

Tomasz Mering

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Rządzenie aktywizacją – ujęcie metodologiczne

Streszczenie

Podstawowym celem artykułu jest określenie użyteczności koncepcji rządzenia (*governance*) dla analizy programów aktywnej polityki społecznej (APS). W opracowaniu wykazano, że *governance* jest szeroka perspektywą badawczą, która pozwala na wielowymiarowe badania empiryczne. Rządzenie jest właściwą kategorią do analizowania funkcjonowania podmiotów polityki społecznej odpowiedzialnych za programy aktywnej polityki społecznej. Podstawową zaletą *governance* jest aktualność tego podejścia, którą dobrze oddaje hasło „rządzenia bez rządu” w ramach powiązań sieciowych i z wykorzystaniem szerokiego spektrum instrumentów współczesnego zarządzania.

Słowa kluczowe: rządzenie, aktywizacja, *governance*

Wstęp

Aktywizacja jest terminem popularnym, który często pojawia się w dyskusjach prowadzonych na temat kondycji współczesnych państw dobrobytu. Podstawowym celem działań aktywizacyjnych jest zwiększenie zatrudnienia w gospodarkach narodowych, co

przynosi budżetowi państwa podwójne zyski w postaci ograniczenia wydatków społecznych oraz maksymalizacji dochodów podatkowych (z punktu widzenia wypłacalności emerytur najistotniejsze są wpływy ze składek odprowadzane do systemu ubezpieczeń społecznych). Utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia jest nie tylko warunkiem sprawnego funkcjonowania systemu gospodarczego, ale również – środkiem służącym do zapewnienia większej spójności społecznej. W Unii Europejskiej zakłada się, że cele społeczne i gospodarcze mogą być osiągnięte jednocześnie; w tym kontekście uczestnictwo w zatrudnieniu jest postrzegane jako ważny element strategii mającej na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

W literaturze przedmiotu pojęcie aktywizacji jest używane w różnym kontekście. Część autorów utożsamia ten termin z aktywnymi politykami rynku pracy – APRP (ang. ALMP – *active labour market policies*), obejmującymi te formy interwencji publicznej, które mają na celu zwiększenie szans osób poszukujących pracy na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia (Bukowski 2007, s. 116). Pojęcie to powstało w opozycji do pasywnych polityk rynku pracy, których podstawową funkcją jest zapewnienie osobom bezrobotnym dochodu w sytuacji utraty pracy. Formy działań aktywizacyjnych realizowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej są bardzo różne, jednak w praktyce można je zaliczyć do kilku szerokich grup: usług rynku pracy, programów szkoleniowych, wspierania zatrudnienia i tworzenia nowych przedsiębiorstw, zatrudnienia wspieranego oraz bezpośredniego tworzenia miejsc pracy.

Wydaje się, że utożsamianie „aktywizacji” z aktywnymi politykami rynku pracy jest zbyt dużym zawężeniem; APRP nie obejmują zagadnień związanych z reformowaniem systemu świadczeń społecznych, co jest drugim ważnym aspektem działań prowadzonych w ostatnich dwóch dekadach w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych. W szerszym ujęciu pisze się więc o aktywnej polityce społecznej (APS), stanowiącej system pozytywnych i negatywnych bodźców (adresowanych głównie do niższych warstw społeczeństwa), które mają zniechęcać do życia ze świadczeń socjalnych oraz zachęcać do aktywności zawodowej i odzyskania samodzielności ekonomicznej (Szarfenberg 2008 s. 404). Powstanie aktywnych polityk wiąże się z procesem reform, w wyniku których państwa dobrobytu ewoluują w stronę ustroju określanego jako *workfare state*, co jest w przybliżeniu tłumaczone na język polski jako „praca zamiast zasiłku” (w Stanach Zjednoczonych *welfare* jest synonimem świadczeń pieniężnych wypłacanych z pomocy społecznej) lub – bardziej prawidłowo – „państwo skłaniające do pracy”. W największym uproszczeniu terminy te odnoszą się do ustroju społeczno-gospodarczego, w którym bodźce do pracy zostają zwiększone, a uzyskanie świadczeń społecznych jest uzależnione od aktywnej postawy osób wspieranych.

W praktyce, możemy więc wyróżnić dwa typy instrumentów aktywizacyjnych: aktywne polityki rynku pracy oraz aktywne polityki społeczne. Obydwa typy instrumentów łączy ten sam cel (zwiększenie poziomu aktywności ekonomicznej i zatrudnienia w społeczeństwie) oraz logika interwencji zakładająca powiązanie uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych z podjęciem rzeczywistych aktywności na

rzecz powrotu na rynek pracy (w przypadku APRP wymaga to jednak koordynacji z pasywną polityką rynku pracy).

Podstawowym czynnikiem różniącym te dwa typy instrumentów jest charakterystyka osób wspieranych; Ryszard Szarfenberg proponuje, aby używać terminu „aktywne polityki społeczne” w odniesieniu do programów skierowanych do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, które mają małe szanse na znalezienie pracy w sektorze rynkowym (Szarfenberg 2008, s. 412). Przykładowo, w Polsce tak rozumiana aktywna polityka obejmuje część instrumentów wymienionych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (m.in. prace społecznie użyteczne), a także instrumenty związane z pomocą społeczną, takie jak zatrudnienie socjalne czy kontrakt socjalny.

Inni autorzy bardziej wyraźnie odróżniają aktywną politykę społeczną od *workfare*. Przykładowo, Amilcar Moreira i Ivar Lodemel wskazują, że inaczej niż *workfare* – który to system dotyczy głównie pracy lub, w najlepszym razie, pracy w zamian za zasiłek – aktywizacja uwzględnia szerszy wachlarz możliwości przywrócenia osób pobierających zasiłek na rynek pracy, w tym szkolenia i edukację (Moreira, Lodemel 2012, s. 134)¹. Jednocześnie wspomniani autorzy w tej samej publikacji postulują oddzielenie polityk aktywizacyjnych od aktywnych polityk rynku pracy (ALMP), ponieważ te ostatnie nie zawierają warunków ubiegania się o ochronę minimum dochodowego (co jest ważnym elementem aktywnej polityki społecznej), a ich szerszym celem jest rozwiązywanie problemu strukturalnych braków równowagi na rynku pracy. Również Arkadiusz Karwacki i Marek Rymsza wskazują, że wprawdzie *workfare state* i APS stanowią dwie współcześnie realizowane koncepcje polityki społecznej o charakterze aktywizującym (i wykorzystujące podobne instrumenty oddziaływania), to jednak tym, co je odróżnia, jest zarówno sposób legitymizacji tych programów, jak i odmienne wizje ładu społecznego, które legły u podstaw ich realizacji (Karwacki, Rymsza 2011, s. 34). W tym ujęciu czynnikiem wyróżniającym APS jest charakter integracyjny; jak piszą autorzy, „problem wykluczenia społecznego jest tu postrzegany w kategoriach systemowych, a nie (przez pryzmat) „winy jednostek”. I dalej: innymi słowy, za Idemsem Nicaise, „koncepcję APS można uznać za „odpowiedź na wykluczenie społeczne” traktowane jako strukturalny problem społeczny, podczas gdy *workfare* jest raczej zbiorem programów wsparcia adresowanych do jednostek nieprzystosowanych i niezaradnych bądź wprost – wyludających świadczenia” (Karwacki, Rymsza 2011, s. 35).

Od administracji społecznej do governance

Odwołując się do badań porównawczych, jesteśmy w stanie ocenić formy i efektywność działań aktywizacyjnych realizowanych w poszczególnych krajach, wskazać

¹ Według wspomnianych autorów, *workfare* to „system zakładający obowiązek pracy bez dodatkowego wynagrodzenia dla osób pobierających zasiłek”. Por. Moreira, Lodemel (2012), s. 134.

dobrze praktyki w tym zakresie i analizować ich szersze konsekwencje dla państw typu *welfare state* (por. Eichhorst, Konle-Seidl 2008). Tęgo typu analiza nie jest jednak treścią niniejszego artykułu. Skupiono się tu na zagadnieniach rzadziej opisywanych w literaturze przedmiotu, tj. na podmiotach polityki społecznej zajmujących się organizacją i wdrażaniem polityk aktywizacyjnych.

Analiza podmiotów polityki społecznej oznacza z reguły przedstawienie podstaw prawnych i finansowych ich działalności, opis struktur organizacyjnych, a także praktyk realizowanych w codziennej pracy z klientami. Tęgo typu ujęcie jest charakterystyczne dla nauki o polityce społecznej, która od zawsze interesowała się nie tylko zakresem i efektami programów społecznych, ale także sposobami ich realizacji. W literaturze anglojęzycznej często występuje w tym kontekście pojęcie administracji społecznej (socjalnej) – *social administration*. Według Richarda Titmusa, wiedza na temat administracji społecznej oznacza poznawanie „struktur, historii, organizacji oraz celów (*principles*) wspólnych działań (ekonomicznych, społecznych i politycznych) podejmowanych w obszarze polityki społecznej” (cytat pochodzi z wydanej w 1974 r. książki *Social Policy: An Introduction*; za: Daly 2003, s. 114). Podobne ujęcie znajdziemy np. u Davida Donnisona i Valerie Chapman, którzy w swojej książce z 1965 r. (*Social Policy and Administration*) zdefiniowali administrację społeczną jako „obszar zbiorowych działań na rzecz poprawy dobrobytu społecznego” (za: Daly 2003, s. 114). Co ciekawe, oba te ujęcia, pochodzące sprzed kilkudziesięciu lat, są zaskakująco zbliżone z definicją „rządzenia” (ang. *governance*), które jest terminem bardzo współczesnym, używanym do podkreślenia przemian zachodzących w ostatnich dwóch dekadach w realizacji polityk publicznych². Wygląda więc na to, że od samego początku zainteresowanie rządzeniem (*governance*) było obecne w nauce o polityce społecznej – chociaż samo pojęcie weszło do powszechnego użytku stosunkowo niedawno.

Analiza pojęcia *governance* napotyka problemy natury językowej, gdyż – jak zauważa Hubert Izdebski – w języku polskim brakuje słów, które można by uznać za odpowiedniki tego angielskiego terminu. Według tego autora, „żadna polska propozycja (jak «ład» ustalony już w kontekście *corporate governance*, «rządzenie» czy «sprawowanie władzy») nie wydaje się oddawać sensu słowa w języku angielskim”, co zmusza do zachowania terminu w oryginale (Izdebski 2007, s. 15). W artykule posłużono się jednak słowem „rządzenie”, wychodząc z założenia, że dobrze oddaje ono istotę pojęcia, które odnosi się nie do struktur władzy („rządu”), lecz do funkcji rządzenia (w sensie wykonywania zadań władzy) – z punktu widzenia sposobów działania, procesów oraz efektów realizowanych polityk publicznych. Niektórzy autorzy idą dalej i postulują, aby *governance* tłumaczyć jako współrządzenie – dla podkreślenia sieciowości w działaniu i interakcyjności w projektowaniu i wdrażaniu polityki spo-

² Według Roda Hague oraz Martina Harropa, autorów wydanej w 2007 r. książki *Comparative Government and Politics: An Introduction*, *governance* to „zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów” (Izdebski 2007, s. 15).

tecznej (w tym również – konieczności uwzględniania w jej projektowaniu informacji zwrotnej od obywateli zainteresowanych skutkami działań administracji) (Karwacki, Rymsza 2011, s. 31).

Ten sposób rozumienia *governance* (niezależnie od tego, czy określimy je jako „rządzenie” czy „współrządzenie”) jest najbardziej rozpowszechniony w literaturze przedmiotu. Stanowi on przeciwieństwo pojęcia „rząd”, ten bowiem zawsze zakłada pewien poziom kontroli społecznej (hierarchii) i odnosi się do głównego podmiotu, który ma możliwość sprawowania władzy w społeczeństwie. W perspektywie *governance*, władza i kontrola społeczna mają charakter rozproszony i są sprawowane przez różne podmioty wchodzące w skład danego układu instytucji (sieci – ang. *network*). Innymi słowy, jak pisze Rod Rhodes, *governance* to właściwie tyle, co „rządzenie bez rządu”. Ten sam autor podaje w swoim artykule sześć bardziej szczegółowych sposobów rozumienia terminu „rządzenie” (*governance*) (Rhodes 1996, s. 653):

1. Państwo minimalne (*minimal state*). Tutaj *governance* odnosi się do procesu ograniczania roli państwa w gospodarce, w tym przede wszystkim – zmniejszania wydatków publicznych.

2. Ład korporacyjny (*corporate governance*). W tym ujęciu termin „rządzenie” jest rozumiany jako zarządzanie wyższego rzędu, w przeciwieństwie do „menedżeryzmu”, czyli bieżącego kierowania organizacją. Według Roberta Iana Trickera, *governance* odnosi się do wyznaczania podstawowego celu działalności organizacji, kontrolowania procesów zarządczych oraz rozliczania za osiągnięte wyniki przed szerokim spektrum interesariuszy (Tricker 1984 s. 6–7). W tym ujęciu *governance* ma wiele wspólnego z zarządzaniem strategicznym oraz dwoma następnymi sposobami rozumienia tego pojęcia, które zostały przedstawione poniżej.

3. Nowe publiczne zarządzanie (*New Public Management – NPM*). Tutaj termin *governance* oznacza przenoszenie koncepcji zarządzania do sektora publicznego. Reformy spod znaku NPM pojawiły się w latach 80. ubiegłego wieku (początkowo w Nowej Zelandii, potem w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych) i wynikały z chęci wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego w osiąganiu wysokiej efektywności, również na gruncie sektora publicznego (Pławgo 2009, s. 181). Na model ten składają się w istocie dwa elementy: profesjonalizacja zarządzania (położenie nacisku na osiąganie wyników, zarządzanie poprzez cele, zarządzanie jakością i inne) oraz wprowadzanie mechanizmów rynkowej konkurencji do sektora publicznego (w tym m.in. prywatyzacja/wprowadzanie kontraktowania usług na podstawie przetargów (*outsourcing*), wprowadzanie opłat za usługi, tworzenie rynków wewnętrznych oraz nowego typu agencji publicznych, rozliczanych z działalności na podstawie osiągniętych wyników). W swojej głośnej książce z 1992 r., zatytułowanej *Reinventing Government*, David Osborne i Ted Gaebler napisali, że administracja powinna „sterować, a nie wiosłować” (*steer, not row*) (za: Supernat 2003, s. 33). Innymi słowy, administracja powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi będą oferowane, ale nie musi (wręcz nie powinna) sama zajmować się ich dostarczaniem (gdyż w tej sferze jest mniej efektywna od podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych). NPM

jest doktryną istotną dla dyskusji na temat „rządzenia”, ponieważ „sterowanie” jest punktem centralnym w analizie nowego publicznego zarządzania, a jednocześnie – termin ten może być uznany za synonim *governance*.

4. Dobre rządzenie (*good governance*). Doktryna ta została wypracowana w latach 80. i 90. przez organizacje międzynarodowe (Bank Światowy) jako element programów pomocowych wdrażanych w państwach Trzeciego Świata³. Elementy *good governance* to m.in: efektywny sektor publiczny; stabilny system prawny i niezależne sądy; pluralizm polityczny, wolna prasa, przestrzeganie praw człowieka na wszystkich szczeblach sprawowania władzy; ponoszenie przez polityków odpowiedzialności za zarządzanie państwem i jego finansami. Według Banku Światowego podniesienie efektywności sektora publicznego oznacza konieczność głębokich zmian, takich jak między innymi: wprowadzenie mechanizmów konkurencji poprzez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zreformowanie funkcjonowania służby cywilnej (z naciskiem na profesjonalizację oraz redukcję nadmiernego zatrudnienia), wprowadzenie dyscypliny budżetowej, decentralizacja administracji oraz umożliwienie większego zaangażowania organizacji sektora pozarządowego w realizację zadań publicznych (Rhodes 1996, s. 656). Krótko mówiąc, koncepcja *good governance* próbuje łączyć elementy doktryny nowego publicznego zarządzania z podstawowymi zasadami liberalnej demokracji.

Dwa pozostałe znaczenia pojęcia *governance* odnoszą się do systemu, w którym polityki publiczne są realizowane we współpracy z wieloma podmiotami pochodzącymi z sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Innymi słowy, programy publiczne nie są rezultatem działań rządu, ale efektem interakcji zachodzących pomiędzy aktorami zaangażowanych w ich formułowanie i wdrażanie. Tutaj jesteśmy najbliżej „rządzenia bez rządu”. Rhodes posługuje się odwołaniami do teorii sieci, pisząc o (nowym) systemie społeczno-cybernetycznym (*socio-cybernetic system*) lub – wprost – o sieciach (*networks*). To ostatnie określenie jest odnoszone do środowisk lokalnych, w których polityki publiczne są wdrażane w życie. Na układy lokalne składają się powiązania pomiędzy wieloma aktorami, którzy w większym lub mniejszym stopniu uczestniczą w realizacji publicznych programów. Lokalne sieci mogą mieć zróżnicowany charakter, co w ostatecznym rachunku będzie miało decydujące znaczenie dla jakości wdrażanych rozwiązań.

Rządzenie polityką społeczną

Z przedstawionych dotychczas rozważań wynika, że termin „rządzenie” ma wiele znaczeń, co może ograniczać możliwość wykorzystania go w praktyce. Nie można też nie zauważyć, że niektórzy autorzy programowo odrzucają możliwość zdefiniowania *governance*. Według Izdebskiego, próby takie bywają niekiedy uznawane za

³ W Polsce termin ten upowszechnił w latach 80. Włodzimierz Anioł. Zob. tegoż autora: *Polityka społeczna w działalności ONZ* (1983), *Narody Zjednoczone wobec problemów społecznych* (1988).

„otwieranie puszek Pandory”, gdyż pojęcie to nie jest wystarczająco ustalone w literaturze przedmiotu, wobec czego stosuje się je w sposób o wiele bardziej intuicyjny niż rozumowy (Izdebski 2007, s. 16). Sam Rhodes traktuje *governance* w kategoriach definicji stypulatywnej (umownej), wskazując, jak termin ten może być wykorzystany do opisu pewnej konkretnej sytuacji (w swoim głośnym artykule opisał on proces zmian zachodzących w brytyjskim systemie władzy w okresie rządów Nowej Partii Pracy w drugiej połowie lat 90.).

Jak zauważono we wcześniejszej części artykułu, pojęcie rządzenia jest – w najogólniejszym znaczeniu – zbieżne z funkcjonowaniem podmiotów polityki społecznej. Powstaje jednak pytanie, czy termin ten, tak przecież wieloznaczny, może stanowić kategorię użyteczną na gruncie nauki o polityce społecznej, a także, czy wnosi on coś nowego do naszej wiedzy o sposobie organizacji i zarządzania aktywizacją.

Jak się wydaje, jedna z ciekawszych prób odniesienia pojęcia *governance* do nauk o polityce społecznej została podjęta przez irlandzką autorkę Mary Daly. W swoim artykule sugeruje ona, że pojęcie rządzenia może być wykorzystane do sformułowania czterech perspektyw badawczych. Poniżej przedstawiono je w skrócie (Daly 2003, s. 119–120).

W pierwszym ujęciu rządzenie służy do *analizy funkcjonowania państwa i sfery publicznej w szerokim rozumieniu*. Pojęcie *governance* jest tutaj użyte dla podkreślenia słabnącej pozycji współczesnych państw, których zdolność do tworzenia efektywnych i autonomicznych polityk jest coraz częściej kwestionowana. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią zarówno w rosnącym zróżnicowaniu społecznym, jak i w procesach globalizacyjnych, które ograniczają suwerenność narodową. Sytuacja ta wywołuje również pytania o kondycję współczesnych demokracji, o rolę społeczeństwa obywatelskiego i – przede wszystkim – o to, jakiego typu kontrola społeczna jest możliwa do sprawowania. W tym ostatnim przypadku istnieją trzy możliwości: kontrola hierarchiczna (charakteryzująca się silną pozycją państwowej biurokracji oraz przewagą relacji wertykalnych), regulacja poprzez rynek (wyznaczana poprzez kryterium efektywności i konkurencję) oraz sprawowanie kontroli przy wykorzystaniu sieci (*networks*) (tutaj kładzie się nacisk na partnerstwo i relacje horyzontalne). Daly próbuje weryfikować empirycznie użyteczność swojej perspektywy badawczej, odnosząc ją do labourystowskiej „trzeciej drogi” i dochodząc do wniosku, że najbardziej adekwatne w tym przypadku jest odwołanie się do sieci.

Perspektywa druga i trzecia to analiza polityk publicznych (*public policy analysis*), chociaż sama autorka nie posługuje się tym terminem. *Governance* stanowi tutaj perspektywę badawczą pozwalającą na analizę praktycznej strony, kolejno – tworzenia polityk publicznych (*the practice of policy-making*) oraz ich implementacji (*policy implementation*). W pierwszym przypadku chodzi o analizę procesu formułowania i konceptualizacji polityk publicznych (z uwzględnieniem analizy interesów zaangażowanych w nią aktorów), a w drugim – o badanie sfery organizacyjnej oraz zarządzania. Podział taki wydaje się uprawniony, gdyż w ostatnich kilkudziesięciu latach implementacja zaczęła być traktowana jako oddzielna dziedzina analizy (Hill, Huppe 2002,

s. 41–42). Podstawowym zagadnieniem badawczym jest tutaj określenie czynników wpływających na efektywne wdrażanie polityk publicznych. Daly wskazuje również, że te dwa poziomy mogą odwoływać się do różnych paradygmatów. Przykładowo, proces formułowania polityk może przebiegać we współpracy wszystkich zaangażowanych stron i w partnerskich uzgodnieniach, podczas gdy sam proces wdrażania może być oparty na rozwiązaniach rynkowych.

Ostatnia perspektywa badawcza ma wyraźny charakter normatywny. *Governance* rozumiane jest tutaj jako zestaw wskazówek na temat właściwego sposobu *zorganizowania* społeczeństwa (*a set of prescriptions for the organization of society*). Chodzi o sferę wartości, na których opiera się funkcjonowanie instytucji polityki społecznej (i które jednocześnie wpływają na organizacyjny wymiar realizowanych programów).

Przedstawione przez autorkę perspektywy badawcze są bardzo szerokie i daleko wychodzą poza rozumienie rządzenia związane z wymiarem organizacyjnym programów publicznych. Dodatkowym problemem jest również „brytyjskocentryczność” analizy, bowiem Mary Daly (podobnie jak Rod Rhodes) weryfikuje swoje teorie, odwołując się do polityk wdrażanych przez administrację rządu labourzystowskiego. Jak się jednak wydaje, istnieje możliwość szerszego wykorzystania koncepcji *governance*. Mirosław Grewiński, zastanawiając się nad funkcją współczesnego państwa w realizacji polityki społecznej, odwołuje się m.in. do zasady *good governance*, „rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy opartej na otwartości, odpowiedzialności, skuteczności, spójności, pluralizmie, partycypacji i dialogu obywatelskim” (Grewiński 2006, s. 13–14). W tym kontekście *governance* staje się koniecznym elementem wielosektorowości w polityce społecznej (*welfare pluralism*), polegającej na jednoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa (Grewiński 2006, s. 8).

Rządzenie programami aktywizacji

Jak się wydaje, pojęcie *governance* w odniesieniu do programów aktywnej polityki społecznej powinno być rozumiane wąsko, zgodnie z drugą i trzecią perspektywą badawczą zarysowaną przez Mary Daly. Użyteczne może być również odwołanie się do ujęć zaprezentowanych przez Rhodessa, zwłaszcza drugiego (*governance* jako ład korporacyjny) i trzeciego (nowe publiczne zarządzanie), oraz nawiązanie do koncepcji sieci (*networks*). Biorąc pod uwagę wszystkie wspomniane perspektywy, należy uznać, że pojęcie *governance* jest używane do opisu reform wdrażanych w zakresie organizacji i zarządzania programami aktywnej polityki społecznej. W tym kontekście można sformułować co najmniej dwa pytania badawcze. Po pierwsze: jakie reformy zostały wprowadzone w zakresie funkcjonowania publicznych i niepublicznych instytucji zajmujących się realizacją programów aktywizacyjnych? I po drugie: czy zmiany te wykraczają poza sferę organizacji i zarządzania, tj. czy są czymś więcej niż tylko prostym wdrożeniem koncepcji *New Public Management* do administracji publicznej?

Pytanie drugie dotyczy zamierzonych i niezamierzonych efektów tych reform. Zgodnie z założeniami, nowe formy rządzenia mają się przyczyniać do osiągania lepszych wyników w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej, jednak odpowiedź na to pytanie wymaga bardziej szczegółowych analiz. Wreszcie, próba odpowiedzi na te dwa pytania powinna pozwolić powiedzieć coś więcej na temat użyteczności *governance*. Chodzi tu przede wszystkim o ocenę, czy jest to pojęcie o charakterze wyłącznie deskryptywnym czy też stanowi perspektywę badawczą w szerszym wymiarze (w tym również normatywnym). Poniżej przedstawiono za holenderskim badaczem Rikiem van Berkelem podstawowe kierunki reform wdrażanych w zakresie rządzenia aktywną polityką społeczną (por. Berkel 2011, s. 6–13).

Decentralizacja

Jest to jeden z najbardziej charakterystycznych elementów programu reform rządzenia aktywizacją. Decentralizacja może przybierać trzy formy. Pierwszą z nich jest decentralizacja wewnętrzna, związana ze zmianą funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji odpowiedzialnych za programy aktywizacyjne. Z reguły polega to na wprowadzeniu większej dowolności w realizacji programów aktywizacyjnych na niższych szczeblach władzy (co ma umożliwić dopasowanie strategii do regionalnej i lokalnej specyfiki). Drugi typ to decentralizacja ustroju administracyjnego państwa polegająca na przekazaniu kompetencji w zakresie realizacji polityk aktywizacyjnych na szczebel regionalny i lokalny. W ujęciu trzecim, decentralizacja sprowadza się do umożliwienia tworzenia lokalnych i regionalnych partnerstw w celu promocji zatrudnienia; te ostatnie reformy są zalecane w raportach m.in. OECD, jako działania, które powinny wspierać dwa pierwsze typy reform.

Przyczyny, które spowodowały powszechne dążenie do decentralizacji rządzenia politykami aktywizacyjnymi, wynikają z postępującej globalizacji oraz ze wzrostu znaczenia gospodarki opartej na wiedzy. Przyjmuje się, że decentralizacja pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej, co ma szczególne znaczenie w czasach, gdy rynki pracy charakteryzują się dużą zmiennością, a problemy osób wykluczonych są bardziej wielowymiarowe niż kiedykolwiek wcześniej. Decentralizacja zarządzania programami społecznymi przyczynia się do zwiększenia potencjału instytucjonalnego (*capacity building*) poprzez wprowadzenie lepszej koordynacji działań podejmowanych lokalnie, analizę potrzeb lokalnych, a przede wszystkim poprzez tworzenie odpowiednich strategii, wdrażanie programów oraz ich dalszy monitoring i ewaluację (Berkel 2011, s. 7).

Warto jednak zwrócić również uwagę, że przekształcenia struktur terytorialnych nie przebiegają w jednym kierunku i w praktyce mamy do czynienia zarówno z decentralizacją, jak i centralizacją, a procesy te mogą występować naprzemiennie, a nawet – w tym samym czasie. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi w momencie, gdy przekazanie kompetencji w zakresie realizacji programów aktywizacyjnych na niższe szczeble władzy jest równoważone poprzez ustanowienie mechanizmów kontrolnych

(przede wszystkim systemów wskaźników), które w praktyce ograniczają dowolność podejmowanych działań. W literaturze przedmiotu możemy również wyróżnić szereg zagrożeń wiążących się z tego typu reformami (Kazepov, Genova 2006). Przede wszystkim decentralizacja jest trudna, w tym sensie, że nakłada na władze regionalne i lokalne nowe zadania, do realizacji których należy odpowiednio się przygotować. Dodatkowa trudność wynika z faktu, że przekazanie nowych zadań nie zawsze wiąże się z wyposażeniem podmiotów odpowiedzialnych za aktywizację w odpowiednie środki (przede wszystkim finansowe). Poważnym zagrożeniem są również nierówności w dostępie do usług aktywizacyjnych, które mogą wynikać np. z niedostatecznego potencjału części jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Osobną kwestią jest wprowadzenie efektywnego mechanizmu koordynacji działań prowadzonych na różnych szczeblach.

Rynek i wolna konkurencja

Wprowadzanie elementów konkurencji rynkowej przybiera postać kontraktowania usług aktywizacyjnych, co wymaga oddzielenia roli nabywcy (będącego z reguły częścią publicznych służb zatrudnienia lub pomocy społecznej) od ich realizatora. W praktyce, mamy tu do czynienia z quasi-rynkami, gdyż opłaty za usługi aktywizacyjne nie są ponoszone przez konsumentów (czyli np. osoby bezrobotne lub klientów pomocy społecznej, będących uczestnikami np. programów szkoleniowych), ale przez ogłaszające konkursy (przetargi) instytucje publiczne (Berkel 2011, s. 8). (Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, w której osoby wspierane otrzymują vouchery do wykorzystania w wybranej przez siebie instytucji zajmującej się aktywizacją, jednak takie rozwiązania są bardzo rzadkie).

Powszechnie przyjmuje się, że konkurencja ma pozytywny wpływ na jakość i efektywność świadczonych usług (przy jednoczesnym obniżeniu ich kosztów) oraz że pozwala na większą elastyczność w dostosowaniu się do indywidualnych i lokalnych potrzeb. Warto jednak podkreślić, że zaangażowanie podmiotów zewnętrznych ma miejsce jedynie w przypadku realizacji usług aktywizacyjnych (wyplata świadczeń dla ich uczestników pozostaje domeną sektora publicznego).

Mechanizmy rynkowe są od lat obecne w programach aktywizacyjnych w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, jednak ich wdrażanie odbywa się w różny sposób. Różnice mogą dotyczyć między innymi umiejscowienia podmiotów pełniących rolę nabywcy, którymi mogą być zarówno służby zatrudnienia, jak i instytucje pomocy społecznej na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym. Podobne różnice mogą dotyczyć drugiej strony kontraktu; podmiotami realizującymi usługi aktywizacyjne bywają zarówno instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, jak i nastawione na zysk podmioty prywatne. Różnice dotyczą również kryterium przyjętego w przetargach (np. cena lub jakość usług) oraz stopnia regulacji rynku. W tym ostatnim przypadku istnieje wiele możliwości, np. rynek usług aktywizacyjnych jest całkowicie otwarty lub odwrotnie – dostęp do niego jest ograniczany poprzez

stosowanie kryteriów odnoszących się do profilu, doświadczenia lub zasobów kadrowych podmiotów startujących w konkursach. Wreszcie, różnice mogą dotyczyć zakresu swobody pozostawionej organizacjom realizującym programy aktywizacyjne. Nabywca może pozostawić całkowitą dowolność w zakresie doboru formy aktywizacji (rozliczając zakontraktowane usługi tylko na podstawie ich efektywności) lub odwrotnie – szczegółowo regulować zakres tematyczny programów szkoleniowych dla każdego uczestnika.

Z przedstawionych dotychczas rozważań wynika, że rynek i mechanizmy konkurencji występujące w programach aktywizacyjnych mają bardzo zróżnicowaną postać (co samo w sobie jest ciekawym tematem do dalszych badań porównawczych). Jednocześnie, warto podkreślić, że elementy konkurencji rynkowej mogą przyczynić się do poprawy jakości i efektywności świadczonych usług tylko pod warunkiem właściwego uregulowania rynku. Z jednej strony oznacza to konieczność zapewnienia nabywcy mocnej pozycji (tak aby mógł on skutecznie monitorować jakość świadczonych usług), z drugiej zaś strony – wymaga istnienia rynku podmiotów zajmujących się tego typu działalnością. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na problemy biurokratyczne związane z kontraktowaniem (*vide* trudności pojawiające się w postępowaniach według ustawy o zamówieniach publicznych), a także na występowanie negatywnych efektów zewnętrznych. Do tych ostatnich należy np. efekt *creamingu* (czyli „spijania śmietanki”), polegający na rekrutacji do programów aktywizacyjnych uczestników, którzy mają największe szanse na uzyskanie zatrudnienia niesubsydiowanego (występowanie tego zjawiska wynika z reguły z błędnie ustanowionych kryteriów oceny, na podstawie których są wynagradzane podmioty realizujące programy aktywizacyjne). Jednak, największy zarzut, jaki tu można postawić, dotyczy wątpliwej efektywności działań podejmowanych przez podmioty prywatne. Według niektórych autorów (por. Struyven, Steurs 2005), brakuje wystarczających dowodów na potwierdzenie tezy, że rozwiązania rynkowe przynoszą lepsze rezultaty od działań publicznych służb zatrudnienia.

Rządzenie przez rezultaty

Orientacja na rezultaty jest jednym z najbardziej charakterystycznych elementów doktryny nowego zarządzania publicznego, w której sam proces dochodzenia do celu jest mniej ważny od jego skutku. Podstawową formą jest tutaj metoda oceny rezultatów, która polega na konstruowaniu umów określających jasno i precyzyjnie oczekiwane wyniki. W tym celu oczekiwane parametry produktu końcowego (lub rezultatów, skutków) są określane w sposób wymierny, z wykorzystaniem wskaźników. Jeżeli zastosowanie metod ilościowych nie jest możliwe, stosowane są metody opisowe, które również pozwalają precyzyjnie określić pożądane parametry końcowe przedmiotu umowy oraz ocenić, czy zostały one osiągnięte zgodnie z zamierzeniami (Zawicki 2011, s. 65). Mimo że zarządzanie przez rezultaty jest od lat wykorzystywane w publicznych służbach zatrudnienia w wielu państwach (w tym m.in. w Wielkiej

Brytanii i Szwecji), wdrożenie tej metody nie jest proste. Działania, które idą w kierunku kultury zorientowanej na rezultaty oraz ich pomiar, są w sektorze publicznym postrzegane jako duże wyzwanie, a wprowadzenie dobrego raportowania dokonań pochłania wiele czasu i wysiłku (Płoskonka 2011, s. 176). Największą trudność sprawia proces programowania, w którym należy precyzyjnie opisać spodziewane rezultaty. Rezultaty te można podzielić na trzy szerokie grupy: produkty (*outputs*), czyli natychmiastowe konsekwencje programów (np. liczba osób bezrobotnych objętych szkoleniami), wyniki (*outcomes*), czyli uzyskiwany przez beneficjentów, po krótkim czasie, efekt realizacji programu (np. odsetek osób, które znalazły zatrudnienie w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu szkolenia), oraz oddziaływania (*impact*), czyli uzyskany długotrwały efekt lub szersze konsekwencje programu (np. zmniejszenie stopy bezrobocia w powiecie). W praktyce posługiwanie się wskaźnikami w programach aktywizacyjnych jest bardzo trudne. Jak pisze Jerzy Krzyszkowski, „efekt działania pomocy społecznej jest niewymierny, trudny do sprawdzenia, uzależniony od wielu czynników” (Krzyszkowski 2011, s. 26). Ważne są również uwarunkowania procesu zarządzania, takie jak specyficzny rodzaj klientów i ich potrzeb, znaczenie relacji pomiędzy pracownikami czy kontakty z otoczeniem instytucji pomocy społecznej.

Koordinacja i partnerstwo

Pojęcie koordynacji oznacza tutaj usprawnienie współpracy pomiędzy instytucjami rynku pracy (przede wszystkim – publicznymi służbami zatrudnienia) a pomocą społeczną. Ważnym elementem jest również zapewnienie wymiany informacji pomiędzy podmiotami zajmującymi się aktywizacją i wypłatą świadczeń, co wynika z konieczności monitorowania postępów osób wspieranych (współpraca ma również zapobiegać przypadkom wyłudzenia świadczeń wypłacanych w różnych systemach).

Ściśle rzecz biorąc, trudno uznać to za nową formę rządzenia politykami aktywizacyjnymi, gdyż tego typu reformy są realizowane w państwach Europy Zachodniej od lat. Podobnie jak w opisanych wcześniej przypadkach, koordynacja służb społecznych (w języku angielskim określana jako wewnętrzna, tzw. *inter-agency cooperation*) może przybierać różną postać, począwszy od integracji baz danych świadczeniobiorców, po tworzenie wspólnych agencji oferujących usługi aktywizacyjne (tzw. *one-stop shops*). Niewątpliwą zaletą tych rozwiązań jest zwiększenie efektywności polityki aktywizacyjnych oraz ułatwienie do nich dostępu osobom wspieranym, które w jednym miejscu mogą korzystać z kompleksowej obsługi (nie tracąc tym samym czasu na załatwianie swoich spraw w kilku różnych urzędach). Wdrożenie takich rozwiązań, chociaż pożądane, wymaga z reguły dużo czasu, co wynika ze zróżnicowanej specyfiki i kultury pracy poszczególnych służb społecznych. Dodatkowe ryzyko pojawia się w sytuacji, gdy koordynacja jest instrumentalnie wykorzystywana do zwiększenia bodźców do pracy, przy jednoczesnym ograniczeniu innych wymiarów integracji (społecznej), co miało miejsce w Wielkiej Brytanii w przypadku realizacji aktywnych programów rynku pracy, tzw. Nowych Umów Społecznych.

Pojęcie partnerstwa jest znacznie szersze, bo oznacza nie tylko współpracę wewnętrzną, ale również zaangażowanie w realizację programów aktywizacyjnych podmiotów z sektora prywatnego i społecznego. Według Boba Jessopa, partnerstwo oznacza nową formę rządzenia programami aktywizacyjnymi, która z jednej strony pojawiła się jako odpowiedź na niedoskonałość rozwiązań rynkowych, a z drugiej – wynikała z niechęci do powrotu do rozbudowanych struktur publicznych (Berkel 2011, s. 10). Partnerstwo spowodowało zmianę postrzegania roli państwa oraz stworzyło podstawy do angażowania partnerów sektora prywatnego i organizacji pozarządowych do działań wcześniej zarezerwowanych wyłącznie dla agencji i instytucji publicznych.

Pierwsze prace naukowe poświęcone partnerstwu jako metodzie zarządzania i wdrażania polityk publicznych powstały w latach 70. w Stanach Zjednoczonych. Przedmiotem zainteresowania tamtejszych autorów były lokalne koalicje powoływane w celu wspierania rozwoju gospodarczego obszarów miejskich. Koncepcja ta została przeniesiona w latach 80. do Wielkiej Brytanii, gdzie wiele rządowych programów zorientowanych na promowanie rozwoju gospodarczego lokalnych społeczności zakładało aktywny udział przedstawicieli władz samorządowych, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Z czasem zasada partnerstwa upowszechniała się coraz bardziej, stając się w ostatnich latach jednym z „okrętów flagowych” szeregu polityk prowadzonych przez rząd Partii Pracy. Jednakże w literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć jednoznaczną definicję partnerstwa. Brytyjski autor Peter Roberts wyróżnił następujące cechy konstytuujące partnerstwo: promocja współdziałania pomiędzy różnymi organizacjami; ustalenie wspólnych celów i podejmowanie działań na rzecz ich osiągnięcia; przekonanie, że wspólne działanie będzie skuteczniejsze niż nieskoordynowane akcje poszczególnych partnerów (Roberts 2003, s. 21). Ten sam autor zauważył, że szeroka współpraca stała się podstawową metodą realizacji programów nastawionych na wspieranie lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczo-społecznego.

Podsumowanie

Rządzenie jest kategorią właściwą do stosowania w analizie funkcjonowania podmiotów polityki społecznej odpowiedzialnych za programy aktywnej polityki społecznej. Podstawową zaletą *governance* jest aktualność tego podejścia, którą dobrze oddaje hasło „rządzenia bez rządu” – w ramach powiązań sieciowych i z wykorzystaniem szerokiego spektrum instrumentów współczesnego zarządzania.

Tradycyjny model funkcjonowania administracji publicznej był krańcowo inny. Bazował na państwie prawa i funkcjonowaniu modelu biurokracji idealnej (Max Weber), oddzieleniu administracji od polityki (Woodrow Wilson) oraz na standaryzacji pracy i metodach zarządzania opracowanych przez Fredericka Taylora (Hughes 2003, s. 17). Nietrudno zgadnąć, że od współczesnych pracowników administracji publicznej wymaga się dużo więcej niż tylko administrowania, a realizacja programów aktywizacyjnych pociąga za sobą konieczność zarządzania strategicznego, zarządzania komponentami wewnętrznymi (struktura, organizacja, procesy) oraz zewnętrznymi

(np. kontraktowanie usług). Podobnie, współcześnie uznaje się, że postulat całkowitego oddzielenia polityki od administracji jest nierealistyczny, a pracownicy administracji biorą udział nie tylko w realizacji działań publicznych, ale również w formułowaniu ich założeń. Wszystkie te elementy mogą być uchwycone i poddane analizie w ramach pojęcia *governance*. Ponadto, obecnie odchodzi się od uproszczonych metod standaryzacji pracy, zakładających, że zawsze jest tylko jedno najlepsze rozwiązanie (*one best way of working*). Podobnie, podejście *governance* kładzie nacisk na zróżnicowane uwarunkowania, w ramach których funkcjonują programy aktywizacyjne, co wymaga m.in. odpowiedniego połączenia działań sektora publicznego i niepublicznego (jednocześnie, w literaturze przedmiotu coraz częściej próbuje się wyróżniać reżimy rządzenia programami aktywizacyjnymi; por. Berkel 2011, s. 13–16).

Z drugiej strony jednak powstaje pytanie, czy perspektywa *governance* pozwala uniknąć sytuacji, w której zmiany w organizacji programów aktywnej polityki społecznej byłyby rozpatrywane wyłącznie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i wąsko rozumianego zarządzania. Innymi słowy: czy rządzenie jest kategorią znacznie szerszą, pozwalającą oprzeć się ortodoksyjnemu menedżeryzmowi?

W uproszczonej formie, można by założyć, że podstawowym celem rządzenia aktywizacją jest wymuszenie na lokalnych podmiotach polityki społecznej i ich klientach zachowań racjonalnych (odpowiedzialnych), tj. takich, których celem jest aktywizacja zawodowa. W takim kontekście koncepcja *governance* nadmiernie ogranicza się do kwestii związanych z efektywnością ekonomiczną, a wszystkie pozostałe wymiary (w tym normatywne, związane ze sferą sprawiedliwości społecznej) zostają pominięte.

Wyjściem z tej sytuacji może być odwołanie się w analizie rządzenia programami aktywizacji do koncepcji zdolności (*capability approach* – CA) Amartyi Sena, która zakłada dwa podstawowe warunki odpowiedzialnego zachowania. Pierwszym z nich jest wyposażenie jednostek w odpowiednie zasoby (dobra, usługi, dochody, transfery społeczne itp.) oraz „czynniki konwersji” (takie jak kompetencje, dostępne możliwości itp.), które umożliwiają przekształcenie zasobów w realną zdolność do działania (*capacity to act*) (Bonvin 2008, s. 368). Wzmocnienie zdolności do działania jednostek powinno być więc w programach społecznych rozpatrywane w dwóch wymiarach: dostępności środków (chodzi tu np. o to, czy środki są wystarczające i wypłacane przez odpowiedni okres, a także na jakich warunkach są one wypłacane beneficjentom) oraz szans dawanych osobom wspieranym, takich jak oferty pracy lub szkoleń (tutaj z kolei chodzi np. o liczbę i jakość udostępnianych ofert). Drugim warunkiem jest zapewnienie wolności wyboru.

Jak pisze Jean-Michel Bonvin, celem programów aktywizacyjnych powinno być wzmocnienie indywidualnej odpowiedzialności beneficjentów, zgodnie z założeniami koncepcji CA (Bonvin 2008, s. 368), jednak nie da się tego osiągnąć, jeśli jednostki nie będą wspierane przez odpowiedzialne podmioty polityki społecznej na poziomie lokalnym (Bonvin mówi w tym wypadku o zbiorowej odpowiedzialności – *collective responsibility*). Problem polega na tym, że przeniesienie koncepcji CA na lokalne podmioty polityki społecznej jest niezwykle trudne – zwłaszcza jeśli chodzi o wyposażenie

ich w prawdziwą wolność wyboru (która dla Sena jest warunkiem odpowiedzialnego zachowania). Bonvin proponuje rozstrzygać kwestię odpowiedzialności lokalnych podmiotów w kontekście trzech opcji. Pierwszą z nich jest lojalność (*loyalty*) – co oznacza, że pracowników zatrudnionych w instytucjach zajmujących się programami aktywizacyjnymi oraz osób wspieranych nie powinna ograniczać „lojalność” wobec oficjalnej wykładni aktywizacji. Chodzi tutaj również o możliwość niestosowania się do jej wymagań bez konieczności poniesienia nieuniknionej kary, co dla Bonina jest opcją drugą (wyjście – *exit*). Wreszcie, pracownicy służb społecznych i ich klienci powinni mieć możliwość wpływania na kształt i zakres programów aktywizacyjnych, co stanowi opcję trzecią (głos – *voice*). Krótko mówiąc, chodzi tu o zakres, w jakim aktorzy lokalni mają możliwość interpretowania centralnie ustalonej koncepcji aktywizacji i tym samym – dostosowania jej do warunków lokalnych.

Jakie praktyczne wskazówki wynikają z zastosowania koncepcji CA Sena dla rządzenia programami aktywizacyjnymi? Bonvin rozpatruje tę kwestię w dwóch wymiarach: zdolności do działania (*capacity to act*) oraz wolności wyboru (*freedom to choose*) (Bonvin 2008, s. 374–375).

Zdolność do działania oznacza przede wszystkim konieczność wyposażenia lokalnych instytucji i ich beneficjentów w odpowiednie zasoby i możliwości ich wykorzystania. Zbiorowe działania (podejmowane wspólnie przez instytucje i beneficjentów) powinny mieć na celu wspieranie indywidualnej odpowiedzialności, tak aby przeciwdziałać kulturze zależności i braku odpowiedzialności. Oznacza to również, że programy aktywizacyjne, które przenoszą odpowiedzialność za swoje powodzenie na jednostki, bez zapewnienia im odpowiedniego wsparcia zbiorowego, są kontrproduktywne (przynajmniej w tym sensie, że nie przyczyniają się do wzmocnienia odpowiedzialności zgodnie z podejściem *capability approach* Sena). Oprócz tego, istotny jest również stopień precyzji administracyjnej definicji aktywizacji. Jeśli definicja jest zbyt kategorycznie ujęta i ograniczona do określonych rozwiązań, takich jak np. szybka reintegracja z rynkiem pracy, to nie pozwala to na uwzględnienie lokalnych warunków i preferencji. Takie precyzyjne cele mogą się okazać niewłaściwe lub nawet nierealne, zwłaszcza z punktu widzenia grup najbardziej upośledzonych. Z kolei cele niedookreślone, zdefiniowane np. w kategoriach wzmocnienia zdolności do samodzielnego funkcjonowania, pozwalają na podejmowanie bardziej zróżnicowanych interwencji na szczeblu lokalnym. Nie chodzi tutaj jednak o to, by w ogóle zrezygnować z wysiłków na rzecz podniesienia aktywności ekonomicznej beneficjentów, ale powinno to być tylko jednym z możliwych rozwiązań w szerszym zestawie programów aktywizacyjnych. Według Bonvina, zbyt precyzyjne określenie celu aktywizacji prowadzi do nadmiernie selektywnych praktyk na szczeblu lokalnym, co zmniejsza możliwość odpowiedzialnego działania dla grup najsłabszych. W sumie więc, w odniesieniu do podnoszenia zdolności do działania, Bonvin stawia trzy postulaty pod adresem rządzenia programami aktywizacyjnymi: wystarczające zasoby (*sufficient resources*), odpowiednie możliwości (*adequate opportunities*) i szeroka definicja aktywizacji (*broad definition of activation*).

Drugi wymiar odpowiedzialności (wolność wyboru) w dużej mierze zależy od sposobu koordynowania działań pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w politykę aktywizacji. Obejmuje to zarówno relacje między administracją centralną (i/lub regionalną) a podmiotami lokalnymi, jak i kontakty podmiotów realizujących programy aktywizacyjne z ich beneficjentami. Jeśli któraś ze stron ma pierwszeństwo nad pozostałymi i narzuca swoją specyficzną definicję aktywizacji, zmniejsza się wolność wyboru, a tym samym warunki do zaistnienia odpowiedzialności nie są spełnione. Nie chodzi tutaj jednak o to, aby dawać lokalnym aktorom bezwarunkową wolność wyboru (niezależnie od tego, jakie są ich preferencje), ale raczej o to, aby zapewnić im czynny udział w projektowaniu i wdrażaniu programów aktywizacyjnych.

Jak się wydaje, *capability approach* jest instrumentem, który może być wykorzystywany do analizowania kwestii odpowiedzialności w programach aktywizacyjnych. Wielu autorów wskazuje na konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów i możliwości (m.in. por. Krzyczkowski 2011), przy czym część z nich odwołuje się wprost do koncepcji CA (por. Sztandar-Sztanderska 2009). Ponadto badania wskazują na niewielką możliwość dostosowania oficjalnej definicji aktywizacji do lokalnych warunków i na problemy w relacjach pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w programy aktywizacyjne. W połączeniu z niewystarczającymi zasobami i możliwościami działania, prowadzi to do zaniku indywidualnej odpowiedzialności osób wspieranych, czego znakiem jest niska efektywność programów aktywizacyjnych (por. Mering 2013)⁴.

Bibliografia

- Berkel R. van i in. (red.) (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bonvin J.-M. (2008), *Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility*, „Social Policy and Society”, vol. 7, nr 3.
- Brodkin E.Z. (2007), *Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State*, „Journal of Administration Research and Theory”, vol. 1, nr 17.
- Daly M. (2003), *Governance and Social Policy*, „Journal of Social Policy”, vol. 32, nr 1.

⁴ Mering T. (2013), *Raport z badania: Implementacja polityk aktywizacyjnych w powiatach województwa mazowieckiego*, Warszawa (<http://obserwatorium.mazowsze.pl/>) Raport prezentuje wyniki badań ilościowych przeprowadzonych wśród działaczy samorządowych i pracowników publicznych służb zatrudnienia w powiatach Województwa Mazowieckiego. Głównym celem badania było zgromadzenie opinii respondentów na temat stanu realizowanych lokalnych polityk rynku pracy oraz określenie czynników warunkujących ich efektywne wdrażanie. W badaniu przyjęto kilka hipotez badawczych, które poddano próbie weryfikacji. Założono, że efektywność wdrażanych działań będzie uzależniona od czynników kontekstowych (w tym – przede wszystkim od sytuacji na danym powiatowym rynku pracy), oraz od doświadczenia i kwalifikacji kadry zajmującej się problemami rynku pracy. Dodatkowo, w badaniu zebrano opinie pracowników publicznych służb zatrudnienia na temat możliwości szerszego wykorzystania instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*) w realizacji polityki rynku pracy.

- Eichhorst W., Konle-Seidl R. (2008), *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, „IZA Discussion Paper” nr 3905, Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Grewiński M. (2006), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Hill M., Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, London, Sage Publications.
- Hughes O.E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, wyd. 3, New York, Palgrave.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Karwacki A., Rymśza M. (2011), *Meandry upowszechnienia koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Kazepov Y., Genova A. (2006), *From government fragmentation to local governance: welfare reforms and lost opportunities in Italy*, w: P. Henman, M. Fenger (red.), *Administering Welfare Reform. International Transformation in Welfare Governance*, Bristol, UK, Policy Press.
- Krzyszowski J. (2011), *Organizacja pomocy społecznej a nowe koncepcje zarządzania*, w: M. Grewiński, J. Krzyszowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Lindsay C., McQuaid R.W. (2009), *New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands*, „Social Policy & Administration”, vol. 43, nr 5.
- Mering T. (2013), *Raport z badania: Implementacja polityk aktywizacyjnych w powiatach województwa mazowieckiego*, Warszawa (<http://obserwatorium.mazowsze.pl/>).
- Moreira A., Lodemel I. (2012), *Zarządzanie aktywizacją: Polska na tle Europy*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Plawgo B. (2009), *Modele zarządzania publicznego*, w: B. Kudrycka, G. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Płoskonka J. (2011), *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rhodes R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies”, nr 44.
- Roberts P. (2003), *Partnership, Programmes and the Promotion of Regional Development: An Evaluation of the Operation of the Structural Funds Regional Programmes*, „Progress in Planning”, nr 59.
- Ruth T., Matusitz J. (2011), *Governance Tools Addressing the Welfare Issue in the United States*, „Journal of Policy Practice”, nr 10.

- Sandfort J. (1999), *Exploring the Effect of Welfare Reform Implementation on the Attainment of Policy Goals: An Examination of Michigan's Counties*, „Income Security Policy Series Paper”, nr 20.
- Supernat J. (2003), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku”, nr 2.
- Sztandar-Sztanderska K. (2009), *Activation of the Unemployed in Poland: from Policy Design to Policy Implementation*, w: „International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 29, nr 11/12.
- Tricker R.I. (1984), *International Corporate Governance*, New York, Englewood Cliffs.
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Summary

The main objective of this paper is to discuss a general concept of governance for the analysis of active social policy programs (APS). The study shows that governance is a broad prospect research, which allows for multi-dimensional empirical studies. Governance is the right category to analyze the functioning of bodies responsible for social policy programs of an active social policy. The main advantage of governance is the relevance of this approach, which is well illustrated by the slogan “governance without government” in the network connections and using a wide range of contemporary management instruments.

Key words: activation, governance