego eksperymentu myślowego<sup>77</sup> obnażały nie tylko nieskuteczność polityki prowadzonej w ramach państwowej opiekuńczości sprzed reform transformujących (amerykański) model *welfare state* w kierunku *workfare*, również „stary” porządek polityki społecznej charakteryzowała nieskuteczność i przeciwnie skuteczność działań oraz sprzeczności wewnętrzne. To zgodnie z retoryką reakcyjną zarysowaną przez Hirschmana podejmowana jest współcześnie krytyka APS. Jednocześnie zaś w obszarach przez jednych określanych jako dysfunkcyjne dostrzega się możliwości skutecznych interwencji.

Nie mamy wątpliwości, że krytyka APS rośnie wraz z wzrastającą orientacją aktywizacji na zarządzanie *underclass*. Wraz z tym procesem słabnie obrona APS jako polityki środka, kompromisu, rekonstrukcji *welfare state* ponad podziałami, którą sami przedstawialiśmy w naszych publikacjach, nie pomijając także rekonstrukcji głosów krytycznych. W miejsce dyskursu „za i przeciw APS” proponujemy tu rozróżnienie dwóch modeli polityki aktywizacji. Są to typy idealne, rekonstruuje dwa odmienne podejścia do aktywizacji, z których każde obrasta swoistą kulturą organizacyjną. Ale też ponieważ traktujemy je jako typy wzorcowe, pozwalające w jakiejś mierze na odwoływanie się na poziomie praktyki społecznej do sprecyzowanego kierunku działań reformatorskich (dalszych rekonstrukcji) praw i obowiązków obywatelskich, porządku instytucjonalnego, charakteru promowanych programów pomocowych, standardów świadczenia usług reintegracyjnych, zakresów kompetencyjnych przedstawicieli *helping professions* w poszczególnych instytucjach.

APS jako koncepcja kompromisowa krytykowana jest przez przedstawicieli skrajnych modeli polityki społecznej. Z jednej strony bowiem podkreśla się, że wprowadzanie podejścia aktywizacyjnego oznacza całkowitą lub częściową delegitymizację działań opie-

---

<sup>77</sup> Charles Murray postawił sobie zadanie: jak skutecznie wydać miliard dolarów rocznie na program redystrybucyjny, który spowoduje spadek palenia papierosów? – i na tej podstawie wyprowadził trzy tezy obnażające przede wszystkim nieskuteczność i przeciwnie skuteczność (poprzez szacowanie szkody netto) alokacyjnych programów socjalnych. Por. Ch. Murray, *Loosing Ground. American Social Policy 1950–1980*, Basic Books, New York 1994.

kuńczych. Ekspozuje się zatem koncentrację na udzielaniu wsparcia osobom zdolnym do pracy i w konsekwencji nacisk zostaje położony na zwiększanie zdolności zatrudnieniowej (*employability*) (to aktywność zawodowa ma zabezpieczać przed problemami socjalnymi). Tracimy zatem z pola widzenia potrzeby i sytuacje tych, którzy nie są w stanie podjąć aktywności ze względu na rozległe ograniczenia (np. wynikające z racyi wieku, niepełnosprawności) oraz różne formy i uwarunkowania uczestnictwa (niezgodne z normą). W kontekście powyższych założeń i wysuwanych argumentów krytycznych APS w Europie nie różni się w swym zamyśle i upracticznionej postaci od amerykańskiej polityki *workfare*. W ramach krytyki ekspozuje się promowaną dzisiaj dyscyplinę pracy, upowszechniane mechanizmy warunkowości i krótkookresowości wsparcia, intencje i efekty kontrolne (kontrola społeczna elit nad reprezentantami najniższych kategorii strukturalnych) funkcjonowania nowych i reformowanych starych instytucji polityki społecznej. A zatem jest to swoisty gwałt na wolności człowieka wprzęganego w system pracy, który jako obywatel ma sprostać *de facto* obowiązkowi pracy. Argumenty krytyczne dotyczą tu zjawiska kolonizacji kultury i życia społecznego przez rynek (w tym rynek pracy)<sup>78</sup>, problemu swoistej przemocy w strukturze społecznej i narzucania normy<sup>79</sup>, która utożsamiana jest ze świadczeniem pracy na rynku i dostępem do zabezpieczenia socjalnego jedynie w przypadku podejmowania aktywności ekonomicznej<sup>80</sup>. Krytycy dostrzegają w APS działania oparte na założeniu „obwiniania ofiar”<sup>81</sup> za swoją sytuację (gdy według nich chociażby sama logika rynkowych wykluczeń jest z gruntu niesprawiedliwa i niezależna od jednostek)<sup>82</sup>. Z powyższymi problemami warto powiązać stygmaty-

---

78 W duchu refleksji Karla Polanyi. Por. K. Polanyi, *Wielka transformacja*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2010.

79 Amparo Serrano Pascual wskazuje jednoznacznie, że współcześnie ma miejsce traktowanie zatrudnienia jako normy i uznawanie pracy jako lekarstwa na wszelakie indywidualne i społeczne problemy. Por. A. Serrano Pascual, *Reshaping Welfare States...*

80 K.W. Frieske, dz. cyt., s. 1–7.

81 Por. np. J.F. Handler, Y. Hasenfeld, dz. cyt.

82 Warto pamiętać jednak, że wybrani wpływowi orędownicy podejścia aktywizacyjnego dostrzegają np. fakt, że to instytucja systemu powszechnych gwarancji socjalnych (za-

zujący efekt uczestnictwa w programach aktywizujących. Może odbywać się to poprzez odmienne traktowanie osób, które korzystały z usług reintegracyjnych przez pracodawców na otwartym rynku pracy, jak i „gettyzację” (np. osób niepełnosprawnych) na chronionym rynku pracy. Widzimy więc wyraźnie, że jest to odczytanie polityki aktywizacji *a priori* bądź efekt oglądu działań prowadzonych w tym duchu, zbieżnie do zarysowanego wcześniej modelu *zarządzania underclass*.

Z drugiej strony dostrzega się obecność różnych form wspierania obywateli w ramach praktyk aktywizujących (a nie jedynie pozostawiania ich samych wobec wyzwań rynku pracy). Choć eksponuje się fakt rozwijania zatrudnienia nieproduktywnego, a w konsekwencji „psucia rynku”, które urealnia się poprzez zastępowanie „normalnych” miejsc pracy miejscami subsydiowanymi<sup>83</sup>, to jednak zwraca się uwagę, że obywatel nie musi stawać przed przymusem skorzystania z oferty pracy na otwartym rynku, ale może do takiej roli przygotowywać się w warunkach specjalnych czy też po wielomiesięcznym przygotowaniu, może mieć szansę na sprawdzenie się jako pracownik. Zatrudnienie wspierane czy subsydiowane to oferta dla tych, którzy bądź nie są w stanie świadczyć pracy na otwartym rynku, bądź są na etapie nabywania niezbędnych kompetencji, aby stawić czoła wymaganiom tegoż rynku.

Z perspektywy niniejszego tekstu kluczowe jest zobrazowanie praktycznych problemów, ale i szans w budowaniu warunków do prowadzenia aktywizacji i samego procesu wspierania obywateli w ramach systemu zintegrowanych usług społecznych. Odwołując się do wymiarów „zarządzania aktywizacją” Rika van Berkela i Vando Borghiego<sup>84</sup> oraz opierając się na wielu publikacjach przedstawiających doświadczenia we wdrażaniu podejścia aktywizacyjnego w różnych

---

kres oferty opiekuńczej systemu pomocy społecznej) jest winna za bierność, wyuczoną bezradność klientów tego systemu, a nie oni sami. Por. np. Ch. Murray, dz. cyt., s. 24.

83 M. Rymsza, *Aktywizacja w polityce społecznej...*, rozdz. 3. Zob. też tenże, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej*, w: M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja. Partnerstwo. Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, MCPS, Warszawa 2007, s. 26–28.

84 Por. R. van Berkel, V. Borghi, dz. cyt., s. 331–340.



krajach UE, Kathleen Angers kreśli zarówno potencjalne ryzyka, słabości, jak i szanse, silne strony polityki aktywizacji w odniesieniu do jej podstawowych założeń i kluczowych procesów (obrazowanych wyżej w prezentacji istoty reform powiązanych z APS): decentralizacji, współpracy między podmiotami i integracji usług, urynkowienia i indywidualizacji procesu świadczenia usług<sup>85</sup>. W odniesieniu do ważnego dla APS procesu decentralizacji wskazuje się zatem na terytorialne dysproporcje<sup>86</sup> w zakresie zasobów finansowych, infrastrukturalnych, na uwarunkowania (zasoby podaży pracy) lokalnych rynków pracy i niemożność podejmowania przez obywateli aktywności zawodowej na konkretnym terytorium<sup>87</sup>, problemy osiągania koordynacji działań między podmiotami, a także brak czytelnej odpowiedzialności i rozliczalności (*accountability*) zaangażowanych podmiotów za konkretne zadania oraz problemy w zapewnianiu zgodności lokalnych i regionalnych planów oraz działań z krajowymi celami<sup>88</sup>. Z drugiej strony jako potencjał polityki aktywizacji (dzięki reformom decentralizacyjnym) wskazuje się na większe możliwości dostosowania prowadzonej polityki do kontekstu lokalnego/regionalnego poprzez dysponowanie konkretną wiedzą o potrzebach grup kategorialnych, lokalnym rynku pracy, lokalnych zasobach. Takie działania rokują zwiększonym potencjałem do innowacyjności, lokalnym eksperymentowaniem na bazie proponowanych nowych praktyk. Decentralizacja otwiera możliwości zaistnienia dialogu społecznego i bliskiej komunikacji z odbiorcami usług społecznych odnośnie do ich rodzaju, zakresu, sposobów dystrybucji<sup>89</sup>.

W drugim obszarze – współpracy między podmiotami i integracji usług – podkreśla się słabości związane z długim procesem adaptacji podmiotów implementujących różne kultury organizacyjne –

---

85 K. Angers, dz. cyt.

86 Por. np. R. van Berkel, I.H. Møller (red.), dz. cyt.

87 Por. np. D. Finn, *Welfare to Work: the Local Dimension*, „Journal of European Social Policy” 2000, nr 10(1), s. 43–57.

88 X. Greffe, *Decentralization: What Difference does It Make? A Synthesis*, w: Raport OECD, *Managing Decentralization: A New Role for Labour Market Policy*, OECD, Paris 2003, s. 31–64.

89 Tamże.

marnotrawstwo czasu i szans na zaistnienie skutecznego działania oraz fakt, że współpraca między podmiotami różnych sektorów jest kłopotliwa do koordynacji i czasami konieczność jej zaistnienia komplikuje realizację prostych zadań<sup>90</sup>. Jednak obszar współpracy i integracji usług to także szanse i spory potencjał. Można tu wskazać np. lepszą reakcję na wielowymiarowe problemy (jeśli świadczone są usługi inne niż świadczenia i zatrudnianie) przez bardziej skuteczne zarządzanie procesem świadczenia usług, sprawniejsze zarządzanie, zwłaszcza w przypadku złożonych zadań (lepsza komunikacja, unikanie powielania działań itp.) Mamy tu więc do czynienia z odpowiednimi warunkami do wielostronnej analizy jakości oferowanych usług<sup>91</sup>.

W odniesieniu do implementowanego procesu urynkowania w polityce społecznej zarzuca się reformom przeprowadzanym w duchu APS generowanie obciążeń administracyjnych dla podmiotów publicznych związanych z zarządzaniem kontraktacją usług (np. poprzez konieczność wdrażania mechanizmów informacyjnych i kontrolnych, do czego nie są przygotowane kadry administracyjne) oraz podkreśla się, że proces urynkowania w polityce społecznej jest bardzo złożony, przez co np. realny staje się efekt *creamingu* (podmioty realizujące kontrakty mogą wspierać np. tych, którzy najbardziej rokują z aktywizowanie)<sup>92</sup>. Tak dzieje się, gdy świadczeniodawcy usług aktywizujących wynagradzani są, zgodnie z zasadami *new public management*, za tzw. rezultaty, a nie wykonane procedury. Rezultaty te, gdy są wynikiem „wymuszonej mobilizacji”, mają zazwyczaj charakter zmian krótkookresowych: „Przedsiębiorstwa specjalizujące się w takiej mobilizacji (czyli komercyjne agencje zatrudnienia oraz agencje pracy tymczasowej) zazwyczaj nie przynoszą jednak społecznej wartości dodanej. Są raczej agendami zarządzania *underclass*, które jest

---

90 Por. np. B. Stanfford, *Service Delivery and the User*, w: J. Millar (red.), *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*, Policy Press, Bristol 2003, s. 213–234.

91 R. van Berkel, V. Borghi, dz. cyt.

92 R. van Berkel, P. van der Aa, *The Marketization of Activation Services: A Modern Panacea? Some Lessons from Dutch Experience*, „Journal of European Social Policy” 2005, nr 15(4), s. 329–343; S. Davies, *Contracting out Employment Services to the Third and Private Sectors: A Critique*, „Critical Social Policy” 2008, nr 28(2), s. 136–164.

formą kontroli społecznej przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi mobilizacyjnych i nowych możliwości organizacji pracy, a nie narzędziem upodmiotowienia jednostek<sup>93</sup>. Ważne są także ograniczenia elastyczności podmiotów, którym zlecamy usługi, i zmuszanie ich do koncentracji na generowanych obciążeniach administracyjnych, a nie na meritum kontraktu.

Warto tu wyeksponować fakt, że odpowiedzialność za świadczenie usług mogą przejmować podmioty, które ze względu np. na zakres zasobów i status mogą nie wywiązywać się z pokładanych oczekiwań. Dotyczy to np. organizacji pozarządowych krytykowanych za partykularyzm – realizację interesów grupowych niekoniecznie powiązanych z dobrem wspólnym oraz koncentrację na potrzebach wybranych grup; potencjalne wzmacnianie nierówności, co ma miejsce, gdy wsparcie udzielane jest przez silne organizacje grupom najbardziej prężnym; paternalizm – organizacje pozarządowe świadczące usługi społeczne nie ustalają praw, które są/mogą być podstawą roszczeń ze strony obywateli, a zatem świadczeniobiorcy niczego się nie mogą domagać; w rezultacie usługi „lokowane” są uznaniowo; organizacje pozarządowe krytykowane są ponadto za amatorszczyznę/nadmierny profesjonalizm – ich działania opierają się na szczególnych i specyficznych kompetencjach, często dosyć wąsko wyspecjalizowanych, a jednocześnie niedostosowanych do wielowymiarowych potrzeb klientów; profesjonalizm ten trudno utrzymać, gdy działania podejmowane są na większą skalę; tak więc dostęp organizacji do dużych zleceń publicznych może skutkować obniżeniem jakości świadczonych usług; niewystarczalność zasobów – większość organizacji pozarządowych nie jest w stanie zapewnić sobie zasobów niezbędnych do strukturalnego rozwiązania problemów społecznych; dodatkowym utrudnieniem jest tu konkurencja między organizacjami, zaostrzająca się wraz z upowszechnianiem przez władze publiczne *outsourcingu* usług (zadań publicznych); i wreszcie lukę odpowiedzialności – brak wystarczających mechanizmów odpowiedzialności przed opinią publiczną; pozostaje wiara, że organizacje pozarządowe

---

93 M. Rymśa, *Aktywizacja w polityce społecznej...*, s. 366; A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymśa, dz. cyt., s. 396–397.

działają uczciwie ze względu na swój obywatelski charakter i społeczną misję<sup>94</sup>. Wśród potencjalnych szans można w tym miejscu wykazać zwiększoną elastyczność podejmowanych działań: łatwość dostosowania poziomu aktywności do potrzeb i cykli ekonomicznych, większą swobodę wyboru usługodawcy i usługi dla użytkowników w sytuacji, kiedy mogą wybrać spośród wielu dostawców<sup>95</sup>. A zatem w duchu *empowerment* jednostka może stawać się świadomym klientem instytucji, podmiotowym współsprawcą procesu osobistego rozwoju.

I wreszcie, krytyka praktyki indywidualizacji w świadczeniu usług (*taylor-made personal services*) eksponuje fakt, że takie działania wymagają dużych zdolności administracyjnych, aby indywidualizacja była realnie stosowana, a nie jedynie pozorowana, oraz że w tym procesie szczególna rola przypisywana jest obowiązkom beneficjentów ze szkodą dla ich praw<sup>96</sup>. Z drugiej strony przegląd doświadczeń różnych krajów UE pozwala także dostrzec silne strony (sukcesy i szanse) związane z procesem indywidualizacji świadczenia usług. Stosowanie tych rozwiązań może pomóc lepiej odpowiedzieć na potrzeby beneficjentów, wydaje się mieć pozytywny wpływ na trwałość efektów interwencji reintegracyjnych także w formie niezależnej od aktywizacji zawodowej, indywidualne umowy dają szansę na większe zmotywowanie uczestników programów, zwiększa się podmiotowość klientów instytucji (np. przez zastosowanie kuponów w Niemczech lub IRO w Holandii). Dzięki indywidualizacji może zmniejszać się zakres niepożądanych zachowań ze strony beneficjentów. Indywidualizacja procesu świadczenia usług jest traktowana jako atut kreowanej polityki. To możliwość osiągania skuteczności wsparcia poprzez bazowanie na konkretnych deficytach i zasobach jednostek i grup, z którymi pracujemy.

---

94 R. Szarfenberg, *Słabości trzeciego sektora...*, s. 6–7. L.M. Salamon, dz. cyt.

95 E. Sol, M. Westerveld, *Contractualism: Concluding Remarks*, w: E. Sol, M. Westerveld (red.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer, Haga 2005, s. 383–402.

96 Por. np. T. Bredgaard, F. Larsen, *Implementing Public Employment Policy: What Happens when Non-Public Agencies Take Over?*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, nr 27(7/8), s. 287–300.

Powyższe argumenty krytyczne oraz dostrzeżenie w tych samych rozwiązaniach, koncepcjach szans i pozytywnego potencjału sprawczego tak wobec założeń przewodnich APS, jak i praktyki wdrożeniowej dla części badaczy, decydentów politycznych czy obywateli są podstawą do odrzucenie prowadzonych reform i kwestionowania strategii aktywizacyjnej. Dogłębne wsłuchanie się w te głosy prowadzi nas jednak do przekonania, że jest to kwestionowanie lub dostrzeżenie dysfunkcji lub ryzyk w polityce odczytywanej w duchu modelu zarządzania *underclass*. Przecież krytyka APS sprowadza się do takich argumentów, jak: ograniczenie wolności jednostki poprzez przymus uczestnictwa w programach aktywizacyjnych, delegitymizacja państwa poprzez urynkowanie programów prozatrudnieniowych, sprowadzanie aktywizacji do mobilizacji bezrobotnych, aby podjęli pracę, przy niedostrzeganiu jednostkowych ograniczeń w tym względzie, obwinianie ofiar w postaci przypisywania im odpowiedzialności za własną sytuację socjalną, gettyzacja klientów instytucji pomocowych, technokratyczne zarządzanie wskaźnikami określającymi sukces interwencji w kategorii podjęcia zatrudnienia. Z kolei afirmacja APS to głosy, które widzą w polityce aktywizacji potencjał modelu *empowerment*. Zwolennicy aktywizacji dostrzegają bowiem w niej możliwości wyrażone m.in. w: indywidualizacji pomocy, podmiotowości odbiorców usług z dostrzeżeniem ich wielowymiarowych problemów i barier w zmianie ich sytuacji życiowej, rozwoju współpracy międzyinstytucjonalnej, szerokim ujęciu aktywizacji jako procesu skierowanego na ludzi i instytucje, szerokim wachlarzu usług reintegracyjnych i aktywizujących, realnym dialogu społecznym w procesie konstruowania lokalnej polityki i usługodawstwa socjalnego (z bezpośrednim udziałem osoby korzystającej ze wsparcia reintegracyjnego), otwarciu i ukierunkowaniu na wywołanie i monitoring wszechstronnych efektów interwencji socjalnych.

W naszej opinii kluczowym elementem polityki aktywizacji jest proces reintegracyjny z uwzględnieniem usług społecznych w ramach rozwijanych lub tworzonych rynków usług. Przyglądając się propozycjom modelującym polityki aktywizacji, najważniejsze staje się zatem pytanie, czy aktualnie beneficjenci wsparcia podmiotów trudniących się aktywizacją mają szansę otrzymywać ofertę wspar-

cia adekwatną do ich potrzeb i czy oferta ta (działania reintegracyjne) przynosi skutki?! Myśląc o skutkach, zdecydowanie wykraczamy poza sprowadzanie ich do zatrudnienia, ponieważ w naszej opinii wyrażają się one w wielowymiarowym upodmiotowieniu wykluczonych społecznie jednostek, zaangażowanych w konstrukcję własnych planów integracyjnych, realizowanych dzięki wsparciu różnych, uzupełniających się, a nie konkurujących instytucji. Po dokonaniu oceny, który z modeli polityki aktywizacji wyraża się w prowadzonej polityce na poziomie centralnym (ustawodawstwo), regionalnym (strategie), lokalnym (sieć instytucji i wdrażane programy) oraz konkretnych instytucji (w jakim duchu działamy?, dla kogo jesteśmy i co chcemy osiągnąć?), warto skoncentrować się na skutecznej reintegracji, czyli określaniu warunków, które zdecydują o tym, że klient podmiotów pomocowych nie tyle będzie podlegać ich kontroli i presji, ale dzięki nim (usługom) zmieni swoje życie i podejmie w nich nowe role społeczne.