

*W czerwcu br. pożegnaliśmy Profesorów Lucynę Frąckiewicz i Witolda Nieciwińskiego, nestorów polityki społecznej, których zespół „Polityki Społecznej” darzył wielkim szacunkiem. Prof. Frąckiewicz, zawsze aktywna i pełna pomysłów poprawy naszej rzeczywistości, była wrażliwa na ludzkie losy i z pasją zajmowała się ich problemami. Prof. Nieciwiński z biegiem czasu stawał się coraz bardziej kruchy – nieduży, szczupły Starszy Pan, który żył tym, co dzieje się w kraju, bacznie obserwował świat i zawsze umiał łączyć teoretyczną refleksję z troską o los „szarego człowieka” i zawsze umiał znaleźć w nim jakieś dobro. Będzie nam Ich bardzo brakowało, a polityka społeczna bez Nich będzie już trochę inna.*

*Nieco w duchu myślenia, które przejęliśmy od Profesorów Frąckiewicz i Nieciwińskiego, część tekstów bieżącego numeru „Polityki Społecznej” poświęcamy problemowi ludzi, o których nie wolno zapominać, tj. tych wszystkich, którzy potrzebują pomocy zorganizowanego społeczeństwa i jednocześnie rzadko mają okazję i możliwości o tę pomoc się upominać. Warto pamiętać, że to, jak są traktowani ludzie tej pomocy potrzebujący, jest miarą naszego zbiorowego człowieczeństwa – zupełnie niezależnie od tego, co mają w tych sprawach do powiedzenia ekonomiści. Warto też pamiętać i o tym, że aksjologicznie neutralny scjentyzm zawodzi w tych sprawach kompletnie – to przekonuje, że polityka społeczna pozbawiona orientacji na wartości jest tylko nader zawodną społeczną inżynierią.*

*Uwagę Czytelników, mamy nadzieję, przyciągnie też artykuł prof. Orczyka i zawarte w nim argumenty na rzecz takiej polityki społecznej, która pozwoliłaby przez ciężkie czasy przejść bez zasadniczych uszczerbków socjalnych. Mimo kanikuly warto zamyslić się nad programem polityki społecznej na czas kryzysu.*

Redakcja

## POLITYKA SPOŁECZNA W OKRESIE KRYZYSU EKONOMICZNEGO

### • ARTYKUŁ DYSKUSYJNY

Józef Orczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

#### UZASADNIENIE TEMATU ARTYKUŁU<sup>1</sup>

Analizując powiązania świadczeń i usług społecznych z dynamiką dochodu narodowego na mieszkańca można dostrzec nie tylko ich znaczenie, ale i zmienność. Niektóre zależności mają charakter cywilizacyjny, a niektóre cykliczny.

Aspekty cywilizacyjne gospodarki, wzrost wartości kapitału ludzkiego, rozszerzanie się sieci komunikacyjnych – zjawiska, które pojawiły się w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku, dezintegrują stary, związany z industrializacją, porządek; indywidualizują i wyzwalają obywateli.

Jest to złożony proces, który zmierza jednak do nowej konsolidacji w poszerzonych i zmodyfikowanych ramach instytucjonalnych, które stanowią zabezpieczenie interesów i warunków bytu poszczególnych grup społecznych. Jest to wyrazem przełożenia rozwoju ekonomicznego na postęp społeczny, mierzony nie tylko długością życia, warunkami egzystencji, ale i możliwościami kształtowania swego losu.

Inaczej trzeba oceniać zmiany koniunkturalne. Gospodarka rynkowa zawsze rozwija się w cyklach, co ma istotne reperkusje dla sytuacji materialnej dużych grup ludności. W ramach polityki społecznej szczególne zainteresowanie budzi sytuacja tych, którzy w okresie recesji odczuwają realne zagrożenie egzystencji. Są to przede wszystkim osoby, które w okresie dekonunktury tracą pracę i związane z nią dochody. Można wśród nich wyodrębnić dwie grupy.

Pierwszą stanowią osoby, którym brakuje środków na życie i muszą korzystać z ustawowej pomocy socjalnej. Takie osoby i rodziny są i w okresie dobrej koniunktury, ale w czasach kryzysu ich liczba rośnie.

Istotniejszy problem stanowi pojawienie się nowej grupy. Stanowią ją osoby, których sytuacja dochodowa była względnie dobra i które, licząc na kontynuację pracy, zaciągnęły zobowiązania kredytowe, a obecnie nie mogą opłacić mieszkania i innych świadczeń, ale

ich sytuacja jeszcze nie kwalifikuje do ustawowej pomocy socjalnej.

Chodzi o to, aby, zdając sobie sprawę z pewnej odmienności sytuacji każdej grupy i specyfiki kryzysu koniunkturalnego, nie dopuścić do sytuacji, kiedy należąca do drugiej grupy przejdą do grupy pierwszej. Zwiększa to koszty społeczne i ekonomiczne kryzysu, utrudnia jego przetrwanie i zmniejsza szanse uczestnictwa w poprawie koniunktury.

Zakres działania państwa, metody interwencji związane z dążeniem do przetrwania kryzysu są tylko w pewnym stopniu uniwersalne. Ulegają one zmianie w zależności od tego, co zostało uznane za najważniejsze, jak oceniono konieczność i celowość oraz możliwości działania państwa. Skala kryzysu ekonomicznego jest istotną przesłanką, a często i impulsem zmian w polityce społecznej. Zmiany te można oceniać biorąc pod uwagę:

- 1) liczbę i strukturę osób korzystających ze świadczeń społecznych;
- 2) zmiany w strukturze dochodowej ludności i stopień obciążenia rodzin różnego rodzaju zobowiązaniami;
- 3) wielkość i strukturę środków oraz zmiany w formach i zakresie świadczeń oraz usług społecznych.

Celem artykułu jest próba określenia, czy i w jakim stopniu obecny kryzys wpływa nie tylko na potrzeby i skalę realizacji świadczeń, ale czy ma też odzwierciedlenie w zmianie form i metod realizacji<sup>2</sup>. Dotyczy to głównie sytuacji w Polsce.

#### WPROWADZENIE

Analizując zmiany w zakresie polityki społecznej w okresie obecnej dekonunktury nie można pominąć zmian, które dokonały się w latach wcześniejszych. Polityka społeczna w Polsce w okresie Trzeciej Rzeczypospolitej to stopniowe wdrażanie zmian w uprawnieniach i realizacji świadczeń społecznych związanych z przekształceniem ustrojowym. Ograni-

zeniami w tym przypadku była nie tylko sytuacja gospodarcza, ale i zróżnicowane oczekiwania oraz związane ze zmianą opory społeczne różnych grup przed utratą uzyskanych wcześniej specjalnych uprawnień, niekiedy swoistych przywilejów.

Trudności w zakresie realizacji zmian strukturalnych powodowały zwiększanie skali świadczeń, realizowanych bezpośrednio przez państwo i jego agendy. Jednocześnie trwał proces wycofywania dominujących w poprzednim systemie form lub metod ich realizacji<sup>3</sup>. Wyrażało się to m.in. istotnym ograniczeniem roli zakładów pracy jako bezpośrednich realizatorów polityki społecznej, wycofaniu się państwa z bezpośredniego finansowania wielu świadczeń i usług, w tym ustalania niskich cen na produkty podstawowe, finansowania mieszkań, zmian w zakresie finansowania zakupu leków itp.

Wprowadzanie zasad równości i wyboru w dostępie do świadczeń i usług społecznych następowało w warunkach gospodarki rynkowej. Przyjęcie nadrzędności zasad gospodarki rynkowej uświadamiało konieczność modyfikacji zakresu i metod realizacji zadań operacyjnych dla polityki społecznej. Łączyło się to z dostrzeganiem potrzeby zmian instytucjonalnych. Ich stopniowe wdrażanie wyrażało się tworzeniem i modyfikacją zakresu działania instytucji pomagających, a nieodcydujących bezpośrednio o położeniu i warunkach życiowych ludności.

Specyfika sytuacji w Polsce, polegająca na dużej roli związków zawodowych i konkurencji w roszczeniach, utrudniała proces zmian. Tym bardziej, że brakowało procesu uświadamiania społeczeństwu wzajemnych zależności między modelem gospodarki a formą realizacji świadczeń społecznych. Zakładowe świadczenia społeczne były przez niektórych traktowane jako niepotrzebny relikwyt poprzedniego systemu, a z drugiej strony istniały wyraźne oczekiwania i potrzeba pomocy. Ta ambiwalentność utrudniała istotnie proces zmian i prowadziła do tego, że świadczenia wprowadzano często bez głębszej systemowej refleksji oraz dostrzegania ich wzajemnych zależności.

Zmienność zapatrywań na rolę i formy świadczeń społecznych w Polsce, jak w każdym społeczeństwie demokratycznym, znajdowała wyraz w wyborach. Wielość poglądów prowadziła do koalicji różnych partii, a w konsekwencji do stopniowego reformowania świadczeń, braku koordynacji czy też częściowego charakteru niektórych przyjmowanych rozwiązań.

Reformy z 1998 r. stworzyły ramy dla realizacji segmentów polityki społecznej, takich jak ubezpieczenie czy edukacja. W mniejszym stopniu udało się to w odniesieniu do służby zdrowia czy struktur administracyjnych. Słabość województw stała się czynnikiem sprzyjającym centralizacji w zakresie realizacji polityki społecznej; utrudniała nie tylko dostosowanie do warunków, ale i powiązanie z aktywnością świadczeniobiorców, porównywanie skutków, a tym samym sprawdzanie różnych rozwiązań<sup>4</sup>.

Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej to nie tylko zmiana cen, docenianie konieczności respektowania relacji podaży do popytu, ograniczenie działalności socjalnej w zakładach pracy, ale również konieczność respektowania kosztów w sferze świadczeń i usług społecznych. To również traktowanie ich nie jako kategorii ewidencyjnej, lecz jako ważkiej przesłanki wyboru.

Deklarowane w okresie transformacji cele polityki społecznej, np. takie jak ograniczanie kosztów transformacji, poprawa warunków bytu, okazały się stabilne, ale dość często różnie definiowane w sen-

sie operacyjnym. Postępująca stabilizacja i poprawa sytuacji gospodarczej powoduje często, że celem głównym polityki społecznej staje się nie tyle poprawa warunków egzystencji najuboższej części społeczeństwa, inkluzja społeczna, co tworzenie przesłanek jej poprawy dla ogółu obywateli. Chodzi m.in. o to, jak długo są respektowane argumenty, że podział nierespektujący reguły Rawlsa dynamizuje poprawę sytuacji ogólnej, albo kiedy podział preferencyjny dla uboższych, jako cena spokoju społecznego, akceptowany jest jako zasadniczy powód spowolnienia dynamiki gospodarczej.

Wieloaspektowość sytuacji i zmienność warunków powoduje, że wybory gospodarcze nie zawsze są koherentne z poprawą sytuacji dużych grup społecznych. Wybory gospodarcze odzwierciedlają najczęściej kontekst bieżący momentu ich podejmowania, bez uwzględnienia ich długoterminowych, w tym społecznych, konsekwencji. Inaczej mówiąc, stanowią ciąg prób uwzględniających różne elementy i to nie zawsze najistotniejsze, np. nie docenia się długookresowych konsekwencji narastania nierówności ekonomiczno-społecznych, czy też zjawiska kumulacji pewnych świadczeń, braku elementu aktywizacji itp.<sup>5</sup>

Intencjonalna polityka społeczna jest nie tylko wypadkową potrzeb i zasług czy też praw, które wyrażają próby ich wzajemnego odniesienia. Jest to również kwestia tego, co przedstawiciele społeczeństwa demokratycznego uważają w danym momencie za ważniejsze. Jak długo godzą się na procesy koncentracji dochodów czy majątków, a w jakim momencie opowiadają się za dekoncentracją. Inaczej mówiąc chodzi o wybór, kiedy uznają, że w pierwszym rządzie konieczna jest pomoc najuboższym i od kiedy rosnącą dywersyfikację dochodów i majątków przestanie się uznawać za najważniejszy instrument dalszego rozwoju.

Nagle pogorszenie warunków bytowych dużych grup ludności związane z utratą pracy rodzi wcześniej czy później pytanie o reperkusje tego faktu dla pokoju społecznego. Istotą interwencji jest szybkość i skuteczność pomocy aktualnego rządu.

Istotnym źródłem dysharmonii pomiędzy polityką społeczną a gospodarczą jest często odmienna dynamika procesów ekonomicznych i społecznych. Postęp ekonomiczny jest związany z szybkimi zmianami, wymaga innowacji, przekształceń. Okresy wzrostu przeplatają się z recesją czy kryzysem.

Oczekiwania dotyczące postępu społecznego są odmiennie. Ludzie spodziewają się stabilności i przewidywalności w zakresie stopniowej poprawy warunków życia. Część ludzi godzi się na pogorszenie sytuacji egzystencjalnej, przy jednoczesnych gwarancjach bezpieczeństwa, na które składa się nie tylko sytuacja materialna, ale i jakość usług społecznych. Dla innych istotne jest dostrzeganie szans osobistego rozwoju. Dotyczy to szczególnie ludzi młodszych. Przyjmuje się najczęściej, że postęp społeczny można ocenić, biorąc pod uwagę dłuższy okres; łączy się on ze stabilnością i akceptacją zasad działania instytucji społecznych<sup>6</sup>.

Recepcja sytuacji i możliwość oddziaływania na jej zmianę są istotną przesłanką zachowań ludzkich. Sytuacja kryzysu ekonomicznego nasila oczekiwanie natychmiastowej pomocy, co przestania racjonalne argumenty za strukturalnym rozwiązaniem problemu. W rezultacie polityka społeczna przybiera postać ciągu zdarzeń, których długoterminowe skutki są w małym stopniu brane pod uwagę. Tymczasem racjonalne działania to nie uchylanie się od zadań bieżących, ale świadomość szukania takich metod ich realizacji, aby

były w zgodzie lub nie były sprzeczne z długoterminowymi celami rozwoju.

Związki zakresu i jakości świadczeń społecznych z poziomem dochodu narodowego na mieszkańca były i są wielokrotnie analizowane. Wysokość dochodu narodowego na mieszkańca wyraża się w poziomie świadczeń czy tzw. jakości życia. Zależność w tym zakresie jest silna, ale nie jednoznaczna. Dyskusyjne są takie sprawy, jak:

- udział środków publicznych i prywatnych na świadczenia społeczne w podzielonym dochodzie narodowym;
- struktura wydatków społecznych;
- stopień konkretyzacji form i metod finansowania świadczeń oraz usług przez państwo itp.;
- proporcja nakładów na cele socjalne czy ochronne (np. nakłady na pomoc socjalną) do nakładów, które mają aspekty inwestycyjne (wpływają na rozwój gospodarczy, jakość środowiska, w którym żyjemy), np. edukacja, służba zdrowia, ekologia.

## RECESJA CZY KRYZYS?

W przypadku recesji, czyli istotnego obniżenia dynamiki wzrostu dochodu narodowego, działania państwa i podmiotów gospodarczych są najczęściej w początkowej fazie zbieżne. Szuka się oszczędności we wszystkich sferach. Dotyczy to również zatrudnienia i wydatków socjalnych. Oszczędności dokonane w tym zakresie przez podmioty gospodarcze są często większe niż w dziedzinach związanych z wytworem produktów finalnych.

W innej sytuacji jest państwo. Powinno ono zwiększać zakres pomocy tym, którym sytuacja ekonomiczna uniemożliwia normalne funkcjonowanie w danej społeczności. Zwolnienia z pracy to w dużym stopniu przerzucenie na państwo części kosztów pracy, które dotychczas ponosili pracodawcy. Prowadzi to do konieczności zwiększenia wydatków na cele socjalne. Powstaje pytanie, czy należy bezpośrednio pomagać tym, którzy stracili pracę, czy też przeznaczyć środki na podtrzymanie działalności gospodarczej i w ten sposób utrzymywać zatrudnienie i dochody pracowników, a po części i majątek pracodawców? Jakie są koszty i konsekwencje jednego lub drugiego wyboru? Nie ma w tym zakresie jasnych kryteriów, ale ważne są próby ich określania i wdrażania.

Kryzys gospodarczy to nie tylko zmniejszenie skali działalności gospodarczej, ale także konieczność dokonania jej restrukturyzacji. Wyraża się to wyeliminowaniem sporej grupy przedsiębiorstw, zmniejszeniem znaczenia innych, przy jednoczesnej stabilizacji lub wzroście zatrudnienia w sektorze publicznym. Inaczej mówiąc, kryzys gospodarczy wyrażający się nagłym spadkiem dochodu narodowego przekłada się w pierwszym rządzie na istotne zmiany w wielkości i strukturze zatrudnienia.

W okresie załamania koniunktury szczególnie istotne staje się pytanie, kto i w jakim stopniu ma ponosić ciężar załamania dynamiki gospodarczej, czy wręcz obniżenia poziomu dochodu narodowego. Poczucie niesprawiedliwości czy bezradności wielu ludzi prowadzi do różnych form frustracji społecznej, w tym często do agresji przeciwko istniejącemu stanowi rzeczy.

Od czasu wielkiego kryzysu z lat 30. istotą działań publicznych w gospodarce rynkowej była nie tylko pomoc socjalna dla osób w trudnej sytuacji, ale dążenie do zmniejszenia skutków atrofii działalności gospodarczej. Wyrażało się to nie tylko w postaci pomocy

dla tych obywateli, dla których utrata pracy czy spadek dochodów spowodowały zagrożenie warunków normalnej egzystencji, lecz również stymulacją popytu poprzez organizację prac publicznych czy system preferencji dla podniesienia opłacalności działalności gospodarczej. Takie standardowe działania przynosiły pozytywne skutki.

Obecnie poziom rozwoju i świadomość takich czy innych skutków różnych metod interwencji pozwala na stosowanie szerszego wachlarza środków. Istotne staje się skierowanie środków nie tylko na zapewnienie minimum egzystencji, lecz także tworzenie warunków do częściowego lub lepszego wykorzystania w przyszłości pracowników (inwestowanie w kapitał ludzki w tych dziedzinach, w których przewiduje się jego lepsze wykorzystanie w przyszłości, niedopuszczenie do długotrwałych konsekwencji sytuacji przejściowego załamania możliwości wywiązania się z zobowiązań rodzin, np. spłaty kredytów mieszkaniowych itp). Dotyczy to szczególnie ludzi młodszych.

Władze polskie przyjmują obecnie, że kryzys w innych państwach stał się źródłem istotnego osłabienia tempa wzrostu produkcji w naszym kraju. Stąd poza polityką oszczędnościową brak działań, które by sprzyjały rekonstrukcji gospodarki, stymulowały popyt wewnętrzny, w tym również poprzez zwiększenie zakresu świadczeń publicznych<sup>7</sup>. Zakłada się, że zmiany strukturalne w gospodarce będą związane ze zwiększonym wykorzystaniem środków unijnych.

To założenie jest jednak dyskusyjne. Spadek produkcji, zmniejszenie skali inwestycji to konieczność wspomoczenia przynajmniej części pracowników, którzy utracili pracę, którym istotnie zmniejszyły się przychody, którzy nie zawsze mogą poradzić sobie z wywiązaniem się z przyjętych zobowiązań, czy utrzymaniem minimalnego standardu życia. Założenie, że poprawa koniunktury odbuduje eksport, że będą go realizowały w przyszłości te same firmy jest tylko w części realne. Trzeba liczyć się z koniecznością powstania nowych miejsc pracy w dziedzinach wymagających innych umiejętności i zachowań.

Tego nie da się określić w sposób centralny. Konieczna jest większa decentralizacja działań, a jednocześnie orientacja w zakresie kierunków pomocy i skali potencjalnego wsparcia. Dotyczy to zwłaszcza funduszy unijnych, określenia terminów ich wykorzystywania tak, aby można zsynchronizować okres przygotowania pracowników z rozpoczęciem prac.

Dotychczas w historii kryzysy gospodarcze, a zwłaszcza tzw. wielki kryzys w latach 30. XX wieku, stawały się przyczyną istotnych zmian w zakresie roli państwa. Wyraziło się to w wypracowaniu metod ożywienia koniunktury gospodarczej poprzez stymulację popytu, jak też w istotnej modyfikacji zabezpieczenia społecznego.

Źródłem nowych regulacji stawały się też inne ważne wydarzenia, których skutki w sposób mniej lub bardziej bezpośredni oddziaływały na zmianę położenia dużych grup ludności. Chodziło w tych zmianach nie tylko o pomoc, lecz o tworzenie nowych możliwości działania, czyli najczęściej wykorzystywania pracy tych ludzi dla poprawy warunków życia całej społeczności.

Symptomy takich działań notujemy już w okresach recesji, które miały miejsce w ostatnim ćwierćwieczu XX wieku. Łączyło się to ze wzrostem liczby pracujących w usługach, z rozpowszechnianiem elastycznych form realizacji pracy, z rozbudową systemu uzyskiwania nowych kwalifikacji. Niestety, nie łączyło się z nasileniem poczucia bezpieczeństwa i to nie tyl-

ko w zakresie możliwości utrzymania pracy zapewniającej stałe źródło utrzymania, ale i uprawnień do wielu świadczeń.

Wzrost gospodarczy ostatnich lat łączył się z rozszerzaniem elastycznych form pracy. Przerzucały one ryzyko jej wykonywania i utraty na pracownika. Jednak coraz liczniejsza grupa pracowników zyskała możliwość uzyskiwania dochodów z pracy, niestety, najczęściej niezbyt wysokich. Stawało się to jednak czynnikiem aktywizacji, a nie koniecznością korzystania z pomocy socjalnej (Orczyk 2007). Skala i długotrwałość zjawiska pracy okresowej, zadaniowej, budzi jednak niepokój i pytanie, czy nie rodzi się nowa grupa ludzi zagrożonych – swoisty bufor ponoszący ryzyko zmian ekonomicznych. Dla polityki społecznej jest to istotne i nowe wyzwanie.

## POTENCJALNE SKUTKI KRYZYSU CZY RECESJI<sup>8</sup>

Najważniejszym symptomem recesji w Polsce stał się wzrost bezrobocia, obniżenie dochodów nominalnych i realnych oraz spadek aspiracji dochodowych wielu grup społecznych. Przełożenie tego na funkcjonowanie wielu instytucji społecznych, na zapotrzebowanie na świadczenia i usługi społeczne, wymaga nie tylko nakładów, ale i tworzenia nowych rozwiązań.

Specyfika recesji wyraża się przede wszystkim ograniczeniem przychodów ludzi, którzy pracowali w przedsiębiorstwach produkcyjnych, zapewniających pracownikom stosunkowo przyzwoite zarobki. Większość tych pracowników to raczej ludzie młodzi, jednak często obciążeni rodzinami, kredytami itp.

Analizując dotychczasową interwencję rządu można dostrzec wyraźnie, że uległa ona wzbogaceniu, jeśli chodzi o formy i zakres. Wyraziło się to objęciem interwencją nie tylko żyjących poniżej minimum ustawowego, ale również osób, które na skutek utraty pracy nie są w stanie wywiązać się z zaciągniętych kredytów. Istotne jest dofinansowanie dla rodzin, które ze względu na zmniejszenie dochodów mają istotne trudności ze stałymi opłatami za mieszkanie.

Nowością stanowi też rozszerzenie form prac interwencyjnych poprzez dofinansowanie pracodawców, którzy zamiast radykalnie zredukować zatrudnienie, skracają czas pracy i utrzymują liczbę pracujących bez większych zmian – część wynagrodzenia jest wypłacana ze środków pomocowych. Podobnie można ocenić istotne zwiększenie środków na nabywanie kwalifikacji przez bezrobotnych, czy też częściowo pracujących.

Zamierzenia i działania rządu istotnie zwiększają zakres i liczbę osób korzystających ze świadczeń społecznych. Celem tych działań jest utrzymanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Kwestia ta w okresie spadku dochodów zyskuje na znaczeniu. Nie dotyczy to tylko zatrudnionych; podobne zaniepokojenie odczuwają wszyscy, tj. pracodawcy, emeryci. Zaniepokojenie pogorszeniem koniunktury obejmuje nie tylko świadczenia, ale i możliwości korzystania z wielu usług, również społecznych. Są one powiązane najczęściej z ponoszeniem pewnych nakładów finansowych przez zainteresowanych<sup>9</sup>.

Interwencja państwa w okresie załamania kryzysu może zakończyć się sukcesem tylko w warunkach zaufania, czyli przekonania, że wywiąże się ono z przyjętych zobowiązań. Chodzi o to, aby zabezpieczyć pewne wyraźnie określone minimum socjalne. W skład jego wchodzi nie tylko gwarancja minimum dochodowego, dostępu do opieki zdrowotnej, ale i szansa na

poprawę sytuacji, czyli aktywizacja ludzi w sensie nie tylko poszukiwania pracy, ale jej realizowania przez coraz większy odsetek ludności.

Bezpieczeństwo socjalne nie może być traktowane jako pomoc, lecz jako działanie zwiększające liczbę transakcji pomiędzy członkami społeczeństwa. W ten sposób przyspiesza się dostosowanie rynku pracy do ekonomicznych i społecznych potrzeb. Inaczej mówiąc, polityka społeczna musi wspierać pracę, a nie ograniczać się do korygowania niedostatków, wynikających z jej braku czy niewłaściwej realizacji. Poszukiwanie i wdrażanie takich rozwiązań organizacyjnych wymaga jednak czasu i zmian świadomościowych.

Przyjmuje się, że świadczenia społeczne realizowane są ze względu na:

- poczucie człowieczeństwa, czyli zabezpieczające człowiekowi minimum egzystencji,
- obywatelstwa, czyli związane z byciem obywatelem określonego państwa,
- zasług, czyli uznanych dokonań i własnej zapobiegliwości (Orczyk 2008, s. 12).

Można zatem przyjąć, że w okresie kryzysu następuje wzrost znaczenia zaspokajania potrzeb z poczucia człowieczeństwa, rosną też oczekiwania, że państwo ochroni swoich obywateli przed zdarzeniami, na które bezpośrednio nie mają oni większego wpływu. Zakłada to oczekiwanie na pewną inicjatywę władz państwowych. Zmienia się także istotnie rola państwa w zakresie gwarantowania zasług czy własnej zapobiegliwości.

Zakładając, że sytuacja ekonomiczna budżetu państwa w okresie kryzysu ulega pogorszeniu, powinno się ono jednak starać w pierwszym rzędzie o to, aby nie dopuścić do ograniczenia świadczeń zapewniających podstawową egzystencję.

W krajach biednych kilkuprocentowy spadek dochodów może istotnie zwiększyć liczbę ludności oczekującej na pomoc z tego tytułu. Inna jest sytuacja w krajach bogatych czy o średnim poziomie dochodu na mieszkańca.

Kryzys wyrażający się niewielkim spadkiem dochodu nie powoduje dramatycznego pogorszenia sytuacji osób korzystających ze świadczeń z tego tytułu. Liczba świadczeniobiorców nie wzrasta w sposób skokowy – zwiększa się istotnie dopiero wtedy, gdy tracą oni uprawnienia dla świadczeń z tytułu bezrobocia. Ma to miejsce w okresie długotrwałego załamania gospodarczego.

Polska należy do krajów o wysokim bezrobociu długoterminowym, jednak bezpośrednio świadczenia z tytułu pomocy socjalnej (a w tej grupie świadczeniobiorców są również osoby pozostające długo bez pracy) nie są w naszym kraju wysokie, jeśli chodzi o ich udział w podzielonym dochodzie narodowym<sup>10</sup>. Istotnym elementem realizacji polityki społecznej jest zapewnienie tej grupie ludności praw do bezpłatnego korzystania z ważnych usług społecznych, np. opieki zdrowotnej, edukacji oraz dostępu do systemu zapomóg i innych form pomocy celowej. Uznany elementem pomocy jest też w odniesieniu do tej grupy ludności działalność stowarzyszeń i organizacji społecznych czy religijnych<sup>11</sup>.

Inna jest sytuacja w odniesieniu do świadczeń z tytułu obywatelstwa. W krajach rozwiniętych w okresie industrializacji zostały one powiązane silnie z prawami pracowników. Masowe pozbawienie pracy w okresie kryzysu, a w konsekwencji spadek dochodów, ma w tym przypadku dla większości pracowników i ich rodzin cechy zaskoczenia. Dotyczy bowiem

osób, które uważały, że zatrudnienie i gotowość do pracy zapewnia im możliwość stabilizacji bytu.

Obecne załamanie gospodarcze pozbawia w pierwszym rzędzie pracy cztery grupy ludzi.

1. Osoby o niskich lub stosunkowo wąskich kwalifikacjach pracujących w sektorach produkujących na eksport lub w tych sektorach produkcji, gdzie popyt na pracę zmniejszył się w wysokim stopniu (grupa ta jest zróżnicowana z punktu widzenia szans podjęcia pracy zgodnej z uprzednio nabytymi kompetencjami w przypadku poprawy koniunktury). Ta grupa ludzi najczęściej korzysta okresowo z różnych form pomocy socjalnej, wykonuje różne prace w tzw. szarej strefie.

2. Ludzie młodzi, którzy niedawno podjęli pracę; szczególnie dotyczy to osób pracujących w ramach tzw. elastycznych form zatrudnienia. Osoby te, pracując w tradycyjnych przedsiębiorstwach, w przypadku zwolnień nie mają ochrony prawnej i masowo tracą pracę. Część z nich, niezależnie od posiadanych kwalifikacji, podejmuje się realizacji prostych prac w sferze usług, nadal nie mając uprawnień socjalnych związanych ze stałą pracą. Inni, pracując w ramach outsourcingu poprzez agencje zatrudnienia, stanowią swoisty filtr zmniejszający skalę etatowego zatrudnienia, pozwalający organizacjom na ograniczenie kosztów.

Jednocześnie są to osoby cechujące się stosunkowo wysoką zdolnością adaptacji do warunków związanych z nową organizacją czy technologią, a więc dość szybko osiągających pożądaną sprawność i związaną z nią wydajność pracy. W przypadku pracujących w usługach ta grupa pracowników jest w mniejszym stopniu narażona na utratę pracy, a w większym na otrzymywanie niskiego wynagrodzenia lub dochodu na poziomie niewiele wyższym, niż osoby korzystające ze świadczeń socjalnych.

3. Pracownicy, którzy podjęli pracę kilka lat wcześniej, cieszyli się stabilnością zatrudnienia i dochodu, założyli rodziny, zaciągnęli kredyty na mieszkanie, czy inne dobra trwałego użytku. Są to na ogół osoby o stosunkowo wysokich kompetencjach zawodowych i możliwościach szybkiego uczenia się. W ich przypadku pomoc socjalna nie jest konieczna od razu, ale celowe jest tutaj spieszenie z pomocą, aby nie dopuścić do szybkiej utraty całości poczynionych inwestycji i do pozbawienia szans realizacji chociażby częściowej pracy, sprzyjającej wykorzystaniu ich potencjału. W tym przypadku celowe jest wprowadzenie pewnego zamrożenia zobowiązań lub stworzenie form pomocy celowej (okresowa konkretyzacja świadczeń) dla nich lub dla organizacji ich zatrudniających.

4. Specyficzną grupę, jeśli chodzi o świadczenia związane z obywatelstwem, stanowią osoby będące w ciąży lub wychowujące małe dzieci, czy też korzystające z praw do wcześniejszej emerytury. Okres załamania gospodarczego stwarza na ogół przesłanki do istotnego zwiększenia liczebności tej grupy osób. O ile utrzymanie, a nawet zwiększenie pomocy z tytułu obywatelstwa w odniesieniu do dwóch pierwszych grup z punktu widzenia przyszłości wydaje się właściwe, to skokowe zwiększanie liczby młodych emerytów wymaga refleksji. Czy nie bardziej celowe jest stworzenie możliwości stopniowego przechodzenia na emeryturę? Doświadczenia innych państw (Szwajcarii, Szwecji) wyraźnie wskazują, że gradualne przechodzenie na emeryturę nie tylko podnosi oficjalny współczynnik aktywności zawodowej ludności (jak wiadomo w Polsce jest on nadal stosunkowo niski),

ale powoduje wzrost zatrudnienia młodych i obniża wysokość wypłat emerytalnych (Costabile red. 2008). Takie rozwiązania wymagają jednak nie tylko zmian prawnych, ale i nakładów na uzyskanie czy modyfikację kwalifikacji potrzebnych w sferze usług. Łączy się to także z koniecznością innego planowania karier pracowniczych przez pracodawców, jak i samych zainteresowanych.

Trzeba wyraźnie powiedzieć, że liczba osób oczekująca na pomoc z tytułu obywatelstwa istotnie się zwiększa w okresie kryzysu. Interwencja w tych przypadkach jest często generowana przez związki zawodowe, zwłaszcza w odniesieniu do wymienionej wyżej trzeciej grupy osób i tych, które utraciły pracę z tytułu likwidacji zakładów. Są to często pracownicy, którym trudno znaleźć się w nowych warunkach, zmienić sposób zachowania itp.

Rozwój świadczeń związanych z zasługami i własną zapobiegliwością w ostatnich latach wyrażał się nie tylko zwiększaniem ich znaczenia, ale i rosnącą dywersyfikacją. Jest ona powodowana koniecznością dostosowania sytuacji do zwiększania znaczenia usług i związanych z nimi elastycznych form realizacji pracy.

Dywersyfikacja dotyczy zarówno form, jak i skali świadczeń. Związane jest to z koniecznością uwzględnienia indywidualnych preferencji samego zainteresowanego. Ta forma świadczeń ulega w okresie kryzysu ograniczeniu. Zmniejsza się popyt na tego rodzaju świadczenia ze względu na wyraźne zahamowanie rozbudowy sektora usług.

Zwiększanie się elastycznych form zatrudnienia nie znajduje najczęściej żadnego odzwierciedlenia w systemie zabezpieczenia społecznego. Sytuacja może ulec zmianie w przypadku, gdy te formy pracy nie będą miały charakteru indywidualnego, lecz będą organizowane przez wyspecjalizowane agencje.

W okresie dekoniunktury mamy najczęściej do czynienia ze zjawiskiem zmniejszania się różnic dochodowych między bogatszymi a najbiedniejszymi. Polska w ostatnich latach należała do krajów Unii, w których najszybciej rósł współczynnik koncentracji dochodów Giniego (OECD 2009, s. 277)<sup>12</sup>. Współczynnik Giniego odzwierciedla zmiany relatywne.

Niski przeciętny poziom dochodu narodowego na mieszkańca powoduje jednak, że w liczbach absolutnych różnice te nie są tak wielkie. Ich dynamika była jednak niepokojąca i, co gorsza, nie znajdowała należytego odzwierciedlenia w rozbudowie sektora usług publicznych, który sprzyja wyrównywaniu szans.

## FORMY PRZECIWDZIAŁANIA

Załamania koniunktury gospodarczej mają różne źródła i skalę. Ich rozpoznanie i ocena decyduje o formach i skali podjętych działań. Dotychczasowa ocena kryzysu w Polsce ze strony władz powoduje, że realizacja świadczeń społecznych, przebiegająca w dość tradycyjnych formach, nie uległa zmianom. Koncentruje się na wykorzystaniu pomocy unijnej dla utrzymania i dostosowania kapitału ludzkiego do zmieniających się, aczkolwiek nie zawsze rozpoznanych, możliwości jego realnego wykorzystania. Wyrażało się to m.in. objęciem szkoleniami zarówno osób poszukujących pracy, jak i dotychczas pracujących.

Istotnym novum było szybkie deklarowanie pomocy dla osób, których dochody z racji utraty pracy uległy gwałtownemu zmniejszeniu i nie mogły one wywiązać się z przyjętych zobowiązań kredytowych czy realizować stałych opłat.

Podobne *novum* stanowi wprowadzenie pomocy dla pracowników firm, które utraciły w wyniku kryzysu rynki zbytu i zostały zmuszone do redukcji zatrudnienia, czyli utraty ważnego kapitału ludzkiego, którego odbudowa jest bardzo kosztowna. Przyznane środki finansowe pozwalają pracodawcom na utrzymanie potencjału pracowników przez pewien czas. Równocześnie dają szansę pracownikom na zwiększenie swoich kwalifikacji, utrzymanie standardu życiowego na niższym, ale przyzwoitym poziomie.

Działania rządu zmierzają do tego głównie, aby nie dopuścić do obniżenia potencjału wykonawczego gospodarki. Wyrazem tego jest też popieranie możliwości wprowadzenia elastycznego czasu pracy. Nie chodzi tu o tradycyjne formy, lecz o to, aby pracodawca mógł inaczej dysponować czasem pracy i w razie potrzeby wykorzystać rezerwy czasowe z okresu, kiedy nie miał możliwości pełnego wykorzystywania czasu pracy, za który pracownicy otrzymywali wynagrodzenie.

Inne sfery świadczeń, takie jak opieka lekarska, edukacja, socjalne i emerytalne, nie uległy zmianie. Zmieniła się tylko nieco ich skala. Dotyczy to zwłaszcza świadczeń emerytalnych i socjalnych.

Polityka gospodarcza w Polsce nie wkroczyła dotychczas wyraźnie w fazę stymulowania popytu wewnętrznego tak jak ostatnio uczyniło to wiele innych państw dotkniętych kryzysem w stopniu większym niż nasz kraj. Spadek eksportu i zmniejszenie dopływu środków finansowych z tytułu pracy za granicą coraz wyraźniej ogranicza popyt wewnętrzny. Kwestia w tym, czy uda się przetrwać, czy też konieczne okażą się działania ofensywne. Problem nie tkwi w sferze świadczeń społecznych, które umożliwiają przetrwanie, lecz w tym, czy sytuacja gospodarcza ulegnie poprawie, czy nastąpią przemiany ułatwiające tworzenie nowych firm i zmiany w strukturze gospodarczej. Chodzi również o to, czy ludzie dostrzegą nie tylko potrzeby, ale i możliwości działania stwarzające przekonanie o szansie poprawy sytuacji poprzez wzrost wydajności pracy, tworzenie nowych firm, wdrożenie nowych usług itp.

Usuwanie przeszkód w działalności gospodarczej, tworzenie przesłanek wskazujących na jej sens, a jednocześnie wdrażanie zasad uczciwości w wywiązywaniu się z zobowiązań to warunki sprzyjające rozwojowi i poprawie warunków bytu. Taką szansę tworzy jednoczesna niezbędność i możliwość wyboru zabezpieczenia świadczeń.

Przyszła polityka społeczna to dążenie do równości w dostępie do usług społecznych i tworzenie zindywidualizowanych szans dostępu do świadczeń społecznych<sup>13</sup>.

Realizacja tego trudnego zadania to konieczność tworzenia indywidualnych kont, które zabezpieczają realizację zindywidualizowanych świadczeń, dają możliwość ich zróżnicowanego wykorzystania, a jednocześnie stwarzają warunki do pewnego zabezpieczenia sytuacji wyraźnie określonym grupom ludzi. Chodzi o to, aby istnienie pomocy socjalnej następowało w warunkach kontroli, aby nie sprzyjało zwiększaniu się liczby pasażerów na gapę i aby rosła świadomość konieczności myślenia o przyszłości oraz zabiegania o nią w ramach istniejących reguł i gwarancji.

Sytuacja w okresie recesji może sprzyjać pewnemu przewartościowaniu dotychczasowych zasad i ich modyfikacji, uwzględniającej nie tylko potrzeby, ale i wiążącej je z postawami i zachowaniami w okresie wcześniejszym, jak i w trakcie korzystania ze świadczeń.

## PODSUMOWANIE: PRÓBA OCENY

Dotychczasowe formy realizacji świadczeń zostały ukształtowane w warunkach procesów sprzyjających unifikacji rozwiązań. Industrializacja, związki zawodowe wywarły zasadniczy wpływ na ich ukształtowanie i funkcjonowanie. Państwo występowało tu nie tylko jako gwarant, ale realizator świadczeń i usług.

Liberalizm pokazał niedoskonałości funkcjonowania państwa w tym zakresie i konieczność elastyczności w dostosowaniu do różnych sytuacji, w tym specyfiki pracy w usługach.

Obecna sytuacja związana z rosnącą rolą usług jako podstawową formą realizacji pracy, zmniejszanie znaczenia zatrudnienia jako dominującej formy nawiązywania stosunku pracy, nowe formy życia rodzinnego, upowszechnianie się rodzin niepełnych wymaga tworzenia czy popierania nowych form więzi społecznych. Stwarza też konieczność dywersyfikacji świadczeń. Pojęcie *flexicurity* łączy się z tworzeniem nowych form zabezpieczenia społecznego dla pracowników.

Rozbudowa form, czy wręcz pewna indywidualizacja świadczeń społecznych staje się coraz wyraźniej koniecznością oraz warunkiem kształtowania i utrzymania indywidualnej zapobiegliwości i odpowiedzialności. Stanowi próbę dostosowania świadczeń społecznych (obowiązkowego ich istnienia i gwarancji realizacji) do coraz bardziej zróżnicowanej sytuacji ludzi, ale i konieczności wykonywania pracy jako warunku bytu społecznego. Dotyczy to w mniejszym stopniu świadczeń socjalnych, głównie związanych z pracą (własnymi zasługami) czy obywatelstwem.

Wprowadzone w okresie recesji formy pomocy można traktować jako początek nowych form realizacji świadczeń. Istotną rolę w ich spełnianiu będzie odgrywała praca – świadczenia staną się zabezpieczeniem przed utratą jej efektów, a jednocześnie instrumentem zachęty do jej realizacji.

Inaczej mówiąc, rozpoczął się interesujący proces zmian instytucjonalnych, związany z substytuowaniem uniwersalnych świadczeń z tytułu obywatelstwa na rzecz coraz szerszych świadczeń, w których państwo występuje coraz częściej jako gwarant zindywidualizowanych efektów pracy, a przynajmniej deklaruje poparcie dla oficjalnej aktywności zarobkowej (Gazon 2008).

Działania te zapobiegają utracie efektów pracy w postaci różnych świadczeń, a jednocześnie – stwarzając pewne poczucie bezpieczeństwa – stają się narzędziem utrzymywania aktywności, zapobiegając niezastudzonej dywersyfikacji społecznej. Recesja nie powinna zahamować tego procesu, lecz go przyspieszyć.

Inaczej przedstawia się sytuacja w warunkach długotrwałego kryzysu. Rośnie wtedy znaczenie świadczeń z tytułu człowieczeństwa. Jest to efekt znacznego zwiększania się liczby ludności, której możliwości uzyskania legalnych dochodów z pracy zostały przez dłuższy czas istotnie ograniczone. Zmniejszenie zatrudnienia, pogorszenie zarobków siłą rzeczy ogranicza świadczenia z tytułu obywatelstwa. Państwo nie powinno jednak dopuścić do pogorszenia dostępu do usług społecznych. W okresie kryzysu liczba pracujących w usługach społecznych ulega na ogół pewnemu zwiększeniu.

W odniesieniu do świadczeń z tytułu zasług i zapobiegliwości sytuacja w okresie kryzysu rysuje się mniej wyraźnie. Utrzymanie poziomu finansowania świadczeń w warunkach zmniejszenia wpływów powoduje nasilenie procesów inflacyjnych. Prowadzi to najczęściej do obniżenia realnej wartości świadczeń z tego tytułu.

Inaczej mówiąc, w okresie załamania koniunktury istotne z punktu widzenia realizacji świadczeń czy usług społecznych jest odróżnienie momentu przejścia od recesji do kryzysu. Wymaga to zmian nie tylko w skali świadczeń, ale również w ich strukturze i formach realizacji. Możliwości państwa w zakresie wyboru i modyfikacji świadczeń społecznych są większe w okresie recesji. Niestety, nie ma wtedy wyraźnego przyzwolenia na zmiany i występują duże opory społeczne, zwłaszcza ze strony związków zawodowych.

Okres kryzysu wymusza zmiany, powoduje zwiększenie udziału nakładów społecznych w podzielnym dochodzie narodowym. Nie są to jednak zmiany sprzyjające lepszemu zsynchronizowaniu świadczeń z rozwojem usług i z kształtowaniem *flexicurity*. Kryzys ekonomiczny hamuje w tym przypadku proces racjonalizacji świadczeń społecznych, wymusza działania doraźne limitowane, niestety, najczęściej tylko względami ekonomicznymi i wpływem grup społecznych potrafiących akcentować swe interesy.

- <sup>1</sup> Już po napisaniu artykułu autor miał możliwość zapoznania się z publikacją (Książkowski i in. red. 2009, s. 372).
- <sup>2</sup> Potrzeba dobrego monitorowania zmian jest warunkiem koniecznym nie tylko do wprowadzania i reagowania na zmiany, ale staje się szczególnie ważna ze względu na coraz większe zróżnicowanie świadczeń.
- <sup>3</sup> Zróżnicowanie pojęcia świadczeń i usług przyjęto za N. Barrem. Pojęcia te nie odnoszą się tylko do pomocy społecznej, lecz również np. do rent czy usług edukacyjnych. Przyjął on, że państwo opiekuńcze działa poprzez dwa zespoły instytucji zabezpieczenia społecznego, tj. świadczeń pieniężnych i usług społecznych (świadczeń w naturze). Zob. Barr 1993, s. 22).
- <sup>4</sup> Wyrazem niewykorzystania szans w tym zakresie stała się np. likwidacja regionalnych kas chorych w 2003 r. Utrzymanie pewnej odrębności regionalnej stwarzało m.in. szanse sprawdzania realności modyfikacji zmian finansowania służby zdrowia. Istnienie pewnej odrębności regionalnej wymaga spełnienia kilku warunków. Należy do nich nie tylko określona wyraźnie niezależność finansowa (w zakresie przychodów i rozchodów), ale także istnienie niezależnych ośrodków analitycznych. Szerzej analizuje ten problem (Golinowska 2006). Warto dodać, że możliwości finansowe gmin są znacznie bardziej zróżnicowane, ale skłonność do finansowania świadczeń społecznych jest ograniczona. Wynika to nie tylko z formalnego przeznaczenia części środków (np. edukacja), lecz z określonych preferencji władz gmin.
- <sup>5</sup> W tym przypadku zdania będą zawsze rozbieżne. Znane od dawna wyniki analiz S. Kuzneta wskazują, że ani wysokie zróżnicowanie, ani nadmierne spłaszczenie dochodów nie sprzyjają wzrostowi dochodu narodowego w długim okresie.
- <sup>6</sup> Dotyczy to kwestii wpływu obywateli na kierowanie państwem, na procesy alokacyjne, a nie tylko ograniczanie się do wymiany elit zarządzających publicznymi pieniędzmi. Jak utrzymać rzeczywiste rządy, a nie tylko zarządzanie? Jest to jeden z fundamentalnych problemów, który stoi przed każdą demokracją. Model szwajcarski? Kwestia regionalizacji? Szerzej na ten temat (Majone 2005) oraz łamy „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”.

- <sup>7</sup> Pojęcie to ma nieco inny zakres niż świadczenia społeczne. Dotyczy bowiem m.in. tworzenia infrastruktury gospodarczej, ułatwiającej funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, ale w tym również aktywności obywateli.
- <sup>8</sup> W literaturze ekonomicznej odróżnia się pojęcie kryzysu od recesji. Obecnie w Polsce np. opozycja często mówi o skutkach kryzysu, podczas gdy on jeszcze nie ma miejsca, a możemy mówić o recesji wyrażającej się załamaniem tempa wzrostu PKB i zwiększaniem bezrobocia.
- <sup>9</sup> Chodzi tu m.in. o usługi związane z opieką zdrowotną, edukacją.
- <sup>10</sup> Stanowiły one odpowiednio w 2003 r. i 2007 r. 1,9% i 1,7% PKB (GUS 2004, s. 622; 2008, s. 636).
- <sup>11</sup> Warto przypomnieć, że koszty przywrócenia zdolności do pracy tej grupy ludzi są znacznie wyższe niż osób, które niedawno utraciły pracę.
- <sup>12</sup> Odpowiednie dane wskazują, że jeszcze kilka lat temu miał on wartość 0,34, a za 2007 r. osiągnął 0,37, podczas gdy średnia w krajach OECD wynosiła 0,31. Ostatnio problem ten szerzej omówił (Rutkowski 2009). W swej analizie posługuje się on danymi z Eurostatu. W świetle tych danych następuje w Polsce spadek wskaźnika Giniego. Warto jednak spojrzeć szerzej na ten problem poprzez zapoznanie się z artykułem (Duras i in. 2006, s. 27–45).
- <sup>13</sup> Warto się zastanowić, czy prawa socjalne oznaczają równość i jednolitość świadczeń. Celowe wydaje się określanie prawa obywatela do pewnej wysokości świadczenia, stwarzając mu jednocześnie możliwość korzystania z niego w ramach pewnych kafeterii (tak jak to czynią niektórzy pracodawcy w odniesieniu do pracowników). Łączyć się to powinno z rozszerzaniem lub łączeniem ich z postawami i zasługami poszczególnych osób.

#### LITERATURA

- Barr N. (1993), *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Costabile L., red. (2008), *Institutions for Social Well-Being. Alternatives for Europe*, Ed. Plagrave Macmillan.
- Duras T., Zienkowski L., Żółkiewski Z. (2006), *Zróżnicowanie dochodów i sfera ubóstwa w Polsce w latach 1993–2004*, „Bank i Kredyt”, listopad-grudzień.
- Gazon J. (2008), *Ani bezrobocie ani opieka społeczna. Od wyboru etycznego do ekonomicznej realizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Golinowska S. (2006), *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, „Polityka Społeczna” nr 4, s. 1–10.
- GUS (2004), *Rocznik Statystyczny*, Warszawa.
- GUS (2008), *Rocznik Statystyczny*, Warszawa.
- Książkowski M., Rysz-Kowalczyk B., Żołędowski C., red. (2009), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa: IPIS UW.
- Majone G. (2005), *Dilemmas of European Integration*, Oxford University Press.
- OECD (2009), *Factbook*, Paris.
- Orczyk J. (2008), *Polityka społeczna. Cele i uwarunkowania*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Orczyk J. (2007), *Rozwój usług a zmiany stosunków pracy*, „Polityka Społeczna” nr 2.
- Rutkowski W. (2009), *Nierówności dochodowe i ubóstwo w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” nr 4, s. 6–12.

#### SUMMARY

Increasing dynamic of the civilization changes in the last tenths years created stronger needs of stabilization within the members of different social groups. Last economic crises increased in the mean time the risk of losing work and stability which is combining with it. As a result people are expecting from the state not only formal guarantee but more often real help. State can help directly in the form of benefits or indirectly by increasing chances of continuations of the work. This is giving simultaneously a right for social protection and creating the possibility of multiplication of work. For the trust of citizens to the social policy of the state basic is keeping the access to social service. This is not combining with increase of the budget expenses. Different is situation when the number of the people who getting social benefits is increasing rapidly.