

# LOKALNA POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC NOWYCH WYZWAŃ. OD INTERWENCJI DO AKTYWIZACJI

Piotr Błędowski

Paweł Kubicki

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## WPROWADZENIE

Współcześnie wielu specjalistów zajmujących się polityką społeczną dostrzega pogorszenie sytuacji samorządów lokalnych. W wyniku rosnących wymagań administracji centralnej, jak i oczekiwań społecznych, władze samorządowe mają do wyboru wprowadzenie znaczących reform związanych ze zwiększeniem przedmiotowego zakresu świadczeń, ale i wydatków bądź też stopniowe przekształcenie w *de facto* organy wykonawcze polityki władz centralnych (patrz: Hausner i in. 2014; Bober i in. 2013; Carr-West i in. 2012). Te rosnące oczekiwania są efektem procesów związanych z przemianami społecznymi i demograficznym starzeniem się ludności oraz przekształceniami w ramach rodziny, jak też z kryzysem ekonomicznym i koniecznością wprowadzania cięć budżetowych bądź mówiąc inaczej – potrzebą lepszej i bardziej efektywnej alokacji środków. Można to przełożyć na dylemat, w jaki sposób na poziomie lokalnym zrobić „więcej za mniej” (patrz np. Centre 2011). Wzrost znaczenia samorządów lokalnych powinien być powiązany ze wzrostem znaczenia wspólnot lokalnych i ich aktywności, choć aktywność ta nie jest oczywista i zależy od wielu czynników, w tym także socjoekonomicznych (Theiss 2012).

Z perspektywy polityki społecznej za koncentracją zadań na poziomie lokalnym poza względami finansowymi przemawia zarówno możliwość indywidualizacji wsparcia i dostosowania do lokalnych uwarunkowań, jak i wpisana w polski system prawny zasada pomocniczości. O ile jednak współcześnie przyjmuje się za oczywistość prymat lokalnej polityki społecznej nad centralnie planowaną, o tyle wciąż toczą się dyskusje na temat uwarunkowań i sposobów prowadzenia polityki społecznej, nie mówiąc już o krytycznym podejściu do jej efektywności oraz zasad, jakimi polityka ta powinna się kierować (Szarfenberg 2008).

W tekście wskazujemy na niektóre zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa i wybrane uwarunkowania ekonomiczne, które wpływają z jednej strony na wzrost znaczenia lokalnej polityki społecznej, a z drugiej na nasilenie problemów związanych z efektywnym jej funkcjonowaniem. Pokróćce omawiamy również koncepcję aktywnej polityki społecznej (APS), jak i bariery w jej implementacji w Polsce. Zwracamy także uwagę na konieczność zmiany perspektywy oceny działań z zakresu APS, w tym przede wszystkim wydłużenie perspektywy oceniania jej efektów.

## IMPLIKACJE PROCESÓW DEMOGRAFICZNYCH, SPOŁECZNYCH I EKONOMICZNYCH DLA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jak już wspomniano, jednym z najważniejszych procesów wymuszających zmiany w zakresie i formach działania podmiotów lokalnej polityki społecznej są przeobrażenia struktury demograficznej, a przede wszystkim wzrost odsetka osób starszych w społecznościach lokalnych (Gruescu 2007). Demograficzne starzenie się ludności, o którym stosunkowo wiele mówi się w kontekście zmian w polityce społecznej państwa, wywiera również coraz większy wpływ na hierarchię celów podmiotów polityki na poziomie lokalnym (Szatur-Jaworska red. 2012; Raclaw 2011). Jakościowo nowy obraz starości, tworzony przez coraz większą i coraz bardziej wewnętrznie zróżnicowaną liczbę osób dożywających późnego wieku, wiąże się z koniecznością podejmowania działań, których adresatami są grupy ludności o odmiennych potrzebach i oczekiwaniach, w znacznej mierze uwarunkowanych różnym stanem zdrowia i poziomem sprawności. Już sam ten fakt wymusza na podmiotach

władzy lokalnej nie tylko odwołanie się do bardziej pogłębionej diagnozy społecznej, ale i odejście od rutynowych, względnie powtarzalnych działań w stronę innowacji społecznych i coraz większej indywidualizacji usług.

Jedną z konsekwencji wzrostu odsetka ludzi starych w społeczeństwie jest wzrost wydatków na ochronę zdrowia, w tym na opiekę długoterminową (Martins, de la Maisonneuve 2006). Niezależnie od sposobu finansowania tych świadczeń, ich organizacja i zapewnienie dostępu do nich jest zadaniem lokalnych podmiotów polityki społecznej (OECD 2005). Stanowi to obecnie, zwłaszcza wobec zmian w strukturze i funkcjach rodziny ograniczających jej rolę w sprawowaniu opieki, jedno z najtrudniejszych wyzwań dla polityki społecznej w gminie. Popyt na świadczenia zdrowotne i opiekuńcze oraz pielęgnacyjne będzie wzrastał, a zapewnienie opieki nad osobami niesamodzielnymi wymagać będzie solidarnego obciążenia całego społeczeństwa. Świadczone w tym zakresie usługi wymagają coraz większego zaangażowania gminy oraz sprzyjania rozwojowi organizacji pozarządowych, mogących przejąć część zadań w tym zakresie.

Jednym z następstw coraz większego zróżnicowania ludności pod względem dochodów i dostępu do rynku pracy, a także usług społecznych jest zagrożenie wykluczeniem społecznym (Atkinson, Hills 1998). Obecnie staje się ono realną groźbą nie tylko dla osób długotrwale bezrobotnych oraz niesamodzielnych, ale nawet dla pracujących, lecz osiągających niskie dochody, co zwykle wiąże się z niskim poziomem wykształcenia i niską mobilnością zawodową (*Working poor...* 2010). Co więcej, przyjmuje rozmaite, dawniej niewystępujące formy, np. wykluczenia cyfrowego czy finansowego (zob. np. Błędowski, Iwanicz-Drozdowska 2010). Zwalczanie i zapobieganie wykluczeniu społecznemu wymaga od lokalnej administracji socjalnej nie tylko trafnej diagnozy i starannej prognozy procesów społecznych, ale i – ze względu na coraz bardziej zróżnicowane przejawy deprivacji i wykluczenia – identyfikacji środowisk szczególnie narażonych na kumulację różnych form wykluczenia oraz dostosowania działań do ich specyfiki (Sen 2000).

Okres po 2008 r. przyniósł groźne dla polityki społecznej nawarstwienie problemów, wynikające z jednej strony z kryzysu finansów publicznych, a z drugiej – z narastających potrzeb społecznych, których zaspokajanie dotychczas obciążało publiczne podmioty polityki społecznej (Żukrowska red. 2013). Konieczne dyscyplinowanie finansów publicznych wywołało dyskusję nad faktycznymi możliwościami państwa opiekuńczego i związkami między rozmiarami finansowania świadczeń społecznych a wzrostem gospodarczym (Gruescu 2007; Jurek 2012; Kotowska, Chłoń-Domińczak 2012). Dyskusja na temat państwa opiekuńczego obejmuje oczywiście także podmioty samorządu terytorialnego, dla których obecne zmiany oznaczają konieczność poszukiwania bardziej racjonalnych sposobów finansowania świadczeń i skupienia się na najważniejszych ze społecznego punktu widzenia problemach.

Reasumując, do najważniejszych wyzwań polityki społecznej, jakie niesie ze sobą współczesny rozwój, należą (por. Study 2010): demograficzne starzenie się ludności, strukturalne bezrobocie, wykluczenie społeczne oraz ekonomizacja procesu podejmowania decyzji w sferze społecznej, grożąca zmianami kryteriów kształtowania polityki społecznej.

Sprostanie tym wyzwaniom wymaga innego spojrzenia na lokalną politykę społeczną. Jej obecny kształt jest po części efektem prowadzonego w różnych okresach i z różnym natężeniem procesu decentralizacji poszczególnych obszarów polityki społecznej. Proces ten, wprowadzany początkowo w życie w dość chaotyczny

sposób ze względu na pilną potrzebę odciążenia budżetu państwa, z czasem zaczął być podejmowany przede wszystkim z myślą o uzyskaniu oszczędności dzięki lepszemu rozpoznaniu potrzeb i szybszej reakcji na pojawiające się potrzeby. Decentralizacja zapełniła pewne luki w działaniu podmiotów ponadlokalnych lub o zasięgu krajowym. Dziś natomiast coraz bardziej oczywista i akceptowana staje się konieczność wypracowania takich mechanizmów na poziomie lokalnym, które zapewnią zintegrowane działanie podmiotów lokalnych, nakierowane nie tylko na dotychczas rozpoznane braki, ale i na całościową diagnozę społeczną (Błądowski, Kubicki 2006). Efektem diagnozy i opracowanej na jej podstawie strategii rozwiązywania problemów powinny stać się skoordynowane wysiłki na rzecz kompleksowego przeciwdziałania problemom. Wymaga to jednak odejścia od branżowego spojrzenia na politykę społeczną i zmiany optyki na taką, którą pozwoli na dostrzeżenie różnych problemów tego samego środowiska i ustalenie współzależności między nimi (Grewiński 2009).

Jednym z najlepszych przykładów na takie podejście może być zwalczanie bezrobocia, które wymaga nie tylko analizy popytu i podaży siły roboczej na lokalnym rynku pracy, ale również uwzględnienia prognozy rozwoju sytuacji na rynku pracy, struktury placówek szkolnictwa i oświaty oraz ich współpracy z podmiotami polityki zatrudnienia w zakresie przygotowania absolwentów i osób uczestniczących w rozmaitych programach kształcenia (powszechnie występująca w programach Unii Europejskiej koncepcja *Lifelong learning*). Konieczne jest zapewnienie wsparcia dla rodziny (zwłaszcza pomocy w organizacji opieki nad dziećmi lub osobami niesamodzielnymi, o ile jest to barierą w podjęciu pracy lub zmianie/podniesieniu kwalifikacji zawodowych) i identyfikacja barier związanych z pokonaniem dystansu między miejscem zamieszkania a miejscem pracy. To ostatnie działanie jest szczególnie ważne na terenach wiejskich, gdzie na skutek przestrzennego rozproszenia gospodarstw domowych określenie „lokalna polityka społeczna” nabiera nieco innego znaczenia, bowiem wymaga niekiedy działania w skali większej niż jedna gmina lub wymagającego większych nakładów ze względu na duże odległości, jakie trzeba pokonać, np. udzielając świadczeń opiekuńczych.

Ocena możliwości aktywizacji zawodowej wymaga zatem nie tylko analizy sytuacji w zakresie działania poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej, ale całościowego ujęcia, które pozwoli na identyfikację najważniejszych barier i określenie dróg ich przezwyciężenia. Nie przesądzając, kto – jaki podmiot – miałby dokonać takiej analizy i skoordynować późniejsze działania, trzeba podkreślić znaczenie wyjścia poza dotychczas istniejące, choć często niepisane, granice kompetencji i odpowiedzialności. Jest to warunkiem realizacji aktywnej polityki społecznej.

Niezależnie od tego, jakie mogą być rozwiązania dotyczące lokalnych podmiotów polityki społecznej realizujących wskazaną koncepcję, trzeba podkreślić decydującą rolę samorządu terytorialnego. To struktury samorządowe są odpowiedzialne za rozpoznanie wyzwań pojawiających się przed lokalną społecznością, zdefiniowanie działań, jakie powinny być podjęte oraz za hierarchizację celów. To ostatnie zadanie jest szczególnie ważne ze względu na ograniczone środki, jakimi dysponują gmina i powiat. W tym kontekście warto podkreślić znaczenie różnorodnych narzędzi wspomagających proces decyzyjny, a wśród nich – Kalkulatora Kosztów Zaniechania, który jest szerzej omawiany w innych artykułach w tym numerze.

Kompleksowe podejście do zasygnalizowanych na wstępie wyzwań stwarza w skali lokalnej szanse na uzyskanie swego rodzaju efektów synergicznych – np. wsparcie dla rodziny, podyktowane potrzebą poprawy szans na aktywizację zawodową jednostki, jest także działaniem w ramach polityki rodzinnej, a ponadto wpływa na ograniczenie zagrożenia procesami wykluczenia społecznego. Oczywiście działania w skali lokalnej nie wystarczą do sprostania wyzwaniom. Konieczne jest włączenie podmiotów o zasięgu ponadlokalnym oraz krajowym. Rola państwa jako instytucji określającej

zasady prawne i finansowe dla lokalnej polityki społecznej musi być uzupełniana o systematyczne, precyzyjne określanie najważniejszych celów i priorytetów, których realizacja będzie specjalnie wspierana przez podmioty krajowe (Błądowski 2002; Cichocki i in. 2011).

Tak określona rola samorządu jako podmiotu polityki społecznej w skali lokalnej wymaga wprowadzenia nowych, w pełni tego słowa innowacyjnych rozwiązań. Powinny one polegać nie tylko na swobodnej zmianie paradygmatu lokalnej polityki społecznej i zmianie branżowego podejścia na kompleksowe, ale i korzystaniu z takich instrumentów lokalnej polityki społecznej, które umożliwiają jej racjonalizację. Powinny nimi stać się np. podlegające coraz dalej sięgającej indywidualizacji usługi społeczne (Grewiński, Lizut 2013). Możliwość ich efektywnego wykorzystania wykraczają daleko poza obszar pomocy społecznej i obejmują m.in. politykę rodzinną, edukacyjną, rynku pracy, wobec osób starszych, a w ramach polityki *flexicurity* – także zabezpieczenie społeczne.

Współczesne wyzwania, z jakimi konfrontowana jest polityka społeczna tak w skali krajowej, jak i lokalnej, wymagają nie tylko rozwoju usług społecznych, ale i ich profesjonalizacji. Wbrew pozorom, nie oznacza to ograniczenia pola działania dla organizacji pozarządowych – ich usługi także stają się coraz bardziej profesjonalne i charakteryzują się lepszą jakością. Postępująca specjalizacja sprzyja w tym przypadku indywidualizacji usług i poprawie ich efektywności. Swego rodzaju konsekwencją szerokiego stosowania usług społecznych może okazać się upowszechnienie myślenia o inwestycjach społecznych jako narzędziu polityki społecznej (Esping-Andersen i in. 2002). Do tego nawiązuje omówiona niżej idea aktywnej polityki społecznej, do której odwołuje się Kalkulator Kosztów Zaniechania (KKZ). Należy podkreślić, że środowisko lokalne jest najwłaściwsze do wprowadzania w życie inwestycji społecznych, które powinny ułatwiać prowadzenie aktywnej polityki społecznej i podnosić jej efektywność.

Zarówno w skali krajowej, jak i lokalnej o powodzeniu polityki społecznej reagującej na zasygnalizowane wyzwania decydować będzie zapewnienie odpowiedniej bazy ekonomicznej, co wymaga osiągnięcia, utrzymania i wykorzystania stabilnego wzrostu gospodarczego jako źródła finansowania świadczeń oraz szansy na rozwiązanie problemów na rynku pracy.

## **OD INTERWENCJI DO AKTYWIZACJI – POTRZEBNY KIERUNEK POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Przedstawione wyżej wyzwania wymuszają przeorientowanie polskiej polityki społecznej. Kumulacja zmian społeczno-demograficznych i wzrost zapotrzebowania na usługi świadczone przez instytucje publiczne, w połączeniu z wyzwaniami finansowymi tworzą sytuację, w której brak zmian w sposobie działania spowoduje coraz większe ryzyko pozostawienia wielu środowisk bez niezbędnego wsparcia. Od końca lat 90., a w szczególności od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, znany jest kierunek tych zmian. W skrócie można go określić jako konieczność odejścia od koncepcji *welfare state* w kierunku APS (Golinowska 2003; Szarfenberg 2006; Grewiński 2009; Karwacki 2010; Karwacki, Rymśza 2011; Karwacki i in. 2013; Rymśza 2013). Kluczowe elementy APS w kontekście usług społecznych to: orientacja na usługi prowadzące do usamodzielnienia beneficjentów w miejsce preferowanych wcześniej świadczeń materialnych zabezpieczających codzienne potrzeby; integracja służb społecznych i służb zatrudnienia; indywidualizacja wsparcia; nacisk na pracę środowiskową i aktywizację całych społeczności; wzrost znaczenia organizacji pozarządowych oraz mechanizmów konkurencyjności w zakresie wyboru usługodawców oraz łączenie prawa do wsparcia z obowiązkiem pracy (Karwacki, Rymśza 2011).

Zmianę paradygmatu widać też w planowanych rozwiązaniach prawnych, np. w przygotowanych przez MPIPS założeniach do zmiany ustawy o pomocy społecznej z czerwca 2014 r.<sup>1</sup> można przeczytać, że konieczna jest *poprawa efektywności działań wszystkich in-*

stytucji i podmiotów działających w obszarze pomocy społecznej. Wskazuje się również na negatywne, w ocenie autorów założenia, *wykształcenie się dominanty funkcji ratowniczej pomocy społecznej przy zejściu na dalszy plan działań profilaktycznych i aktywizujących wobec osób, rodzin i środowiska lokalnego*. Jednym z założeń zmian w ustawie jest natomiast *wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności* [podkreślenie własne – P.B., P.K.] w rozwiązywaniu własnych problemów i trudności życiowych we współdziałaniu z instytucjami pomocy społecznej. Kolejnym przykładem jest nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 marca 2014 r.<sup>2</sup>, wprowadzająca m.in. profilowanie osób bezrobotnych w zależności od poziomu ich aktywności<sup>3</sup>.

Koncepcja APS jest również widoczna w wielu dokumentach strategicznych, np. w *Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu na lata 2014–2020*, gdzie celem operacyjnym numer 1 są *usługi dla aktywności i profilaktyki*, czyli dostęp do wysokiej jakości usług społecznych wspierających aktywność rodziców. Cel numer 3 to *aktywna osoba, zintegrowana rodzina, odpowiedzialne lokalne środowisko*, doprecyzowany jako *rozwój systemu aktywnej integracji, działającego na rzecz aktywne-go uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób, rodzin i środowisk zagrożonych wykluczeniem [...] oraz zwiększenie roli społeczności lokalnej opartych na zasadzie partnerstwa publiczno-społecznego*. Samo w sobie może to stanowić skróconą definicję aktywnej polityki społecznej.

Podobnie w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, w ramach III obszaru strategicznego pt. *Spójność społeczna i terytorialna*, wskazano cel III 1.1 *zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym*. W tekście (s. 146–147) wskazano, że reakcją państwa na wykluczenie jest przede wszystkim polityka nastawiona na wzrost zatrudnienia i dostępu do podstawowych usług publicznych, a także **aktywny system świadczeń społecznych** [podkreślenie własne – P.B., P.K.] nastawionych na podjęcie i utrzymanie zatrudnienia.

Przykładem zastosowania paradygmatu APS na poziomie regionalnym i lokalnym jest propozycja nowego spojrzenia na pracę socjalną Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej (Kucharska, Bielak 2013). Koncepcja ta została wypracowana na bazie doświadczeń gdyńskiego ośrodka pomocy społecznej i zakłada podział pracy socjalnej na trzy poziomy: regularną pracę socjalną (profilaktyka społeczna); pogłębioną (reintegracja społeczna) oraz intensywną (interwencja społeczna). W opracowaniu wskazuje się jednocześnie na konieczność zmniejszenia roli interwencji, a szerzej odejście od dominacji interwencyjnej polityki społecznej definiowanej jako zespół działań w obszarze polityki społecznej prowadzonych w sposób nieuporządkowany, w odpowiedzi na występujące kwestie społeczne o charakterze wymagającym pilnej interwencji opartej na obowiązujących przepisach prawa. Autorki wskazały jednocześnie na konieczność rozbudowania działań profilaktycznych i aktywizacyjnych.

Jeśli podzielić politykę publiczną na: wybory programowe (*policy choices*), wykonywanie programów publicznych (*policy output*) oraz rezultaty działań publicznych (*policy impact*) (Peters 2004: 4–6, za: Zybala 2012: 24), to, podsumowując powyższy wywód w kategoriach tej polityki, można z całą pewnością powiedzieć, że jeśli chodzi o wybory programowe koncepcja APS zdecydowanie dominuje, po części – patrząc na wprowadzane regulacje prawne – przenika do wykonywania programów publicznych, natomiast za wcześnie jest, by mówić o rezultatach działań. Należy również podkreślić, że doświadczenia z dyskusji przeprowadzanych w ramach projektu KKZ wskazują, że przejście do praktyki na poziomie lokalnym i faktyczne wdrożenie aktywnej polityki społecznej w polskich samorządach napotyka trzy kluczowe bariery.

Pierwszą z nich jest sam sposób rozliczania środków finansowych, który nie sprzyja ich efektywnemu wykorzystaniu. Bez przejścia na budżet zadaniowy, czyli odejścia jedynie od limitu wydatków, na rzecz kwantyfikowalnych wskaźników wykonania zadań i realiza-

cji celów, którym służyć mają wydatki publiczne, trudno mówić o zmianie paradygmatu (Misiąg 2013). Problemem jest także perspektywa planowania wydatków. Tutaj jedynie zaznaczmy, że w przypadku wydatków na cele społeczne przyjęcie perspektywy jednorocznego budżetu nie pozwala na wsparcie wielu grup osób wykluczonych, a efekty działań społecznych w relatywnie krótkiej perspektywie roku są widoczne jedynie w odniesieniu do grup wymagających niewielkiego i ograniczonego wsparcia, czyli najbardziej aktywnych. Dadzą się też zmierzyć głównie w obszarze aktywizacji zawodowej, tzn. podjęcia zatrudnienia, ale już nie aktywizacji społecznej.

Drugą potencjalną barierą jest sam proces podejmowania decyzji politycznych oraz działań reintegracyjnych na poziomie lokalnym. Wydaje się, że wciąż aktualny jest wniosek, że miarą sukcesu jest wymiar administracyjny (legitymizacja władzy, korzyści polityczne) i instytucjonalny (ochrona zastanego porządku instytucjonalnego), a nie merytoryczny (Frieske 2004; patrz też Karwacki 2014). Wskazują na to choćby wnioski płynące z analizy partycypacji publicznej w Polsce (Olech 2012), jak i analiza lokalnych strategii, tworzonych często ze względów formalnych, a nie merytorycznych (Karwacki 2010). Jako jedną z przyczyn wskazuje się specyficzną spuściznę krajów komunistycznych, gdzie dominuje ucieczka od odpowiedzialności (Rymśa, Karwacki 2011). Na poziomie projektu KKZ było to widać w oczekiwaniach części odbiorców, którzy chcieliby narzędzi nie tyle pomagających w podejmowaniu decyzji, co wprost wskazujących, jakie decyzje należy podjąć. W odniesieniu do świadczeń i usług społecznych przejawia się to w preferowaniu rozwiązań obligatoryjnych, które nie pozwalają na uznaniowość kosztem fakultatywnych, które mogą być oprotestowane.

Trzecia bariera jest niejako pochodną dwóch powyższych i wynika z nastawienia społecznego do działań reintegracyjnych, które często są postrzegane nie w kategoriach racjonalnych i efektywnościowych (Hryniewicka 2011), ale politycznych. Brak odpowiednich narzędzi do oceny działań aktywizacyjnych, zbyt krótka perspektywa czasowa, jak też rozliczanie lokalnych polityków przede wszystkim z widocznych, materialnych zmian w przestrzeni lokalnych, kosztem mniej widocznych zmian kapitału ludzkiego sprawia, że aktywna polityka społeczna może przegrywać z polityką interwencyjną, której efekty, choć ograniczone, są widoczne w krótszym okresie.

## **PRAKTYCZNE NASTĘPSTWA PROWADZENIA AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W SKALI LOKALNEJ**

Jak już podkreślono, w przeciwieństwie do interwencyjnego modelu polityki społecznej, APS jest polityką wymagającą czasu i konsekwencji oraz umiejętności rezygnacji z kierowania się doraźnymi potrzebami na rzecz podporządkowania działań osiągnięciu zamierzonego celu. Nie oznacza to, oczywiście, że doraźnie występujące potrzeby miałyby zostać ignorowane, ale to, że hierarchia zadań i celów szczegółowych powinna zostać podporządkowana osiągnięciu celu określonego w przyjętej na podstawie studiów, ekspertyz i konsultacji społecznych strategii. Takie podejście nawiązuje trochę do sformułowanej przez K. Krzeczковского (1930) definicji polityki społecznej jako nauki badającej i szukającej sposobów najbardziej celowego przeprowadzania zmian w strukturze społecznej. Także w skali lokalnej konieczne jest celowe oddziaływanie na społeczność z myślą o zapewnieniu warunków do możliwie najlepszego rozwoju i zaspokajania potrzeb, unikaniu ryzyka pojawienia się kwestii społecznych w wymiarze lokalnym oraz skutecznego rozwiązywania problemów społecznych. Konsekwencje APS mają głównie charakter średnio- lub nawet długookresowy – ujawniają się i oddziałują najsilniej po dłuższym okresie jej stosowania. Ze względu na zróżnicowany charakter poszczególnych instrumentów tej polityki oraz ich synergiczne oddziaływanie nie sposób jednak określić precyzyjnie czasu, w jakim stają się odczuwalne.

Z faktu, iż instrumenty APS są używane przede wszystkim w skali lokalnej, wynikać powinien w przyszłości wzrost znaczenia



lokalnego poziomu polityki społecznej. Procesy decentralizacji i przenoszenia kompetencji na poziom gminy oraz powiatu wymagają zapewnienia stabilnych zasad finansowania szczebla lokalnego oraz przygotowania samorządowców do wypełniania zadania, jakim jest kreowanie polityki społecznej i dokonywanie wyboru działań na podstawie analizy lokalnych potrzeb i możliwości ich zaspokajania. W przyszłości, jeśli kierunek na APS będzie konsekwentnie realizowany, istotnie zwiększy się rola samorządu jako podmiotu polityki społecznej. Wymagać to będzie dodatkowo zmiany zachowania po stronie podmiotów na szczeblu krajowym, które wprawdzie rezygnują często z odpowiedzialności za funkcjonowanie lokalnych podmiotów, ale nie są gotowe zrezygnować z ich kontrolowania w dość szczegółowym zakresie. W konsekwencji dochodzi do wspomnianego już paradoksu, iż lokalne podmioty koncentrują swoją aktywność na wypełnianiu rutynowych, „bezpiecznych” z punktu widzenia kontroli zadań zamiast podejmować nowe, aktywne i zarazem aktywizujące formy działania.

Konsekwentne prowadzenie aktywnej polityki społecznej wymaga rozwoju III sektora. Organizacje pozarządowe mogą odegrać bardzo ważną rolę w realizacji polityki nastawionej na aktywizację społeczną i zawodową środowisk dotkniętych lub zagrożonych różnymi problemami społecznymi. Ich rola nie sprowadza się tylko do działań naprawczych i aktywizujących, ale również dotyczy inicjatywy o charakterze prewencyjnym. Gmina, wspierając inicjatywy społeczne i działania NGO's, nie tylko zyskuje ważnego partnera, ale równocześnie uspołecznia politykę społeczną, rozszerzając krąg podmiotów odpowiedzialnych za jej kreowanie i dobór właściwych do lokalnej specyfiki narzędzi.

Zakres działań, jakie mogą być realizowane przez NGO's, obejmuje m.in. świadczenie usług społecznych. Mają one charakter aktywizujący i z pewnością będą odgrywały decydującą rolę w rozwoju APS. W literaturze jako przykłady takich usług wymienia się (Lizut, Kowalczyk 2011): usługi pośrednictwa pracy, organizację szkoleń dla bezrobotnych, organizację robót publicznych, działalność warsztatów terapii zajęciowej, organizację turnusów rehabilitacyjnych, działalność centrów integracji społecznej (CIS) i klubów integracji społecznej (KIS), zatrudnienie wspierane, założenie i działalność spółdzielni socjalnej, pracę socjalną, poradnictwo, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej oraz świadczenie w jej ramach usług, prowadzenie organizacji pożytku publicznego, usługi opiekuńcze itd. Nietrudno dostrzec, że wymienione usługi w większym stopniu mają jako cel aktywizację zawodową. Jeśli jednak dodać do nich np. usługi związane z edukacją i oświatą oraz ochroną zdrowia i wsparciem dla rodziny, to można podjąć próbę opracowania katalogu usług mających na celu aktywizację społeczną.

Jednym z jej zadań jest walka z różnymi przejawami wykluczenia społecznego. Można oczekiwać, że APS wypracuje nowe formy zapobiegania i zwalczania wykluczenia, wykorzystując przy tym rozmaite formy aktywizacji społecznej i – tam, gdzie to możliwe – zawodowej. Z uwagi na różne formy wykluczenia społecznego, którego przyczyną nie jest tylko ubóstwo, ale także niski poziom wykształcenia oraz słaba pozycja na rynku pracy, rola coraz bardziej zindywidualizowanych, ale i profesjonalizowanych usług społecznych będzie wzrastała. Usługi nie powinny stać się wyłączną domeną działania placówek samorządowych, ale do ich udzielania należy włączyć organizacje III sektora. Skuteczność usług wymaga ich wysokiej jakości. O przydatności tego instrumentu lokalnej polityki społecznej zadecyduje jednak w przyszłości nie tylko sama jakość, ale i to, czy usługobiorcy nauczą się z nich dobrze korzystać, stając się podmiotem działania i współdecydując o jego formach i zakresie. Zasygnalizowane procesy będą sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, w którym zakres realizowanych zadań jest przedmiotem akceptacji ze strony lokalnej społeczności, angażując się w rozwiązanie problemów społecznych.

Zwolennicy APS przyjmują do wiadomości, że okres między poniesieniem nakładów na świadczenia a uzyskaniem z tego tytułu społecznych (często trudno mierzalnych) korzyści jest dłuższy niż w przypadku polityki społecznej (a zwłaszcza pomocy społecznej)

nastawionej na interwencję. Wydatki ponoszone w związku z realizacją APS odznaczają się często większymi rozmiarami (wynika to m.in. z wszechstronności świadczeń i wielosektorowego podejścia), ale związane z nimi efekty są bardziej odczuwalne i dają większą szansę na trwałe rozwiązanie problemu. Uzyskanie społecznego przyzwolenia na zwiększenie wydatków na lokalną politykę społeczną i wydłużenie cyklu tych wydatków wymaga jednak akceptacji ze strony lokalnej społeczności. Może to okazać się jednym z większych problemów utrudniających pełną implementację zasad APS w praktyce. Ograniczone z natury środki materialne są bowiem inwestowane na dłuższy czas, co zwiększa presję na przeformułowanie hierarchii celów władz lokalnych i w rezultacie powrót do działań doraźnych.

## ZAKOŃCZENIE

Koncepcja aktywnej polityki społecznej, choć niewątpliwie uzasadniona i słuszna, została w praktyce znacznie uproszczona, by nie powiedzieć wypaczona. Dostatecznie szeroko rozumiana idea aktywizacji, obejmująca zarówno działania na rzecz aktywizacji zawodowej, jak i społecznej i wskazująca na równe znaczenie obydwu typów działań na poziomie lokalnym, zbyt często koncentruje się na aktywizacji zawodowej. Aktywizacja społeczna jest zaś postrzegana jako narzędzie i środek do potencjalnego zatrudnienia w przyszłości, co może wykluczać z działań aktywizacyjnych np. osoby starsze i niesamodzielne.

Słabą stroną APS jest, jak dotąd, brak odpowiednich mierników. Dopóki miarą efektywności działań integracyjnych będzie zatrudnienie, a perspektywą oceny rok budżetowy, bądź maksymalnie dwa lata w przypadku grantów zaplanowanych na dłuższy okres, koncepcja europejskiej aktywnej polityki społecznej będzie się sprowadzać w praktyce do amerykańskiej idei *workfare state*, gdzie integracja społeczna jest jedynie pochodną integracji zawodowej.

Jednym ze sposobów przełamania tego stanu rzecz są narzędzia zaproponowane w projekcie Kalkulator Kosztów Zaniechania. Nie należy jednak zapominać, że są to tylko narzędzia, których zastosowanie musi wynikać z istniejących potrzeb. Tymczasem można stwierdzić, że obecnie na poziomie lokalnym istnieje raczej zapotrzebowanie na tradycyjną politykę społeczną w rozumieniu *welfare state* bądź też wspomniany powyżej *workfare state*. Obie te koncepcje są znacznie bardziej zrozumiałe przez społeczeństwo, jak i gwarantują poparcie wyborców, czy to tęskniących za państwem dobrobytu zapewniającym pełne bezpieczeństwo socjalne, czy to dobrze radzących sobie w gospodarce rynkowej i niewidzących potrzeby przeznaczania części podatków na wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Dostatecznie trafnie podsumował ten styl podejmowania decyzji jeden z urzędników, który w nieformalnej rozmowie stwierdził, że w Polsce reformy, jak i wszelkie decyzje z zakresu polityki społecznej podejmowane są „krok za społeczeństwem”, czyli wtedy, kiedy istnieje silne oczekiwanie i presja społeczna. W takiej sytuacji podjęcie decyzji na rzecz zmian wydaje się oczywiste i nie wymaga szukania argumentów, jak i przekonywania opinii publicznej, a tym samym prowadzenia dialogu ze społeczeństwem. Realizatorzy takiej polityki mogą zaś przedstawiać się, jako ci, którzy „są na miejscu”, kiedy potrzebna jest szybka interwencja.

Można zatem mówić o bilansie kosztów politycznych, społecznych i ekonomicznych, które wpływają na proces podejmowania decyzji i preferują interwencyjną politykę społeczną. W efekcie można też mówić o pewnej pułapce aktywnej polityki społecznej. Z jednej strony APS zakłada aktywność zarówno na poziomie jednostkowym, jak i społeczności lokalnych, wskazuje na ich podmiotowość, ale z drugiej obecnie stosowane w Polsce wskaźniki efektywności działań aktywizujących koncentrują się przede wszystkim na tych z zakresu aktywności zawodowej. Mamy zatem powszechne przekonanie o konieczności i pożyteczności działań z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, zapisane w szeregu ustaw i dokumentów strategicznych, ale nie jesteśmy tego w stanie udo-

wodnić na poziomie lokalnym. Jeśli dodać do tego niską aktywność społeczną Polaków, na co wskazują różnego rodzaju badania społeczne (np. Czapiński, Panek 2013), jak i ograniczone poczucie sprawczości i podmiotowości APS staje się polityką bez szans na wdrożenie w pełnej postaci.

Wnioskiem końcowym tego tekstu nie jest ten o konieczności przejścia do aktywnej polityki społecznej, czy też uznania tej koncepcji za wiodącą. To już mamy w polskiej rzeczywistości za sobą. Przejście od teorii do praktyki wymaga natomiast skoncentrowania się na badaniach tworzących wskaźniki i narzędzia do oceny działań z zakresu integracji społecznej i jakości życia. Bez tego nie uzdrowimy lokalnej polityki społecznej, ani nie stworzymy aktywnych społeczności lokalnych, co w zmieniającej się sytuacji społeczno-demograficznej i przemianach rodziny wydaje się niezbędne.

- <sup>1</sup> Patrz też: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/pomoc-spoeczna/projekt-zalozen-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-pomocy-spoecznej-oraz-niektorych-innych-ustaw/> [dostęp 14.08.2014].
- <sup>2</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 598.
- <sup>3</sup> Patrz też: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5543,6728,reforma-urzedow-pracy-wchodzi-w-zycie.html> [dostęp 14.08.2014].

## LITERATURA

- Atkinson A.B., Hills J. (1998), *Exclusion, Employment and Opportunity*, LSE, London.
- Błądowski P. (2002), *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa.
- Błądowski P., Iwanicz-Drozdowska M. (2010), *Wykluczenie finansowe w Polsce i możliwości przeciwdziałania* „Polityka Społeczna”, nr 2.
- Błądowski P., Kubicki P. (2006), *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego*, „Polityka Społeczna”, nr 11/12.
- Bober J. i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Carr-West J., Greenhalgh L., Koehler I., Suherman J., Walker A. (2012), *Municipal Futures*, The Local Government Information Unit, London.
- Centre for Policy on Ageing (2011), *How can local authorities with less money support better outcomes for older people?*, Joseph Rowntree Foundation.
- Cichocki P., Jabkowski P., Woźniak Zb. (2011), *Lokalne programy rozwiązywania problemów społecznych: konceptualizacja, diagnoza społeczna, strategie*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Czapiński J., Panek T. (2013), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J., eds. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Frieske K.W. (2004), *Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność „sukcesu” programów społecznej inkluzji*, w: K.W. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, IPISS, Warszawa.
- Gist J.R. (2007), *Population Ageing, Entitlement Growth and Economy*, AARP, Washington.
- Golinowska S. (2003), *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPISS, Warszawa.
- Grewiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.
- Grewiński M., Lizut J. (2013), *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, ROPS, Toruń.
- Gruescu S. (2007), *Population Ageing and Economic Growth*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Hausner J. i in. (2014), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, tom II, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Hryniewicka A. (red.) (2011), *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, IRSS, Warszawa.
- Jurek Ł. (2012), *Ekonomia starzejącego się społeczeństwa*, Difin, Warszawa.
- Karwacki A. (2014), *Ocena końcowej wersji metodologii kosztów zaniechania oraz zaktualizowanych założeń do Kalkulatora Społecznego*, niepublikowana ekspertyza w ramach projektu KKZ.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymśza M. (2013), *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, ISP, Warszawa.
- Karwacki A., Rymśza M. (2011), *Meandry upowszechniania koncepcji polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP w Warszawie, Warszawa.
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce społecznej*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Kotowska I.E., Chłoń-Domińczak A. (2012), *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne” nr 1.
- Krzczkowski K. (1930), *Problematyka polityki społecznej*, „Ekonomista” t. III.
- Kucharska B., Bielak B. (2013), *Mazowiecki Biuletyn Integracji Społecznej* Nr 1, MCPS, Warszawa.
- Lizut J., P. Kowalczyk P. (2011), *Katalog usług społecznych*, w: M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa.
- OECD (2005), *Long-Term care for Older People*, The OECD Health Project, Paris.
- Martins J.O., Ch. De la Maisonneuve (2006), *The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-Term Care: an Integrated Approach*, OECD, “Economic Studies” No. 43.
- Misiąg W. (2013), *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, Studia BAS, Nr 1(33), s. 88.
- Olech A. (2012), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, tom 1, ISP, Warszawa.
- Peters B.G. (2004), *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress.
- Raclaw M. (red.) (2011), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, ISP, Warszawa.
- Rymśza M. (2013), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa.
- Sen A. (2000), *Social Exclusion. Concept, Application and Scrutiny*, Asian Development Bank, Manila.
- Szatur-Jaworska B., red. (2012), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, RPO, Warszawa.
- Study of Social Innovation* (2010), European Union, Young Foundation, Brussels.
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2006), *Aktywna polityka społeczna*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/APS.pdf> [dostęp 14.08.2014].
- Working poor in Europe* (2010), Eurofond, Dublin.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, KSAP, Warszawa.
- Żukrowska K., red. (2013), *Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, Of. Wyd. SGH, Warszawa.

## SUMMARY

The article discusses socio-economic transformations that influence local social policy. The key processes mentioned include aging population and the corresponding changes in households, like the caring function of a family. Furthermore, the text describes the consequences of decentralization as well as conditions for a successful local social policy. The analysis of the new challenges for local authorities results in several conclusions, one of them suggesting an increasing role of prevention and activation. Factors blocking this transition are also described, like the lack of adequate measuring tools for social activation initiatives, which leads to the dominance of employment activation solutions. Potential gains are discussed as well, such as the most effective use of funding on the local level.

**Keywords:** local social policy, local government, social activation.