

Warto może zdawać sobie sprawę z tego, jakie teoretyczne założenia są wbudowane w teksty posługujące się takim czy innym zestawem pojęć. Bieżący numer „Polityki Społecznej” rozpoczyna artykuł żądający od polityki społecznej tego, co autor nazywa „spójnością”. Czy „spójna” polityka społeczna jest w ogóle możliwa w złożonym, skomplikowanym współczesnym społeczeństwie? Czy nie kryje się za tym fatamorgana racjonalnego urządzania naszego życia zbiorowego? Drugi z prezentowanych Państwu artykułów mówi o „odpowiedzialności organizacji” – i znowu stajemy przed całą serią interesujących pytań. Czy organizacje mogą być za cokolwiek odpowiedzialne? Czy może „odpowiedzialność” jest atrybutem moralnym przysługującym tylko ludziom? Czy nie jest tak, że mówienie o odpowiedzialności organizacji to tylko skrót myślowy – bo „odpowiedzialni” są ich szefowie? A może nie tylko szefowie, może także szeregowy personel – wszak ustąpienie do tej czy innej organizacji to indywidualna decyzja! Można przecież nie podejmować pracy w organizacji, która wydaje się, choćby wstępnie, moralnie podejrzana, więc „odpowiedzialność” staje się indywidualnym wyborem moralnym. Mówiąc najkrócej, język, w którym usiłujemy wyrazić swoje poglądy, kryje wiele pułapek, dodatkowych pytań itp. Im jest ich więcej, tym lektura staje się ciekawsza, ale i trudniejsza.

Redakcja

WYZWANIA SPÓJNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Arkadiusz Karwacki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WSTĘP

Tekst stanowi próbę ogólnej oceny wdrażania polityki aktywizacji w Polsce. Jest to zatem próba wskazania podstawowych kierunków, idei przewodnich, które w ostatnich latach organizują polską politykę społeczną. Analiza skuteczności kreowanych działań stawia nas przed koniecznością zmiany akcentów wdrażanej polityki, gdzie „aktywizacja” – jako hasło, motyw przewodni – powinna ustąpić miejsca „spójności”, a aktywna polityka społeczna spójnej polityce społecznej z szerszym, niż dotychczas, ujmowaniem wyzwań spójności zarówno w wymiarze makro (jak to zwykli jesteśmy czynić), ale także w sferze mikro (konkretne instytucje, programy, instrumenty).

AKTYWNA POLITYKA SPOŁECZNA – WOKÓŁ IDEI PRZEWODNICH

Od kilku już lat staramy się wcielać w życie idee aktywnej polityki społecznej (*active social policy*). Częściowo warunkowani zobowiązaniami wynikającymi z unijnego akcesu, częściowo w skutek politycznego konsensusu w poszukiwaniu społecznej (w tym socjalnej), moralnej oraz ekonomicznej racjonalności staramy się wdrażać główne założenia tej wizji kreacji społecznego ładu. Podejmowane są zatem działania dążące do zaangażowania wszystkich podmiotów instytucjonalnych (w ujęciu wielosektorowym) w budowaniu oferty i motywacji tym uczestnikom życia społecznego, którzy w swoim życiu wykazują różne deficyty. Mają być oni wspierani przez oferowane im instrumenty w drodze do „dokapitalizowania się”. To także stymulowanie aktywności u wszystkich uczestników życia społecznego, aby swoje obywatelstwo potwierdzali aktywną troską o otoczenie lokalne.

Aktywna polityka społeczna staje się celem i środkiem zarazem w drodze do skutecznej inkluzji wielu grup, które w wyniku gry rynkowej, kulturowych wzorów z wpisanymi stereotypowymi podziałami ról, biologicznej i kulturowej niepełnosprawności, wykazują zapotrzebowanie na wzmocnienie w sferze posiadanych zasobów, możliwości korzystania z przysługujących praw i obszarów społecznej partycypacji. Aktywna po-

lityka społeczna z założenia koncentruje się na rynku pracy, który ma być głównym polem kreowania spójności, integrowania, reintegrowania, mobilizowania, zabezpieczenia, włączania.

I wreszcie kierunki działań, idee i instrumenty, które stanowią podstawy (rdzeń) myślenia o polityce aktywizacji. Mam tu na myśli zdecentralizowane państwo oparte na lokalnej samorządności, deklarowaną i wcielaną w życie zasadę pomocniczości z kaskadową odpowiedzialnością i zakresem możliwości w kreowaniu polityki społecznej, zwrot ku więziom lokalnym w kontekście budowania sieci samopomocowej i elementarnej zaufania. Kluczowym postulatem jest też rozważanie w finansowaniu działań ze sfery socjalnej, w której kategoria inwestycji wypiera bądź znacznie wzbogaca (w aspekcie teoretycznym i praktycznym) kategorię wydatków, co naturalnie związane jest z postulatami zasadniczego ograniczenia państwa socjalnego, jako warunku realizacji Strategii Lizbońskiej (por. Szomburg 2004, s. 23).

W polityce aktywizacji za wartościowe uznaje się także rozwijanie intensywnego dialogu obywatelskiego, dowartościowanie edukacji jako kierunku inwestycji w przyszłość państwa i obywateli (lub w odwrotnej kolejności: obywateli i państwa), czy rozwijanie wolontariatu jako formy rozwiązywania problemów – cel i forum potwierdzania obywatelskości niezależnie od grubości portfela. Polityka aktywizacji to także nowa rola (perspektywy i wyzwania) przed pracą socjalną (pracownikami socjalnymi) – należy tu wskazać renesans III metody pracy socjalnej, czy nowe instrumenty (np. kontrakty socjalne).

Do fundamentu polityki aktywizacji niewątpliwie należy także zaliczyć rozwijanie ekonomii społecznej jako formy aktywizacji, terapii i zabezpieczenia socjalnego, skutkującego integracją społeczną (por. np. van Berkel, Hornemann Moller red. 2002; Johnston 2005; Rymsza 2003, 2007, 2008).

Jak już zostało wspomniane, nie sposób jest mówić o wyzwaniach aktywnej polityki społecznej bez wskazania oczekiwań wobec i roli konkretnych podmiotów instytucjonalnych. Wydaje się, że możemy w tym względzie wykazać cechy (zasady funkcjono-

wania) wspólne dla współczesnych instytucji pomocy społecznej, rynku pracy, sektora pozarządowego i instytucji biznesowych. Reguły działania tych ostatnich stają się punktem odniesienia w reformowaniu podmiotów instytucjonalnych polityki społecznej, a w tym pomocy społecznej i administracji pracy. Można tu zatem wskazać na kompetencje, rzetelność i wydajność pracowników jako podstawę potencjału instytucji (skuteczna instytucja to efektywni menedżerowie – działanie pracowników socjalnych jako menedżerów zarządzających problemami), na sprawność i odpowiedzialność jako gwarantów obecności instytucji w świecie reguł rynkowych (co np. nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji konieczności konkurencji o środki z Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”).

W „instytucjonalnej odnowie” ważne jest także zerwanie z myśleniem „intuicyjnym” na rzecz ścisłego planowania na podstawie danych pochodzących z diagnoz (co możemy sprowadzić do wartościowego programowania), czy też zwrócenie uwagi, że zarządzanie instytucją ma być bardziej praktyką niż fachem o sformalizowanych wymaganiach. Niezbędna jest w tym zakresie empatia i indywidualne podejście do pracowników, reakcja na „zmianę”, którą należy odczytywać jako nowe ramy funkcjonowania instytucji (prawo i wynikające z niego nowe możliwości i nowe ograniczenia), zmiany na rynku pracy, efekty działań własnych i innych instytucji, co może rodzić potrzeby reorientacji podejmowanych inicjatyw i przeniesienia kierunku kreowanych programów.

Należy także dążyć do wykorzystania wszystkich zasobów instytucji. Staje się to szczególnie istotne w warunkach ubiegania się o środki „zewnątrzne” na realizację programów inicjowanych przez konkretną instytucję.

„Aktywizowanie instytucji” to także koncentracja na zasobach ludzkich: *Oznacza to traktowanie istoty ludzkiej jako zasobu – jako czegoś, co ma szczególne właściwości fizyczne, zdolności o ograniczenia wymagające takiej samej (...) uwagi, jak własności wszystkich innych zasobów (...). Oznacza to również traktowanie zasobów ludzkich jako istot ludzkich, które – w przeciwieństwie do wszystkich innych zasobów – mają osobowości, prawa obywatelskie oraz kontrolę nad tym, czy w ogóle pracują, jak dużo pracują i na ile dobrze, co sprawia z kolei, że wymagają motywacji, uczestnictwa, satysfakcji, bodźców i nagród, przywództwa, odpowiedniego statusu i funkcji* (Drucker 1998, s. 28–29).

Ważne staje się także myślenie i działanie zorientowane na teraźniejszość i przyszłość (długofalowość strategii funkcjonowania instytucji) (por. Karwacki 2008, s. 267–269).

SPÓJNA POLITYKA SPOŁECZNA I JEJ ZAŁOŻENIA

Kiedy przyjrzymy się formom i rezultatom wdrażania wskazanych powyżej postulatów (promocji idei, instrumentów i konkretnych programów wsparcia oraz rezultatom wielu projektów badawczych ukierunkowanych na ocenę skuteczności konkretnych instrumentów polityki aktywizacji) okaże się, że dotychczasowe działania (należałoby tu mówić w czasie teraźniejszym) wykazują wiele niejednoznaczności czy problemów. Zwłaszcza dwie kwestie (jako pilne potrzeby w drodze do reorientacji prowadzonych działań) wydają mi się tu kluczowe:

– potraktowanie założeń (idei) aktywnej polityki społecznej jako problemów do rozwiązania, a nie – jak dotychczas – (gotowych) rozwiązań¹;

– uzupełnienie dyskusji o szansach i profitach płynących z wdrażania polityki aktywizacji o wskazywanie zagrożeń, dyskusję o błędach własnych, problemach wynikłych w trakcie wdrażania programów, czy dysfunkcji wykorzystywanych konkretnych instrumentów.

Jeśli chodzi o pierwszy z postulatów, to celną egzemplifikacją niedoborów w tym zakresie jest tematyka wystąpień wpisanych w ramy organizowanych (zwłaszcza przez praktyków, ale mam wrażenie, że dotyczy to także teoretyków...) konferencji, forum, sympozjów. Mimo że wydawać by się mogło, że „oswoiliśmy” dla własnych potrzeb politykę aktywizacji, przekonaliśmy się o konieczności wprowadzania konkretnych zmian, zaszczepiania lub rozwijania konkretnych instrumentów, to jednak wciąż w dyskusjach koncentrujemy się na ogólnie sformułowanych tematach (wolontariat, dialog obywatelski, bardzo modna w ostatnich miesiącach ekonomia społeczna, kapitał społeczny) – przekonując w płomiennych wystąpieniach: *w czym i dlaczego ważna jest ekonomia społeczna, jakie są problemy z jej definiowaniem etc.* Ale przecież my to już wiemy lub powinniśmy wiedzieć! Wciąż jednak otwarte jest pytanie: co zrobić, aby z tych instrumentów czy ogólnie sformułowanych idei jak najskuteczniej korzystać.

Niestety, zbyt rzadko takie pytania są stawiane. Przykładem obrazującym wagę podnoszonego tu postulatu jest też spóźnione podjęcie dyskusji na temat społecznych skutków rozwijania zatrudnienia socjalnego, prowadzonego zwłaszcza poprzez centra integracji społecznej. Dopiero po blisko dwóch latach obowiązywania Ustawy o zatrudnieniu socjalnym podjęte zostały (także przez jej inspiratorów-twórców) dyskusje i konsultacje, pod hasłem: „po co CIS?”.

Jest to ewidentny efekt koncentracji na hasłach, przy jednoczesnym braku wyobraźni i myślenia perspektywicznego (i problemowego) w odniesieniu do wdrażanych „aktywizujących” reform. Praktycznie w przypadku każdej inicjatywy (wywołane już zatrudnienie socjalne, odpisy 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego, meandry polskiej samorządności wynikającej z decentralizacji, problemy z wykorzystaniem instrumentu kontraktów socjalnych przez instytucje pomocy społecznej itd.), którą realizujemy w duchu polityki aktywizacji, prędko okazuje się, że spodziewaliśmy się, że samo jej wprowadzenie uzdrowi sytuację. Szybko przekonujemy się jednak, jak bardzo pozostawaliśmy w błędzie...

Jeśli chodzi o drugi z postulatów, to uczestnicząc w uroczystościach rozpoczęcia lub zakończenia „aktywizujących” programów², czy też podejmując analizy dokumentów będących sprawozdaniem z wdrażania konkretnych inicjatyw³, nie sposób nie zauważyć, że realizatorzy programów koncentrują się jedynie na przyświecającym im szczytnych celach oraz eksponują to, co ich zdaniem może świadczyć o zasadności podjęcia konkretnego przedsięwzięcia. Nie znajdujemy natomiast informacji o problemach, jakie wynikły w trakcie realizacji programu, o sposobach ich niwelowania, czy o tym po prostu, co mimo starań nie udało nam się zrobić. Ta propaganda sukcesu⁴ nie służy poprawie skuteczności kolejnych inicjatyw, ale jest podstawą do lokalnej admiracji działań realizowanych przez „zaprzyjaźnione” podmioty instytucjonalne, gdzie wywołany familizm, niestety, nie wyraża

się intensywną współpracą międzyinstytucjonalną w rozwiązywaniu problemów społecznych (por. m.in. Krzyszkowski red. 2008).

Jednocześnie wykazywane niedoskonałości czy też dysfunkcje działań aktywizacyjnych kwitowane są w myśl stwierdzenia: *Inne kraje zaszczytały „ ducha ” aktywnej polityki społecznej przez dekady. My robimy to, co oni w ciągu kolejnych lat. Nie oczekujemy szybko rezultatów.* Istotne wydaje się jednak pytanie, czy możemy sobie pozwolić, aby przez następne kilkadziesiąt lat korzystać z alibi dynamiki podjętych działań i w obliczu zapóźnienia konsekwentnie wyzbywać się oczekiwań, że rezultaty mogą (muszą) pojawić się wkrótce?

Wyłączenie z polityki aktywizacji społecznych rezultatów działania (do czego sprowadzają się, niestety, dwa wcześniej sygnalizowane problemy), czyli wymiaru integracyjnego (co niewątpliwie często ma miejsce), każe rozpatrywać politykę aktywizacji jako „sztukę dla sztuki”. W teorii przybiera to postać budowania jak największej oferty instrumentów aktywizujących, bez dbałości o ich dostosowanie do potrzeb osób, do których są adresowane, oraz nie przywiązywania wagi do ich (dyskusyjnej w sferze założeń) skuteczności i niewątpliwie okupionej jeszcze żarliwymi sporami ideologicznymi (np. poprzez zderzające się różne definicje sprawiedliwości społecznej) efektywności.

Istnieje potrzeba rozwijania dyskusji nad istotą i formą wejścia na kolejny szczebel wdrażania modelu aktywnej polityki społecznej – APS (*active social policy*) pod postacią spójnej polityki społecznej – SPS (*coherent social policy*). W dokumentach, które obrazują wdrażanie polityki społecznej zarówno w wymiarze europejskim, jak i narodowym, spójność ujmowana jest głównie w wymiarze makro⁵, co ma przybierać postać konsekwentnych działań w wymiarze kraju, jak i europejskiej wspólnoty na rzecz kreowania dobrobytu oraz zwalczania nierówności i społecznego wykluczenia.

Towarzyszy tej praktyce niedostateczne ekspozowanie potrzeb w zakresie spójności w wymiarze mikro. Wyrazem tego jest rozumienie wyzwania spójności zaprezentowane w *Trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej* Komisji Europejskiej, w którym czytamy, że: *Polityka gospodarcza, w zakresie zatrudnienia i społeczna wspierają się i umacniają się nawzajem. Rozwój gospodarczy musi iść w parze z wysiłkami na rzecz niwelowania ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego. Propagowanie integracji społecznej i walka z dyskryminacją ma znaczenie zasadnicze dla zapobiegania wykluczeniu społecznemu i osiągnięcia wysokich stóp zatrudnienia i wzrostu gospodarczego* (*Nowe partnerstwo... 2004, s. xii*).

Komisja Europejska wyzwaniem spójności sprowadza do trzech priorytetów:

- konwergencji (wspierania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w najmniej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach),
- konkurencyjności regionalnej,
- współpracy terytorialnej (por. tamże xxvii–xxxi).

Pokłosiem działań Komisji Europejskiej warunkowanych zapisami Strategii Lizbońskiej (2000 r.) i jej „Nowego Otwarcia” (2005 r.) jest Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, która wpisuje się także w ramy zgodności z Krajowym Programem Reform 2005–2008 (paradoksalnie, w odniesieniu do czasu jej obowiązywania, przyjętym przez Radę Ministrów na koniec 2005 r. – 28 grudnia 2005 r.).

W Narodowej Strategii Spójności wskazuje się na pozytywne rezultaty kreowania polityki spójności w polskich warunkach, które można sprowadzić do pozytywnych symptomów świadczących o poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce, modernizacji i rozbudowie przedsiębiorstw oraz wdrażaniu nowych technologii. Ma to prowadzić do wzrostu konkurencyjności we wspólnym rynku UE, częściowo także rozwoju zasobów ludzkich i podnoszenia kwalifikacji pracowników, integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz innych środowisk wykluczonych społecznie, co z kolei ma osłabić presję na podnoszenie przez państwo nieefektywnych wydatków socjalnych czy też podnosić atrakcyjność Polski jako przestrzeni inwestycyjnej (por. *Narodowa Strategia... 2007, s. 25–26*).

Z perspektywy zarysowanych poniżej wyzwań spójnej polityki społecznej warto także wskazywać na jeden z celów dalszego „kreowania spójności”, jaki stanowi zwiększanie zdolności administracyjnych, poprzez skuteczne kreowanie sprawności instytucjonalnej (por. tamże, s. 85–88). Powyższe rozumienia spójności i jej efektów (z wyłączeniem ostatniego celu) zawężają użyteczność pojęcia „spójność”, jako organizującego teoretyczną i praktyczną sferę polityki aktywizacji⁶. **Spójna polityka społeczna to wyzwanie stojące przed państwem (jego strukturą instytucjonalną), ale i przed konkretnymi obywatelami, to wyzwanie przed każdym (nowo)kreowanym lub wykorzystywanym aktem prawnym, ale i przed tymi (jednostki, instytucje), którzy z rozporządzeń prawnych korzystają, to wyzwanie przed działaniami ustanawiającymi strukturę (zakres, formy, wymogi) finansowania programów i reform, ale i przed każdym podmiotem, który po te środki sięga, podejmując aktywne działania i wdrażając własną misję, to wreszcie świadomość o celowości podejmowanych działań w walce z rutyną i schematyzmem, przybierającym postać marnotrawstwa (czasu, środków, potencjału, szans).** A zatem *coherent social policy* to skuteczne łączenie makropoziomu (planowania, strategii, kreowania możliwości) w wymiarze UE lub narodowym z mikropoziomem (świadomego korzystania z możliwości, z jednoczesnym twórczym wpływem – nazwijmy to poziomem mikrokontrolni oddzielnych regulacji – płynącym z dołu). I tu lokuje się miejsce na aktywne sygnalizowanie problemów, barier, dysfunkcji, rezerw etc.

Spójna polityka społeczna to przełożenie na praktykę wszystkich założeń, które przyświecają aktywnej polityce społecznej (były już one wskazywane na wstępie tego tekstu) z naciskiem na ich racjonalne i efektywne wdrażanie. Nie sama aktywizacja urasta zatem w tym momencie do rangi celu nadrzędnego, ale realne (efektywne) wsparcie, które oferujemy ludziom. Nie tyle oczekiwanie względem kogoś, ile realne wsparcie w dostosowaniu do oczekiwań itd.

Spójna polityka społeczna niewątpliwie wymaga namysłu i twórczych rozstrzygnięć w poniżej zaprezentowanych obszarach problemowych. Są to jednocześnie palące potrzeby polityki aktywizacji, które dotychczas nie znalazły powszechnego, skutecznego zdefiniowania bądź rozwiązania.

1. Problem braku czytelnie ustanowionych uprawnień jednostkowych i grupowych (uzgodnienie: komu i jak chcemy, możemy pomóc?) oraz precyzyjne zdefiniowanie oczekiwań względem tych, którzy wsparcia oczekują.

2. Potrzeba czytelnego stawiania wyzwań przed konkretnymi podmiotami instytucjonalnymi (np. sfera pomocy społecznej oraz administracji pracy), ale i oferta wsparcia kierowana do samych instytucji (personel, infrastruktura, zakres decyzyjności).

3. Potrzeba zmian na gruncie prawa, które byłyby koherentne nie tylko z wizją postulowanej polityki w założeniach, ale i w praktyce (jednym z wielu przykładów takiego braku spójności jest brak obowiązku nakładanego na centra integracji społecznej w kontekście podejmowania przez nie działań na rzecz poszukiwania pracodawców dla osób kończących programy integracyjne i reintegracyjne (por. *Informacja...* 2005; Karwacki 2007), czy też brak realnej kontroli nad efektywnością przeznaczania środków w ramach staży absolwenckich).

4. Nie omijanie kwestii efektywności ekonomicznej działań – aktywizacja musi opierać się na racjonalności finansowej, nie tylko deklarowanej, ale i stosowanej redukcji sztucznie generowanych kosztów. Częstym argumentem wysuwany przez obrońców racjonalności wysokich kosztów (np. blisko półtora miliona złotych na projekt reintegracyjny w CiS, a adresowany do kilkudziesięciu osób, z których 60% pozostaje do końca programu) polityki aktywizacji jest wskazywanie, że samymi „taniami szkoleniami” problemów nie rozwiążemy. Fakt. Jednak nie trzeba mieć nawet szerokich doświadczeń w realizacji programów⁷, aby dostrzec, że polityka aktywizacji często nie musi aż tyle kosztować.

5. Nacisk na elastyczność i innowacyjność działań. Związane jest to z postulatem konieczności poszukiwania innych obszarów działania, nowych instrumentów, jeśli konkretne inicjatywy nie cieszą się popularnością lub są dysfunkcyjne (taka sytuacja ma miejsce, jeśli jedynie cele administracyjne i instytucjonalne decydują o kontynuacji konkretnej aktywności pomocowej) (por. Frieske 2004, s. 69–83).

6. Dowartościowanie diagnoz, strategii i twórczego budowania programów jako realnych podstaw działania w wymiarze indywidualnym (instytucja) czy zespołowym (sieci ponadinstytucjonalne), a nie jedynie schematycznie wypełnianych obowiązków w tym zakresie. Diagnoza-strategia-program wydaje się osią spójnej polityki aktywizacji i tylko ich wartościowe wykorzystanie gwarantuje jej skuteczność⁸. Na razie mamy do czynienia, niestety, z szeroką poornością wpisaną w wykorzystywanie tych narzędzi (instrumentów).

7. Potrzeba uwzględniania metod marketingowych w realizacji programów wsparcia, promowaniu wartościowych idei, czy zmianie negatywnych postaw (np. marketing społeczny). Instytucje pomocy społecznej, administracji pracy czy podmioty III sektora stają przed wyzwaniem precyzyjnego określania grup docelowych, rozpoznania otoczenia (rynek, konkurenci, partnerzy), budowania odpowiednich form przekazu treści, idei, środków poprzez koncentrację na określeniu wymiany korzyści, sposobie promocji etc⁹. Istnieje w tym względzie konieczność przełamania myślenia o marketingu jako podejściu nieuczciwym, trudnym, opartym na manipulacji, pozbawionym wartości i emocji na rzecz jego twórczego wykorzystania i rezygnacji z marnowania czasu poprzez odrzucenie nieefektywnych metod.

8. Promowanie świadomości roli zespołu realizatorów idei we wdrażaniu konkretnych inicjatyw. Polityka spójności ma być polityką wiarygodności.

Należy zweryfikować zgodność (lub jej brak) podejmowanych działań z priorytetami realizatorów – pracownicy, którzy mają inne cele (priorytety) będą pozorować działania, a nie je skutecznie wdrażać.

9. Problemem niezwykle ważnym jest:

1) określenie i uzgodnienie naczelnych wartości, jakie mają „organizować” sferę europejskiej polityki;

2) uzgodnienie rozumienia teoretycznej i praktycznej sfery najważniejszych pojęć-wyzwań (**aktywność, koordynacja i przede wszystkim spójność**) wpisanych w politykę społeczną UE ze skutkami dla poszczególnych państw – w wymiarze państwowym i ponadpaństwowym, ale także, co ważne, lokalnie, w odniesieniu do każdej instytucji czy programu (por. np. Van Berkel, Hornemann Møller 2002, s. 45–72).

Aktywizacja odczytywana jest jako podnoszenie poprzeczki tym, którzy sobie w społeczeństwie nie radzą oraz poszukiwanie algorytmu podziału środków między zredukowaną pomocą materialną (opieka poprzez świadczenie) a nakładami na wprowadzanie „aktywnych” instrumentów.

Z kolei **koordynacja** w praktyce polskiej polityki społecznej jest próbą reakcji na dyrektywy unijne w kontekście wprowadzanych rozwiązań, celem wypełniania swoich zobowiązań jako członka UE i jednocześnie pozyskiwania środków z unijnych funduszy. Koordynacja to także poszukiwanie rozwiązań w doświadczeniach innych członków wspólnoty, które, niestety, często przypomina urzędnika, który (mówiąc kolokwialnie) odhacza na liście kolejne „aktywne” instrumenty i który wydaje się być zadowolony z faktu, że jest ich dużo i norma jest wykonana. Nie mam wątpliwości, że posługiwanie się takimi definicjami nie sprzyja skutecznej aktywizacji.

10. Kwestia najtrudniejsza i chyba najistotniejsza (wracamy po części do pierwszego z postulatów) – rozstrzygnięcie czy i realnie komu chcemy pomagać. Spójna polityka społeczna musi znaleźć (jasno wyartykułować) odpowiedź na dwa pytania: czy pomoc trafia (będzie trafiać) do realnie wykluczonych społecznie¹⁰ i czy aktywna polityka społeczna posiada scenariusz na taką sytuację, w której będą ludzie chcący pomagać, będą na to pieniądze i infrastruktura, a nie będzie tych, którzy będą chcieli sobie pomóc...

PODSUMOWANIE

Polityka aktywizacji wydaje się być kursem, z którego szybko nie zejdziemy. Idee, kierunki działania, instrumenty, które stanowiły przedmiot dyskusji w niniejszym tekście, staraliśmy się i będziemy starali się wdrażać w najbliższych latach. Odpowiedzialność za efekty tychże działań każe nam szybko przenieść uwagę z samych kierunków działań na ich rezultaty pod postacią skuteczności i efektywności. Z tego namysłu ma szansę zrodzić się „spójna polityka społeczna”.

Zasygnalizowane i analizowane wyzwania spójnej polityki aktywizacji to dylematy, których nie można rozwiązać dekretem, ustawą czy powierzchowną debatą. Warto jednak ją podjąć. Inaczej dalej będziemy kręcić nosem, że niby wszystkie instrumenty polityki aktywizacji zaszczepiliśmy, ale problemy, z którymi się borykamy w postaci formy i skali, nadal wyglądają znajomo.

- ¹ Ten postulat zaczyna być coraz częściej formułowany w gremiach decyzyjnych i wykonawczych polityki społecznej. Takiej treści postulat zgłosił m.in. Krzysztof Więckiewicz (dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w MPiPS) w referacie pt. *Zatrudnienie wspierane w perspektywie strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, wygłoszonego w trakcie konferencji zamykającej projekt „Stokrotkowa szansa – reintegracja prowadzona w CISTOR w Toruniu”, 30 maja 2008 r.
- ² Miałem okazję w ostatnich latach uczestniczyć w wielu takich wydarzeniach w różnych polskich miastach.
- ³ Badanie przy wykorzystaniu analizy treści dokumentów, którymi posługują się instytucje pomocy społecznej i administracji pracy (diagnozy, strategie i opisy (zrealizowanych programów), było przeze mnie realizowane w ramach „Diagnozy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce” – projektu finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (koordynator projektu: prof. Jerzy Krzyszkowski). Dokumenty zostały zebrane przy okazji realizacji wywiadów z przedstawicielami trzech instytucji (GOPPS, PCPR, PUP) na terenie trzech powiatów województwa kujawsko-pomorskiego: toruńskiego (ziemskiego), chełmińskiego i świeckiego.
- ⁴ Wiąże się to ściśle ze współwystępowaniem trzech realnych definicji „sukcesu” – bardziej lub mniej świadomie zakładanych korzyści administracyjnych i instytucjonalnych oraz często „ostatnich w hierarchii ważności” – merytorycznych. (Por. Frieske 2004, s. 70–78).
- ⁵ Zwracał na to np. uwagę prof. Adam Kurzynowski w referacie pt. *Społeczne uwarunkowania spójności Unii*, wygłoszonym 16 czerwca 2008 r. w Ustroniu w ramach XXVI Konferencji Naukowej Polityków Społecznych pt. *Społeczne konsekwencje integracji europejskiej*.
- ⁶ Często posługujemy się pojęciem „spójności społecznej” jako jednym z celów w kreowaniu polityki społecznej, a zarazem stanu trudnego do zdefiniowania. Jest to jednak ważny wątek, zwłaszcza w sporach dotyczących roli państwa w kreowaniu polityki społecznej, na co wskazuje np. Ryszard Szarfenberg. Por. (Szarfenberg 2008, s. 293–302).
- ⁷ Miałem okazję realizować m.in. programy w ramach PHARE 2001, Interreg IIIC, EQUAL.
- ⁸ O cechach wartościowej diagnozy, strategii i programu oraz o wnioskach płynących z ich analiz w odniesieniu do ich (nie)wykorzystywania przez instytucje pomocy społecznej oraz administracji pracy można przeczytać w (Karwacki 2008, s. 265–292).
- ⁹ O potencjale i formach wykorzystania marketingu w działaniach podmiotów polityki społecznej można przeczytać w: (Andresen 2007).
- ¹⁰ Naturalnie stajemy przed problemem ustanowienia czytelnej definicji wykluczenia społecznego. Jeśli jednak będziemy interpretowali proces wykluczenia jako trójpolową depryzację (opartą na sprzężeniach między poziomami deficytów) w sferze posiadanych (i pozostających w sferze zasięgu) zasobów, korzystania z przysługujących praw oraz partycypacji w bliskim i dalszym otoczeniu społecznym (sfera uczestnictwa), nie ma wątpliwości, że dotychczas pomagaliśmy głównie tym, którzy tylko w jednym z wymiarów podlegali deprywacji, i trudno uznać ich za wykluczonych społecznie. Powyższą definicję zbudowałem, inspirując się m.in. refleksją Ryszarda Szarfenberga (por. Szarfenberg 2005, s. 27–34), Spostrzeżenia te potwierdzają pracownicy so-

cjalni z województwa kujawsko-pomorskiego, z którymi przeprowadzałem wywiady.

LITERATURA

- Andresen K. (2007), *Marketing Robin Hooda. Wykorzystywanie metod marketingowych sektora komercyjnego przez organizacje non-profit*, Warszawa: MT Biznes.
- Drucker P. (1998), *Praktyka zarządzania*, Kraków: Akademia Ekonomiczna.
- Frieske K.W. (2004), *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu” programów społecznej inkluzji, w: Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Red. K.W. Frieske, Warszawa: IPiSS.
- Informacja o regulacjach prawnych oraz standardach usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej* (2005), Warszawa: Ministerstwo Polityki Społecznej.
- Johnston D.J. (2005), *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All*, Paryż: OECD.
- Karwacki A. (2007), *Wyzwania i dylematy polityki aktywizacji i inkluzji w polsce (na przykładzie zatrudnienia socjalnego)*, w: *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Red. K. Głębicka, Radom: Politechnika Radomska.
- Karwacki A. (2008), *Aktywizacja kobiet mieszkających na wsi w świetle dokumentów urzędowych instytucji pomocy społecznej i administracji pracy, w: Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Red. J. Krzyszkowski, Warszawa: MPiPS.
- Krzyszowski J., red. (2008), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Warszawa: MPiPS.
- Narodowa Strategia Spójności 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (2007), Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej* (2004), Luksemburg: Komisja Europejska.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce w: W stronę aktywnej polityki społecznej*, Red. M. Rymsza, T. Kaźmierczak, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M. (2007), *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, w: *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Red. M. Grewiński, J. Tyrowicz, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Rymsza M. (2008), *Aktywna polityka społeczna w polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, w: *Ku aktywności?! Możliwości i konteksty wdrażania polityki aktywizacji w Polsce*, Red. A. Karwacki, H. Kaszyński, Toruń: Wydawnictwo UMK (w druku).
- Szarfenberg R. (2005), *Od trzech elementarnych strategii badawczych do programu badań wykluczenia społecznego*, w: *Wykluczenie społeczne*, Red. L. Frąckiewicz, Katowice: Akademia Ekonomiczna.
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa: IFiS PAN.
- Szomburg J. (2004), *Bariery realizacji strategii lizbońskiej*, w: *Biała Księga 2004*, Gdańsk-Warszawa: Polskie Forum Strategii Lizbońskiej.
- Van Berkel R., Hornemann Møller I., red. (2002), *Active Social Policies in the EU*, Bristol: Policy Press.
- Van Berkel R., Hornemann Møller I. (2002), *The concept of activation*, w: R. Van Berkel, I. Hornemann Møller (red.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol: Policy Press.

SUMMARY

The text constitutes a general assessment of the implementation of the policy of activation in Poland. It is therefore an attempt to indicate the basic directions, the key ideas which has organized the Polish social policies in the last few years. The analysis of the effectiveness of the created actions confronts us with a necessity to change the emphasis of the employed policy, in which “activation” as the motto, the key subject should give way to “coherence”, and the active social policy to the coherent social policy with a broader, than so far, definition of the challenges of coherence both in the macro- sphere (as we are used to act) and in the micro- sphere (particular institutions, programs, instruments). As regards this context, the text signals the main challenges of the coherent social policy.